



UNIVERSIDAD DE CIEINFUEGOS
“CARLOS RAFAEL RODRÍGUEZ”
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y
HUMANÍSTICAS
DEPARTAMENTO DE DERECHO

Título: El perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma decisiones en el ámbito municipal cubano.

Autor: Lissette Haro Guerra

Tutor: MSc. Aliorgin Monzón Betancourt

Curso: 2013 – 2014

“Año 56 de la Revolución”

“En los pueblos libres, el derecho ha de ser claro. En los pueblos dueños de sí mismos, el derecho ha de ser popular”.

José Martí

A mi hija porque sé que este trabajo les servirá de ejemplo para sus proyectos futuros.

A toda mi FAMILIA, por su comprensión y ayuda en cada uno de los momentos de mi vida, por enseñarme a ser perseverante en mis proyectos, y por brindarme su inmenso amor sin pedir nada a cambio. A los que ya no están, pero siempre tendrán espacio en mi corazón.

A mi familia GRACIAS, definitivamente no hubiese podido hacer realidad este sueño sin ustedes. Gracias por el cariño y confianza que me brindan en cada momento, pero sobre todo por estar, cada uno a su manera, respaldándome para alcanzar mis objetivos.

A los que han compartido conmigo estos seis años: mis compañeros de aula.

A mi tutor por su ayuda en todo momento.

A todos los que no están incluido en estas líneas pero si en mis pensamientos.

Índice

Resumen

INTRODUCCIÓN	1
---------------------	----------

CAPÍTULO 1: LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO ELEMENTO CONSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO.	10
---	-----------

1.1 Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas, toma de decisiones y participación comunitaria	10
1.1.1 Las políticas públicas como función del Estado	15
1.1.2 La participación política: esencia y definición	17
1.2 Ubicación del problema comunitario, abordado desde la participación popular	19
1.3 Análisis jurídico comparado los actuales modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador	22
1.4 Las funciones estatales como expresión concreta del poder público del Estado	27
1.5 Los municipios como parte de la descentralización de las decisiones del Estado	28

CAPÍTULO 2: EL ESTADO CUBANO POLÍTICAS PÚBLICAS, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONES	31
--	-----------

2.1 La toma de decisiones y mecanismos de participación	31
2.2 El funcionamiento de la Administración Pública como parte de la toma decisiones	33
2.3 Análisis jurídico de la municipalidad	38
2.4 La participación popular en el funcionamiento de la Administración Pública en Cuba	42
2.5 Perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba	45
2.5.1 Elementos jurídicos de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba	47

CONCLUSIONES	57
---------------------	-----------

RECOMENDACIONES	59
------------------------	-----------

BIBLIOGRAFÍA	60
---------------------	-----------

RESUMEN

La Investigación se titula: El perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal cubano, la misma, brinda una herramienta de trabajo para que la participación popular se mantenga como un elemento distintivo dentro del poder del estado. La determinación de las limitaciones y las propuestas de perfeccionamiento constituyen los criterios sistematizados. En ella se aborda el marco del proyecto socialista cubano, y la necesidad del perfeccionamiento constante de la participación popular en el ejercicio del poder y en los asuntos públicos, partiendo de que la participación se erige como principio esencial del sistema democrático, rompiendo con los esquemas tradicionales de la democracia liberal imperante en el mundo contemporáneo, basada en la representación. Se combinan los criterios de participación popular y toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba. Se afronta el perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal de sus los elementos jurídicos.

INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana constituye un componente esencial que evidencia la democracia socialista en Cuba. La democracia es un principio de funcionamiento de la organización del Estado, en la cual las decisiones colectivas son adoptadas por el pueblo mediante mecanismos de participación directa o indirecta. La forma superior de democracia es la socialista. Hay democracia directa cuando la decisión es adoptada directamente por los miembros del pueblo. Hay democracia indirecta o representativa cuando la decisión es adoptada por personas reconocidas por el pueblo como sus representantes. Por último, hay democracia participativa cuando se aplica un modelo político que facilita a los ciudadanos su capacidad de asociarse y organizarse de tal modo que puedan ejercer una influencia directa en las decisiones públicas o cuando se facilita a la ciudadanía amplios mecanismos constitucionales. (Mirtha Arely del Río Hernández, 2009: 25) En sentido más amplio, democracia es una forma de convivencia social en la que los miembros son libres e iguales, (Leopoldo Hernández Freeman, 2009: 33). Supone el reconocimiento del principio de subordinación de la minoría a la mayoría, la elegibilidad de los principales organismos del poder del Estado y la existencia de los derechos y libertades políticas.

Estas tres formas no son excluyentes y suelen integrarse como mecanismos complementarios. Democracia proviene del griego y significa literalmente autoridad del pueblo y su historia se remonta a la antigua Grecia. En Cuba hay dos elementos básicos para calificar el sistema cubano. (Mirtha Arely del Río Hernández, 2009: 18) En primer lugar, toda la transformación social que se da con la Revolución cubana, y la otra característica importante, es que en ese proceso de transformaciones el pueblo ha tenido un papel protagónico desde el principio, pues no ha sido simplemente el beneficiario de una serie de logros sociales, sino que los ha conquistado y ha participado en la concreción y desarrollo de esos resultados.

La participación constituye una necesidad del ser humano en cualquier sociedad organizada, y por esto se fue convirtiendo en un valor social, en un derecho y deber

ciudadano. En Cuba, antes del triunfo revolucionario el 1ro de enero de 1959, era violentado constantemente por los gobiernos de turno, que se encargaban con su actuación de limitar la participación de la mayoría del pueblo en las decisiones de carácter social y político. Con el triunfo revolucionario en 1959, el proceso de transformaciones emprendido por el pueblo cubano, potenció una sólida, amplia y representativa participación ciudadana en contraposición con lo que sucedía en el país antes de dicha fecha en la que prevalecía la explotación y el desamparo. Antes de 1974, otras tareas más apremiantes en el plano económico y en el de la defensa del país habían impedido dedicar suficiente atención al problema de la institucionalización de la participación de las masas en los asuntos del Estado, a pesar de ello el pueblo no dejaba de discutir y aprobar las leyes de forma masiva. La aprobación de la Primera y Segunda Declaración de La Habana son ejemplos de ello. (Javier de Lucas, 1995: 18)

A mediados de 1974 se dio un paso que abrió un nuevo camino en la organización del Estado cubano y en la instrumentación de la base para institucionalizar el ejercicio más amplio de la democracia socialista. El paso fue la instauración del Poder Popular en la provincia de Matanzas, de forma experimental. Dicha experiencia demostró lo determinante que es la participación de las masas, por vía institucional en los asuntos estatales, en la búsqueda de soluciones para los problemas que afectan la comunidad. Posteriormente, en 1976, con la instauración nacional de los órganos de Poder Popular se logró el paso decisivo, fundamentalmente, para estructurar el Estado cubano ajustado a los principios del régimen socialista. El Poder Popular es la forma más democrática de gobierno que pueda concebirse, es realmente la institución a través de la cual se hace posible la mayor participación de las masas directamente en la solución de los problemas, a través de las garantías legales establecidas para esto. (Orlando Carnota Lauzán, 1990: 36)

El reflejo de la esencia participativa de la democracia cubana, son los Consejos Populares que constituyen un eslabón de la dirección estatal que funciona con la intervención activa del pueblo, en interés de la comunidad y de toda la sociedad.

Incluidos oficialmente en las reformas constitucionales realizadas en 1992. En la Ley 91 del 2000, de los Consejos Populares¹, consta: " La participación popular es un principio esencial de la democracia socialista que se manifiesta en la acción de los diputados y delegados a las Asambleas del Poder Popular y de la sociedad, al intervenir de manera activa y coordinada en las decisiones que tienen que ver con la vida de la comunidad, el territorio y el país. Además se define al Consejo Popular como un órgano del Poder Popular, local, de carácter representativo, investido de la más alta autoridad para el desempeño de sus funciones. Comprende una demarcación territorial dada, apoya a la Asamblea Municipal del Poder Popular en el ejercicio de sus atribuciones y facilita el mejor conocimiento y atención de las necesidades e intereses de los pobladores de su área de acción. Los artículos 7 y 8, respectivamente, precisan que la proposición sobre las circunscripciones para crear un Consejo Popular se hace tomando en consideración también las necesidades de la defensa y otros elementos de importancia; en tanto, se integran por los delegados elegidos en las circunscripciones que comprenden. A ellos pueden pertenecer, además, representantes designados por las organizaciones de masas, las instituciones y entidades más importantes de la demarcación. (Colectivo de autores, 1995: 79)

De esencia organizadora y reguladora, los Consejos Populares trabajan por la eficiencia en el desarrollo de las actividades de producción y servicios, y por la satisfacción de las necesidades más integrales de la población, mientras promueven acciones participativas en la búsqueda de iniciativas locales. Todo ello es posible gracias a la labor de los delegados de las circunscripciones. Su perfeccionamiento es constante, premisa de trabajo, sobre todo en cuanto a los mecanismos de retroalimentación y control y a la capacitación de sus miembros.

Esta última vertiente se concibe primordialmente con opciones de superación acerca de técnicas para el manejo y conducción de grupos, mecanismos de creatividad y

¹ En lo adelante Ley 91.

resolutividad de problemas, comunicación y relaciones interpersonales, y modalidades de intervención comunitaria. Son los Consejos Populares una estructura en manos de cada barrio y de cada cubano, y lograr su funcionamiento eficaz concierne a toda la ciudadanía. La participación popular, en la actividad del Consejo Popular, constituye la vía fundamental para realizar su labor. Está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación.

La toma de decisiones públicas constituye la manifestación o atributo esencial del ejercicio del poder político. Se convierte en una relación jurídico- política en tanto el vínculo que se establece entre el Estado y los ciudadanos, genera derechos y obligaciones recíprocas. Entre las obligaciones del Estado está la de encauzar el proceso decisorio hacia la solución y satisfacción de las demandas de los ciudadanos, así como garantizar a estos el derecho de participación en el mismo. (Carlos Manuel Villabella Armengol, 2004:35). Este constituye un proceso complejo integrado por una secuencia de fases o etapas estrechamente unidas que implican determinadas acciones, cuyo resultado final es la decisión pública.²

Esas fases pueden resumirse en identificación del problema, búsqueda de alternativas de solución, selección de la alternativa óptima, o toma de la decisión, ejecución o implementación de la decisión, y control de la ejecución de la decisión. (Comisión de Atención a Órganos Locales del Poder Popular de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 2000: 3) En el ámbito local comunitario (asumido en este estudio como el municipio), la toma de decisiones públicas expresa el ejercicio del poder político a ese nivel territorial, y debe tener como fin esencial la solución de los

² La toma de decisiones públicas locales tiene una notable influencia en la gobernabilidad, ya que es a nivel local comunitario donde se originan las demandas y necesidades más inmediatas de la ciudadanía, cuya insatisfacción puede redundar en la falta de credibilidad en las instancias de poder, e incluso puede llegar a deslegitimar al propio sistema de dominación en su conjunto, debilitando el consenso y la gobernabilidad.

problemas y la satisfacción de las demandas que reflejan el interés local. Las fases del proceso de toma de decisiones en la instancia municipal están estrechamente vinculadas entre sí y su resultado o producto final es una decisión pública local, la cual puede definirse como: aquella decisión que emana de los órganos locales de poder, en las que se expresa el ejercicio del poder político a ese nivel territorial, y que van dirigidas a la solución de los problemas, necesidades y demandas que reflejan los intereses locales. (Anthony Arblaster, 1992: 89)

Existe un consenso entre los investigadores analizados como Carlos Manuel Villabella Armengol y Mirta Arelis del Río, que el modo de participación comunitaria en Cuba está dirigido al protagonismo creciente de las masas populares en la toma de decisiones políticas y en todas las esferas de la vida de la sociedad, se ve afectado en la práctica por la existencia de pautas culturales de idealidad, organización y comunicación social esencialmente verticalistas que condicionan el predominio de un modo de participación comunitaria de tipo movilizador. Resulta imprescindible para la sociedad perfeccionar los mecanismos y espacios participativos a nivel comunitario para el desarrollo de una cultura del diálogo reflexivo, crítico y creativo, como forma de manifestación social basada en el respeto de la diversidad, en lo emergente de la subjetividad social y su correspondencia con los valores y metas sociales consensuadas. (Carlos Manuel Villabella Armengol. 2008: 58) y (Mirtha Arely del Río Hernández, 2009: 25)

Aunque son numerosas las investigaciones del contexto comunitario cubano actual que demuestran la contradicción entre el modo de participación al que se aspira y el que se alcanza en la práctica y la influencia que en ello tiene la existencia de pautas culturales verticalistas conformadas en la praxis de la mayoría de los espacios de socialización, son escasos los estudios dirigidos a buscar desde las ciencias vías para solucionar esta problemática. En el ordenamiento jurídico cubano aún existen insuficiencias que afectan la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local comunitario y expresan un escaso aprovechamiento del Derecho como instrumento al servicio de la construcción de la sociedad socialista. Algunas de esas insuficiencias se relacionan directamente con las formas o

mecanismos directos de participación, y otras con el funcionamiento de las instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal.

La participación popular debe abarcar no solo las formas o mecanismos directos de participación, sino también los mecanismos de representación, teniendo en cuenta el vínculo estrecho que se establece entre la dimensión participativa y representativa en el ejercicio del Poder Popular. La eficacia de la participación popular depende en gran medida del adecuado funcionamiento de las instituciones locales de poder en cuyas manos está la toma de decisiones a ese nivel territorial o que intervienen de alguna manera en el proceso decisorio.

El precepto constitucional que regula el derecho de participación política de los ciudadanos en el ejercicio del poder tiene un alcance limitado. El mismo se limita esencialmente a la participación electoral, unido al alcance limitado de la regulación constitucional de los mecanismos de participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder. Teniendo en cuenta que el texto constitucional no reconoce algunos mecanismos que de hecho han tenido un nivel de realización en la práctica sociopolítica; tales como las consultas populares y las audiencias públicas. Además de la carencia de un precepto constitucional que defina y reconozca expresamente la participación política en el ejercicio del poder como un derecho específico, y de un precepto que sistematice y establezca expresamente las formas concretas de ejercicio de tal derecho, es decir, los mecanismos de participación. Por ello se debe perfeccionar el régimen jurídico de la participación popular.

Siendo el **Objeto de Investigación** el régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal en Cuba.

El **problema científico** de la investigación queda definido de la siguiente forma: ¿Cuáles son los elementos jurídicos que permiten el perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal en Cuba?

Planteándose así como **hipótesis** el perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba requiere de los elementos jurídicos siguientes:

- definir constitucionalmente la participación en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones públicas como un derecho y sus mecanismos.
- unificar y sistematizar en una Ley Municipal toda la normativa jurídica sobre Órganos Locales del Poder Popular, a fin de propiciar mayor coherencia y facilitar su interpretación y aplicación, con el reconocimiento de las vías de participación popular en el proceso de toma de decisiones.

Para dar solución a esta problemática se plantearon los siguientes objetivos:

Objetivo General:

Determinar los elementos jurídicos que permiten el perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal cubano.

Objetivos Específicos:

- Sistematizar los fundamentos jurídicos sobre la participación popular y la toma de decisiones, tomando como base el Derecho comparado.
- Analizar los mecanismos de participación popular en la toma de decisiones a nivel municipal.
- Identificar los elementos jurídicos que permiten el perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba.

Durante la investigación se aplicaron los métodos reconocidos por la Metodología de la Investigación Socio jurídica, los que se complementan con el fin de alcanzar los objetivos planteados en la misma, siendo explicados de la siguiente manera:

Métodos Teóricos:

Del Método Teórico-Jurídico: se empleó para determinar la esencia del objeto de investigación. Se realizaron las precisiones desde las definiciones jurídicas sobre las definiciones, de participación popular y los órganos locales de poder popular, y su relación entre sí para ofrecer una visión de su regulación jurídica. De igual manera, se examinaron y evaluaron los resultados obtenidos con la aplicación de otros métodos teóricos.

El Exegético–Analítico: este método se utilizó para establecer el sentido y el alcance de las normas jurídicas contenidas en los cuerpos legales de diversas jerarquías.

Jurídico Comparado: este método se utilizó para el análisis jurídico comparado de los actuales modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador, en cuanto a las vías y formas de regular la participación popular en los ordenamientos jurídicos.

Métodos Empíricos:

Método sociológico: Permitió comprender cada uno de los cambios legislativos que se han suscitado en el país en cuanto al funcionamiento de los Consejos Populares.

El método sociológico aportó un conjunto de técnicas propias de la sociología pero perfectamente utilizables en las investigaciones jurídicas, en la investigación se aplicaron:

Técnicas.

- **Revisión Documental:** se utilizó con el objetivo de conocer cómo se materializa la participación popular, en documentos tales como, Informe valorativo sobre procesos de rendición de cuenta del delegado a sus electores y Metodología nacional para la atención a la población.

El ***aporte de la investigación*** se consolida en brindar una herramienta de trabajo para que la participación popular siga siendo un elemento distintivo dentro del poder del Estado y sus mecanismos de regulación. La determinación de las limitaciones y las propuestas de perfeccionamiento constituyen las bases legales para políticas gubernamentales y como colofón se identifican los elementos jurídicos que permiten

el perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba.

La ***novedad del tema*** se alcanza con los siguientes resultados;

- La participación en la esfera política se relaciona directamente con el ejercicio del poder y la intervención del ciudadano en los asuntos públicos;
- la gobernabilidad de los sistemas políticos asociada a su estabilidad política, económica y social y a la capacidad de los gobiernos para satisfacer las crecientes demandas sociales, requiere de altos niveles de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el proceso de toma de decisiones públicas.

La tesis se estructura en dos capítulos el primero titulado: Los fundamentos jurídicos sobre la participación popular como elemento constitucional en el municipio. El segundo se titula: El Estado cubano políticas públicas, administración y funciones.

Posteriormente se emiten las conclusiones y recomendaciones de la investigación, y se le unen en carácter de anexos las técnicas utilizadas para corroborar los objetivos de la investigación.

Capítulo 1: LOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS SOBRE LA PARTICIPACIÓN POPULAR COMO ELEMENTO CONSTITUCIONAL EN EL MUNICIPIO.

1.1 Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas, toma de decisiones y participación comunitaria

El actual contexto internacional está matizado por una crisis sin precedentes de la especie humana cuya génesis principal se haya en los patrones irracionales de consumo que persisten como parte de la lógica desreguladora del sistema capitalista imperante. La crisis económica internacional y los efectos negativos del cambio climático agravan la situación de extrema pobreza por la cual atraviesan un número considerable de personas fundamentalmente en países subdesarrollados que cada día tienen menos posibilidades de acceder a los alimentos necesarios para poder subsistir.

Se plantea entonces la necesidad de incorporar al ámbito de la administración pública, políticas públicas en función del desarrollo local que propicien un mejoramiento en la calidad de vida de la población. Las políticas públicas son la herramienta principal de la actuación gubernamental, ésta tiene la acción de guiar los destinos de un país. Dichas políticas están orientadas a la resolución de los problemas de los intereses públicos. Está claro que más allá de ese fin inmediato, persiguen la detección y la corrección de discrepancias producto de otras acciones gubernamentales.

En este sentido se destaca la importancia del territorio como espacio de análisis que propicia el conocimiento de la realidad, los recursos humanos y naturales, las potencialidades y ventajas comparativas, las carencias y deficiencias, y los obstáculos al logro de las aspiraciones, herramientas estas necesarias que posibilitan a las localidades definir sus estrategias de desarrollo (Valenzuela, 2003:52). De diferentes aristas han sido tratados los elementos conceptuales que abordan el tema de las políticas públicas, entre los que se encuentran autores

cubanos tales como Pérez Guerrero (2007), Poel y Brito (2000), Moreno (2009), Quim y Ricard (1998), los cuales han enfocado esta problemática desde la Administración Pública atendiendo a las condiciones históricas en las que les ha tocado vivir. Thoenin (1997) señala que es el “Resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental”. Así mismo de Kostka Fernández (2012) plantea que política pública es el “Programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado”.

Otra arista desde la que puede enfocarse el tema que ocupa se encuentra en las concepciones político-sociales que se manifiestan en los preceptos constitucionales. En efecto, la Lex Superior es un reflejo, y a la vez expresión, de las concepciones políticas y sociales que dominan la voluntad que la origina, por lo que será contentiva del pensamiento rector de tal voluntad en las mencionadas esferas; manifestando, en consecuencia, el papel que desempeñará la Administración Pública en cierta comunidad. A través de sus artículos la Constitución refleja y revela el rol que se le asignará a la Administración en el sistema político de que se trate; y podrá definirse también la mayor o menor amplitud que en él tendrá el alcance de la actividad administrativa. En la medida que la norma de normas sea más extensa en su contenido, esos elementos podrán apreciarse con mayor facilidad. (Andry Matilla Correa, 2002: 35)

Heclo y Wildavsky (1972) plantearon que las políticas públicas son una “Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Marco Nieto y Maldonado (1998:68) quienes afirman que “La política pública se define como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses”.

Según Thoenig (1997), quien considera que una política pública es el “trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo

abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación". Varios autores analizan las políticas públicas desde otro punto de vista como plantea Ejeda Mendoza (2006:96) estas se definen por "las estrategias encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados".

El concepto de Políticas Gubernamentales tiene un sentido más amplio y preciso pues comprende en general a todas las acciones de gobierno. A partir de este principio pueden verse las principales características que distinguen al enfoque de políticas públicas y que no necesariamente son atributos de las políticas gubernamentales.³

Las políticas gubernamentales son las acciones que un gobierno emprende para resolver las necesidades de la población, se les denomina también como Políticas Publicas o "caminos o rutas de acción pública" (Thoenig, 1990). Aguilar (1999) afirma que "no deja de ser extraño que en el proceso de elaboración de las políticas (popularmente conocidas como políticas públicas, aunque por definición toda la política es pública) la hechura de las políticas, haya sido poco estudiado porque no deja de extrañar que gobernar un Estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, ciertos procedimientos, tiempos e instrumental.

Kraft y Furlong (2006) plantean que "una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores, las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada

³ Ejeda (2006) subraya precisamente "que el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convertir objetos y estrategias para satisfacerlas".

decisión”. Aguilar Villanueva (1996:29) en tanto, señala que una política pública es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Lahera (2004:95) señala que “una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución, por esto, se define política pública como, el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional”. Teniendo en cuenta el tema de las políticas públicas en el caso de Cuba ha sido considerada conceptualmente desde diferentes puntos de vista. En un contexto diferente al capitalista, y en un país que construye el socialismo con características acorde con las particularidades de Cuba, la política pública es definida según Pons (2000) como: “Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto”. Pons plantea que las políticas publicas no han sido tenidas en cuenta y no se le ha proporcionado el mayor interés, al ser estas de naturaleza estrictamente políticas. En este sentido, ratifica sobre la importancia del ejercicio de la política pública, que debe ser clara para el gobierno para lograr los objetivos trazados.

Es de vital importancia para poder analizar el proceso de las políticas públicas, descomponer el objeto de estudio en etapas que permitan analizar los programas que se van generando desde el gobierno. Para poder percibir la diversidad y complejidad del proceso se formularán diferentes modelos del ciclo, teniendo en cuenta que se trata de una construcción analítica. El ciclo de las políticas ha sido tratado de varias formas por diferentes autores, dentro de ellos se encuentra a Jones (1984) quien

propone: a) Identificación del problema; b) Elaboración de respuestas; c) Toma de decisión; d) Implementación; y e) evaluación.

Otro punto de vista es el de Kingdon (1984) el cual sustentan su modelo como una secuencia de procesos que abarcan las siguientes fases: a) definición de la agenda; b) definición de alternativas para la elección; c) selección concluyente entre las alternativas enumeradas; d) implementación de la decisión. Este esquema es desarrollado por Hogwood y Gunn (1981) quienes conciben el ciclo a partir de nueve fases: a) formación de la agenda de actuación de los poderes públicos; b) clasificación de los problemas o filtración de los problemas; c) definición de problemas; d) previsión (análisis de prospectiva); e) establecimiento de objetivos y prioridades; f) análisis de las alternativas; g) implementación, seguimiento y control de políticas; h) evaluación y revisión; y i) mantenimiento, reemplazo o terminación de las políticas.

Del Castillo y Méndez (2006) consideran existe consenso en los pasos fundamentales: a) problema; b) definición del problema; c) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; d) evaluación de opciones; e) selección de opción; f) implementación; g) evaluación. Ejea Mendoza (2006) coincide con esta última propuesta añadiéndole una fase f) de retroalimentación o terminación, elemento este que también se puede observar en las fases que identifica Roth Deubel (2005). Por otra parte Delgado Godoy (2009) esboza las que a su criterio son las principales fases del ciclo de las políticas públicas: a) identificación y formulación de problemas; b) formulación de políticas; c) adopción de la decisión; d) implementación; y e) evaluación.

Es necesario tener en cuenta, que en el ciclo de las políticas públicas propuesto por los diferentes autores, existe una gran coincidencia en dos puntos, uno de ellos es la implementación y el otro es la evaluación. Pocos de estos proponen una etapa después de la evaluación, que retroalimente la misma, con el objetivo de verificar y perfeccionar los problemas encontrados. Para esta investigación se asume el ciclo de políticas públicas propuesto por Torres Páez (2011) el cual

consta de 4 fases identificación y análisis de problemas; diseño; implementación; evaluación y retroalimentación y cada fase está conformada por un grupo de etapas que la complementan. La evaluación de las políticas públicas se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento (Osvaldo, 2006:32).

Una gestión eficiente del desarrollo económico en el ámbito local, requiere incorporar dentro del accionar de los Gobiernos locales un nuevo modelo de gestión pública basado en el enfoque territorial que enfatice la promoción del desarrollo económico y social de manera sistémica e integral. La actualización del modelo económico cubano requiere de la incorporación de un grupo de políticas públicas económicamente no discrepantes con los intereses sectoriales que le permitan, desde la Administración Pública, activar y estimular este sector que resulta fundamental en función de la gestión del desarrollo local.

En el caso de Cuba con los órganos del Poder Popular surgen las instituciones representativas de poder del Estado mediante las cuales le dan forma institucional y sistemática a la participación del pueblo en la función de dirección de la sociedad que se ejerce por medio del Estado. El ejercicio de la democracia mediante los órganos estatales de carácter electivo, es una necesidad del modelo socialista de desarrollo. En Cuba, este paso no se dio de inmediato con el triunfo de 1959, ni durante los primeros años con declarada orientación socialista en el desarrollo, por los problemas específicos que enfrentó el proceso revolucionario, así como por la celeridad de los cambios, los cuales, en ocasiones hicieron desaparecer formas organizativas cuando aún prácticamente comenzaban a despuntar. (Lissette Pérez Hernández, 2000: 70)

1.1.1 Las políticas públicas como función del Estado

El Estado se desenvuelve a través de actividades susceptibles de diferenciación y para llegar a comprender en la sustancia de la Administración Pública, precisa

determinar cuáles son esas funciones, su alcance y contenido, los órganos que las tienen a su cargo y saber qué lugar ocupa la Administración en su realización. Todo análisis de esas funciones converge, o bien en la elaboración de normas jurídicas, o en la aplicación de esas normas a casos concretos, o en la decisión de los conflictos que sobrevengan entre los ciudadanos o entre estos y la sociedad.

Esas tres clases de actividades no pueden ignorarse y aún en las nuevas formas de organización política todas ellas subsisten, objetivamente en el actuar del Estado moderno, se destacan otras tareas que desarrolla para el logro de sus fines, tareas que se apartan, en su caracterización, de las funciones clásicas: legislativa, jurisdiccional y ejecutiva, para configurarse con caracteres definidos y firmes, como funciones disímiles a las nombradas. (Héctor Garcini Guerra, 1986: 10) “La función administrativa del Estado ejecutada por la Administración Pública, en su actuar, no puede reducirse a la llamada función ejecutiva. Sus actividades van más allá del simple aplicar de la ley. Ella es, en sí misma, acción y actividad encaminada a cumplimentar su fin materializado por políticas públicas”.

Los administrados integrados en las organizaciones de masas, asumen actividades administrativas que alivian a la Administración Pública en el agobiante quehacer de llevarlas a cabo, le permiten evitar el burocratismo a la par que al desarrollar la conciencia de las masas, la identifica cada vez más con la ideología y propósitos del Estado. La producción, la justicia laboral, la salud pública, la educación, el orden interno, la recreación y los abastecimientos son, entre otros, campos de acción en los que la participación de los administrados se hace ya indispensable. (Héctor Garcini Guerra, 1986:142)

En la sociedad socialista la participación de los administrados en las actividades administrativas adquiere una especial relevancia. Es un principio del Derecho Administrativo socialista la participación de las masas trabajadoras en la administración del Estado. La integración Estado-sociedad hace que todo ciudadano adquiera conciencia de que como individuo forma parte de una colectividad poseedora en su conjunto de los medios e instrumentos de producción. Ya no son un

objeto sino un sujeto de gobierno y su intervención en las tareas administrativas se hace cada vez más intensa. (Héctor Garcini Guerra, 1986:56)

1.1.2 La participación política: esencia y definición

La participación es, junto a la igualdad, la justicia social y la soberanía nacional, un elemento esencial para definir el tipo de democracia que existe en una sociedad y su comportamiento en la vida real. Se puede afirmar que el principal criterio para valorar el Estado de la democracia es el grado de participación real de las masas en los asuntos sociales y del Estado. Los clásicos del Marxismo argumentaron ampliamente en sus obras la necesidad de la participación popular, no sólo en las tareas concernientes a la toma del poder político, sino en su mantenimiento y consolidación. V.I. Lenin concibió los Soviets como organizaciones eminentemente participativas que prepararían el camino hacia la autogestión social comunista, a través del fortalecimiento de los principios sociales en su actividad, es decir, el incremento del papel de las colectividades laborales y de las organizaciones sociales. (José Antonio Toledo García, 2009: 6)

En la historia del pensamiento marxista el concepto de participación política, unido indisolublemente al de democracia, ha sido abordado a partir del enfoque clasista que enfatiza la participación cada vez más creciente de las masas populares en la gestión estatal y socioeconómica. De los clásicos, sin duda fue Lenin quien mayor aporte realizó al análisis de esta problemática, pues no solo teorizó acerca del asunto, sino que fue el primero en llevar a la práctica su concepción política en torno a la democracia en las condiciones de una revolución socialista.

Existen múltiples acepciones del término participación política. Se aplica a actividades del pueblo en todos los elementos que conforman el sistema político de una sociedad, sin embargo, es definida generalmente como el acto de tomar parte en la formación, aprobación o aplicación de medidas de política pública, siendo esta definición aplicable a la actividad de un político, un funcionario gubernamental o un ciudadano común. (José Antonio Toledo García, 2009:19)

Otra definición la conceptúa "como la capacidad que tiene el ciudadano común para involucrarse e incidir en los procesos de toma de decisiones, lo cual tiene un momento relevante en la participación electoral, aunque no se limita a ella; es un medio para transformar las relaciones de poder y superar la brecha entre decisores y ejecutores. Lo anterior tiene su expresión concreta en la concepción de la participación política de las teorías burguesas de la democracia, en primer lugar en los partidarios del elitismo democrático del siglo XX, que atribuye la extensión de la participación política de amplios sectores poblacionales como una amenaza a las "instituciones democráticas". Consideran que la participación política de los ciudadanos debe reducirse al mínimo, para concentrar los instrumentos de toma de decisiones en manos de quienes están mejor informados y pueden apoyar con más eficacia los valores "democráticos".

La doctrina Marxista, liderada por el propio Carlos Marx, señala dos formas fundamentales de manifestación de la participación de los ciudadanos en la dirección del Estado: directa e indirecta. La participación directa significa la práctica de la discusión y sometimiento a consulta de toda la población de los asuntos más importantes de carácter económico, político y cultural. La participación indirecta se manifiesta en las formas representativas del poder del pueblo (diputados, delegados).

Al abordar la participación política no se puede dejar de mencionar el problema central que consiste en la vinculación de la participación con el poder real, pues la misma no se reduce a tener acceso a múltiples espacios de discusiones, sino contribuir a tomar decisiones desde esos espacios. Precisamente la calidad de la participación radica en la capacidad y posibilidad que tiene el individuo para discutir y tomar decisiones públicas, fiscalizarlas y ser actor en sus aplicaciones. (José Antonio Toledo García, 2009:27)

Otros términos como el comportamiento político están estrechamente relacionados con la participación. El comportamiento examina las actitudes de las personas ante la política y el modo en que expresan sus actitudes, pero este estudio debe comenzar

por la socialización política. A partir de la cultura política se definen las formas de participación de los ciudadanos en la vida social. La cultura política y la socialización política determinan la participación política. A su vez la participación política de los ciudadanos acelera el proceso de socialización política.

1.2 Ubicación del problema comunitario, abordado desde la participación popular

Existe el consenso de que la participación es un complejo proceso social que se ejerce de diferentes formas y adquiere diferentes significados en función del contexto histórico, cultural, económico, social y político en que ocurre y los intereses, finalidades y cosmovisión de los grupos en que ocurre. Los especialistas del tema entre los que sobresalen⁴ Maritza Montero, Berta Flores, Fadda Cori, Díaz Bordenave, Marcela del Mar Suazo, Ezequiel Ander-Eggs, Alfredo Manrique, Fernando De la Riva, Roberto Dávalos, Cecilia Linares, Miguel Limia, coinciden respecto a considerar a la participación como un proceso que se va construyendo paulatinamente por los sujetos a través de sus interacciones e implicaciones en diferentes situaciones, mediante la comunicación y la realización de actividades en las que despliegan sus recursos personales, emociones, sentimientos, afectos, conflictos. Es decir, que uno de sus principales rasgos es que se determina por el sentido que adquiera para cada sujeto, (su personalización) por lo que podrá ser explicado como un proceso diferenciado al nivel individual, grupal y societal, resultado de la integración de lo cognitivo y lo afectivo, y como la integración de múltiples procesos subjetivos.

Entre los investigadores cubanos más destacados en el estudio de la participación comunitaria se encuentran (Ovidio D'Angelo Hernández-enfoque socio psicológico),

⁴ Criterios de autores tomados de los compiladores: Cecilia Linares Fleitas, Pedro Emilio Moras Puig, Yisel Rivero Baxter Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura cubana Juan Marinello. En el tema la participación. Diálogo y debate en el contexto cubano, desde la perspectiva sociocultural.

Miguel Limia, Pedro Emilio Moras Puig, Haroldo Dilla-enfoque filosófico), Cecilia Linares, Yamilé Deriche, y Tania Vargas-enfoque-culturoológico), Ada Guzón, Roberto Dávalos, Elena Socarras, Argelia Fernández y la jurista Mirtha Arelis Del Río Hernández -enfoque sociológico) existe el consenso de que el modo de participación comunitaria en Cuba está dirigido al protagonismo creciente de las masas populares en la toma de decisiones políticas y en todas las esferas de la vida de la sociedad, se ve afectado en la práctica por la existencia de pautas culturales de idealidad, organización y comunicación social esencialmente verticalistas que condicionan el predominio de un modo de participación comunitaria de tipo movilizador. Se valora, además, lo imprescindible que resulta para la sociedad perfeccionar los mecanismos y espacios participativos a nivel comunitario para el desarrollo de una cultura del diálogo reflexivo, crítico y creativo, como forma de manifestación social basada en el respeto de la diversidad, en lo emergente de la subjetividad social y su correspondencia con los valores y metas sociales consensuadas. (Roberto Dávalos, 1996: 56)

Otra visión sobre la problemática abordada se encuentra en las tesis doctorales de Bertha Georgina Flores Mercado (2004) y Chantal Mouffe (1999). Estos autores consideran que la participación es un mecanismo comunicativo cultural o dinámica socio-jurídica, donde los actores construyen y deshacen activamente significados y sentidos. Este proceso que ocurre en el interior de la participación tiene que ver con la construcción de los sujetos participativos, ya que son estos los que dotan de significado su participación en la actividad comunitaria específica y concreta de cada contexto y se estructura una cultura participativa con unas formas, unos tiempos y espacios característicos y particulares. Esta valoración permitió reforzar la idea de que en el contexto de la reproducción y la simbolización de la participación se lleva a cabo en las distintas prácticas sociales que permiten a los actores transmitir y apropiarse de lo que significa participar en una colectividad.

En sentido general, en los estudios precedentes se observa la tendencia a valorar la relación de los elementos sociales, psicológicos, jurídicos y culturales con la participación. Su principal limitación tiene que ver con la ausencia de un

enfoque holístico para el estudio de un fenómeno que combina en su dinámica interna todos estos elementos en su condición de proceso sociocultural de interacción social de la praxis comunitaria cotidiana en el marco del cual se construye y desconstruye el sustrato sociocultural sedimentado en los regímenes de prácticas colectivas. (Yamilé Deriche Redondo, 2004: 26) Si se asume que es precisamente en los procesos participativos donde se establecen y modifican las pautas culturales que a su vez condicionan el modo de participación comunitaria, para la modificación de pautas culturales estandarizadas se necesita abordar la participación desde una perspectiva socio-jurídico para generar un nuevo tipo de prácticas colectivas participativas-reflexivas que tengan cuenta estos elementos y que produzcan otras objetivaciones e imaginarios sociales de participación.

Para ello se precisa alcanzar desde la Ciencia Jurídica, una concepción teórico-metodológica sobre la participación comunitaria como proceso socio-jurídico que facilite la construcción práctica cotidiana de un nuevo modo y contenido de la participación comunitaria y la reflexión sobre esas prácticas como condición de un nuevo saber colectivo que permita conformar (y acuñar en el imaginario y la memoria colectiva) un nuevo modo de hacer, de estar, de ser, de interrelacionarse con los demás, de participar, jurídicamente diferente. (Héctor Arias, 1995: 25).

El estudio de la participación como proceso socio-jurídico incorpora una concepción de proceso que revela el carácter constructivo y de desarrollo humano de los procesos sociales; el papel activo, consciente y participativo de los sujetos implicados, en un contexto interactivo, donde la comunicación, la motivación, la relación entre lo individual y lo social, lo reflexivo y constructivo constituyen sustentos fundamentales en la apertura de espacios al respeto, la confiabilidad, la responsabilidad y el papel que desempeñan los sujetos implicados. Siendo consecuente con la relación de la sociedad, comunitario-grupal e individual que caracterizan a la dimensión socio-jurídico de la participación comunitaria es necesario tener en cuenta el papel que juegan en este proceso las instituciones socializadoras en estos contextos para el desarrollo de la cultura participativa. Esta referencia se dirige especialmente a los entornos familiares y escolares que para

insertarse en esta nueva dinámica comunitaria tienen que acabar de materializar los preceptos que sobre la participación se reflejan en la política estatal.

La participación comunitaria como fenómeno socio-jurídico requiere para su estudio y desarrollo de un enfoque que potencie el componente significativo de los valores y normas contenidos en la subjetividad de los grupos humanos, a partir de los sentidos y significados que los actores tienen de su propio proceso participativo en función del marco cultural al que pertenecen. Es por ello, que el abordaje de un fenómeno social como la participación desde su dimensión socio-jurídico implica el estudio de las condiciones que permitan al sujeto interactuar conscientemente con el sistema instrumental que constituye la cultura desde su referencia, en procesos donde se apropien o recreen los significados que la sustentan y estos puedan alcanzar sentido personal.

1.3 Análisis jurídico comparado los actuales modelos de Venezuela, Bolivia y Ecuador

Se realiza un estudio de las legislaciones foráneas de países como Venezuela, Bolivia y Ecuador que fueron seleccionados por presentar como base jurídica el sistema de Derecho romano germano francés. La normativa venezolana fue elegida por la evolución que ha tenido la democracia venezolana por los grandes avances obtenidos, entre ellos la democracia participativa y protagónica, tomando en cuenta que la democracia de la cuarta República solo planteaba la democracia representativa, con la llegada de Hugo Chávez Frías a la presidencia de la República en el año 1998, se origina una nueva visión de democracia y se plantea la democracia participativa protagónica revolucionaria, totalmente novedosa en la cual se visualiza al pueblo como protagonista de su propio destino, y donde ejerce la democracia de forma directa.

Bolivia y Ecuador se escogieron por las transformaciones constitucionales y legislativas operadas desde finales del siglo XX en sus diseños normativos de la participación popular que va tributando a la inmediatez de sus efectos en el ejercicio del poder político y al aumento de las instituciones de participación a favor de un

mayor número de participantes. La muestra de los países antes citados se efectuó con el propósito de tener la percepción de la comparación-evolución de la regulación constitucional de las instituciones de participación en sus diseños, la identificación de las instituciones de participación inmediata, y las instituciones con un origen popular.

Los modelos de participación concebidos en los límites de los referidos procesos políticos latinoamericanos han tendido por tanto a la constitucionalización de diversos mecanismos de participación popular en función del ejercicio positivo o negativo de la soberanía popular, así como al desarrollo legislativo de determinadas reglas de procedimiento que informan su realización. A partir del análisis de las transformaciones constitucionales y legislativas en los actuales modelos constitucionales de Venezuela, Bolivia y Ecuador se abordaran desde la orientación objetiva y subjetiva de la participación popular como un presupuesto jurídico fundamental: (Joanna González Quevedo: 2010)

1. Como presupuesto inicial necesario, más no suficiente de cara al empoderamiento⁵ popular, está la positivación constitucional de los institutos participativos. En cuanto al reconocimiento de un mayor número de instituciones de participación ciudadanas y se advierte una tendencia creciente. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela de dos mecanismos reconocidos por la Constitución de la cuarta República (referendo constitucional e iniciativa legislativa) aumentó a ocho (referendo, consulta popular, iniciativa legislativa, constitucional y constituyente, revocación del mandato, cabildo abierto y asamblea de ciudadanos).

⁵ El concepto de empoderamiento también es específico al contexto y a la población, es decir, no significa lo mismo para todas las personas y en todos los sitios. El debate sobre el concepto de poder viene siendo objeto de numerosos debates en las ciencias sociales. Algunas definiciones se centran, con distintos grados de sutileza, en la capacidad de que dispone una persona o grupo para lograr que otra persona o grupo haga algo en contra de su voluntad. Otras definiciones se centran en distintos tipos de poder: entre ellos se incluyen el “poder de amenaza”, el “poder económico”, “el poder político”, el “poder integrador” o el “poder para crear relaciones como el amor, el respeto, la amistad o la legitimidad”, entre otros. Así, el significado de “empoderamiento” siempre va a estar en relación directa con la interpretación que grupos y personas hacen del poder. Cuando hablamos de empoderamiento en género, se está hablando de algo más que de la apertura de los accesos a la toma de decisiones; también debe incluir los procesos que llevan a las personas a percibirse a sí mismas con la capacidad y el derecho a ocupar ese espacio decisorio. Tomado de www.enlace.cu.

Bolivia con una menor tradición en la institucionalización de la participación reconoció en la Constitución de 2004 tres institutos (el referendo, la iniciativa legislativa popular y la asamblea constituyente), no así en la Constitución Política de 2008 con una cifra mayor de seis (el referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa). Ecuador con una historia mucho más fuerte en la regulación formal de las instituciones participativas de cuatro tuteladas al amparo de la Constitución de 1998 el referéndum, el plebiscito, la iniciativa popular y la revocatoria del mandato, ascendió con la Nueva Constitución Política de 2008 a seis(iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato).

2. Un modelo de participación que pretenda un mayor empoderamiento popular ciudadano no puede limitarse a la consagración de un amplísima sumatoria de instituciones participativas: el constitucionalismo latinoamericano de la década del ochenta hasta mediados del noventa exhibió vastedad de institutos de participación. No obstante, la creciente regulación constitucional de los mecanismos de participación política (*quantum*) desembocó en una democracia formal ante la ausencia de procedimientos participativos diseñados en pos de empoderar efectivamente a la ciudadanía. Por lo que su diseño requiere como pilar esencial una mayor inmediatez al participante en cuanto a la activación de los mecanismos y a los efectos vinculantes o no en el poder político del Estado. (Joanna González Quevedo, 2010: 56)

En tal sentido se corrobora que para el caso Venezuela de siete instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (referendo consultivo, referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio, iniciativa legislativa, iniciativa constitucional e iniciativa constituyente), cuatro de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano (referendo aprobatorio, referendo abrogatorio, referendo revocatorio e iniciativa constituyente) lo cual representa más de la mitad. Para el nivel local de

cinco instituciones (iniciativa legislativa, referendo revocatorio, referendo consultivo, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) sólo dos (referendo revocatorio y asamblea de ciudadanos) exhiben inmediatez en sus efectos lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República Bolivariana de Venezuela de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano se interna paradójicamente en el plano nacional. (Emilio Duharte Díaz, 2006:96)

Para el caso Bolivia de cuatro instituciones de participación concebidas para el nivel nacional(referendo nacional, iniciativa popular legislativa, iniciativa popular de reforma constitucional e iniciativa popular constituyente), dos de ellas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento político ciudadano(referendo nacional e iniciativa popular constituyente) lo cual representa la mitad del total de los institutos. Para el nivel local de tres instituciones (referendo departamental y municipal, asamblea de ciudadanos y cabildo abierto) sólo una (el referendo) exhibe inmediatez en sus efectos lo cual representa menos del total de los institutos. La mayor fortaleza del diseño participativo de la República de Bolivia de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano se interna también en el plano nacional.

En particular, Ecuador de seis instituciones de participación concebidas para el nivel nacional (iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de Convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato y la Iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior) todas constituyen instituciones de participación inmediata como formas de empoderamiento ciudadano. De igual manera, para el nivel local de tres instituciones (iniciativa popular normativa a nivel local, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local y la iniciativa popular de revocatoria de mandato), todas exhiben inmediatez en sus efectos. La fortaleza del diseño participativo de la República de Ecuador, de cara a la tesis del empoderamiento ciudadano, se interna tanto en el plano nacional como en el local.

3. Desde una dimensión subjetiva es necesaria la posibilidad-legalidad de la acción del participante, entendida ésta como el suficiente reconocimiento constitucional y legal de instituciones de participación con un origen popular, “por sí”, “desde abajo” de cara al principio democrático, así como la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en el ejercicio del poder.

En el modelo venezolano todos los mecanismos previstos tienen un origen popular: Iniciativa popular legislativa, proyectos de ordenanzas o de modificación de las ya vigentes, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular de convocatoria constituyente, iniciativa popular de referendo consultivo, iniciativa popular de referendo consultivo estatal y municipal, iniciativa popular de referendo revocatorio; iniciativa popular de referendo de los tratados, iniciativa de referendo para la abrogación total o parcial de las leyes, el Cabildo abierto y la Asamblea de Ciudadanos. (Atilio Borón, 2004: 70)

En el modelo boliviano igualmente cada uno de los mecanismos tienen un origen popular: iniciativa popular de referéndum nacional, iniciativa popular de referendo departamental, iniciativa popular de referendo municipal, iniciativa popular de convocatoria a referendo para Asamblea Constituyente, iniciativa popular de reforma constitucional, iniciativa popular legislativa, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

El modelo ecuatoriano de igual forma le atribuye un origen popular a sus mecanismos participativos: iniciativa popular normativa, iniciativa popular de reforma constitucional; iniciativa popular de convocatoria a Asamblea Constituyente, iniciativa de consulta popular, iniciativa de consulta popular en forma de referendo a nivel local, en forma de referendo a nivel nacional, iniciativa popular de revocatoria de mandato e iniciativa de consulta popular en forma de referendo solicitada por ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. (Álvaro García Linera, 2005, 98)

4. Por último se ha tendido a la eliminación de barreras que limitan la participación del ciudadano en la toma de decisiones sobre la base de la igualdad material que ha de informar la los derechos políticos. Para Guzmán Hernández la materialidad del

principio de igualdad, declarado constitucionalmente, vio afectada su dimensión política por el voto censitario y todavía hoy existen fórmulas en la cuales perviven posiciones discriminantes del participante. Estas fórmulas van desde los cuestionables límites de la edad electoral, hasta la exclusión de los derechos políticos a quienes han sido privados de libertad por sentencia judicial.

A entender de la autora la cual coinciden con Yan Guzmán Hernández, los modelos políticos abordados exigen la cualidad de ciudadano para la puesta en marcha de los mecanismos, así como mantienen determinados límites sobre la base de la edad electoral y los que se derivan de resoluciones judiciales; empero destacable resulta la positivación constitucional del voto facultativo para las personas entre dieciséis y dieciocho años de edad en el caso de Ecuador, y para la praxis política venezolana la emergencia de instituciones que producen un corrimiento de la categoría ciudadano a la categoría pueblo en cuanto a los sujetos legitimados para la puesta en marcha de los mecanismos de participación como son la Asamblea de Ciudadanos y la rendición de cuentas. (Yan Guzmán Hernández, 2006, 19)

1.4 Las funciones estatales como expresión concreta del poder público del Estado

El Estado y el Derecho han sido estudiados como dos fenómenos indisolubles cuya aparición está determinada por premisas históricas idénticas que permitieron el surgimiento de la organización política de la sociedad y de las normas jurídicas. Este proceso comienza con los primeros vestigios de la decadencia del régimen de la Comunidad Primitiva, pero siempre condicionado por el proceso histórico de desarrollo de la humanidad. (Miguel Sánchez Morón, 2006:74)

La materialización práctica del Estado radica en su funcionamiento, en su capacidad movilizativa, pues debe necesaria e incesantemente desplegar acciones concretas a través de las cuales puede interactuar con la sociedad. El Estado existe en tanto actúa, en tanto se manifiesta y realiza sus fines y objetivos, esto es, en la medida que desarrolle sus funciones estatales. “Las funciones estatales son expresión concreta del poder público del Estado, se manifiestan como diferentes formas o modos de

expresión de la voluntad del Estado, especificadas según la naturaleza y contenido de la actividad que provea. Esta definición parte de la noción que, a juicio de la autora, la integra una actividad estatal sistematizada con una sustancia específica en virtud del objetivo particular que con su provisión persigue el Estado. Las tipologías de funciones estatales deberán responder siempre a la sustancia que signa la voluntad estatal que concretizan, en virtud del objetivo perseguido por el Estado. Su variedad y desacuerdos se considera parte de los distintos criterios de clasificación asumidos por los autores que, aunque válidos en su mayoría, son portadores de distintos grados de generalidad y puntos de vista”. (J. R Lezcano, 2008:79)

La comprensión adecuada de las funciones del Estado se logra en el plano del Derecho Público al regular, dicha esfera de actuación del Derecho, el ejercicio de las atribuciones y funciones del Estado. En la práctica son utilizados numerosos vocablos para referirse a las funciones del Estado, dentro de ellos el término atribuciones se esgrime como sinónimo. Lo cierto es que hacen referencia a nociones diferentes, por lo que es preciso darles su propio significado. El concepto de atribuciones comprende el contenido de la actividad del Estado; es lo que el Estado debe hacer. El concepto de función se refiere a la forma y a los medios de la actividad del Estado, en tanto, las funciones constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones. Las funciones no se diversifican entre sí por el hecho de que cada una tenga contenido diferente, pues todas pueden servir para realizar una misma atribución. (A, Rizo Oyangurén, 1991, 95)

1.5 Los municipios como parte de la descentralización de las decisiones del Estado

El Poder como atributo del Estado, no es un ente abstracto, sino que se materializa a través de la acción de los órganos que lo expresan, como un elemento consustancial a la autoridad, que se da en dos dimensiones: en el ámbito formal se nos revela como el conjunto de mecanismos, métodos y procedimientos refrendados legalmente; mientras que en el ámbito material se concreta en las acciones políticas tendentes al logro del consenso, la hegemonía y la instrumentación de la ideología

política prevaleciente. Las decisiones, asumidas como expresiones concretas del poder, son la medida del imperio, dominio y jurisdicción que se tiene para mandar. Precisamente por ello,

El reto es crear las vías alternativas que propicien la participación real en el ejercicio del poder y, con ellas, lograr la eficacia en la gestión para la solución de los problemas comunales, de forma tal que se acerquen a la base la toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente a la comunidad, convirtiéndose así, el pueblo en sujeto del control directo. El ejercicio del poder por el pueblo no debe ceñirse a su participación en los órganos superiores del poder estatal por vías representativas, ni bastan tampoco las formas usuales de democracia directa que el constitucionalismo moderno asume, por lo general, prácticas electorales viciadas que distorsionan la expresión de la voluntad popular y deslegitiman a los gobernantes, ni bastan las asociaciones espontáneas de la sociedad civil: Es una necesidad ineludible la municipalización de las decisiones. (Martha Prieto Valdés, 2002:26)

El municipio debe estar en todo momento articulado con el Estado, de manera que sea posible cumplir a nivel local con los fines y funciones del Estado, teniendo en cuenta que constituyen el nivel inferior en un sistema de distribución vertical del poder. Como parte esencial de la organización política del Estado, estas instituciones están más cerca de los electores, por lo que son los espacios territoriales donde más real y verdadera es la participación ciudadana, donde se posibilita el debate y el control de la gestión, donde se manifiesta directamente la existencia de diversos entes e instituciones locales y es realizable la representación de intereses políticos de la población en toda su heterogeneidad. Esta idea, por cierto, no debe desconocer que el municipio como eslabón de la división político administrativa, es parte del todo estatal y a él se subordina. (Carlos Manuel Villabella Armengol, 2004:37)

El alcance se extiende más allá del simple acceso al poder; que no se debe reducir a las vías electorales; si no que tiene sus cimientos en la acción ciudadana consciente,

en los procesos de formulación de políticas públicas y en la toma directa de decisiones, a partir de la consulta popular y de la elaboración de agendas que contemplen las demandas populares. Lo anterior no excluye la pervivencia de la representación para los niveles intermedio y superior de decisión y en especial, sobre aquellos asuntos de interés más general, sino que supone en esos casos estrechar el vínculo representante pueblo de tal forma que se activen los mecanismos de control de la autoridad delegada.

La municipalización de las decisiones está dirigida, en su aspecto material, a propiciar el poder del pueblo a través de la institucionalización y regulación de mecanismos concretos de participación, de forma tal que el ejercicio del poder sea realmente un derecho popular, expresado a través del reconocimiento de poder y autoridad a las instituciones municipales en la toma de decisiones y en la disposición de los recursos materiales y financieros. Por su parte, en su aspecto subjetivo, o ideológico, exige la acción consciente del Estado en la educación del ciudadano sobre su función en el autogobierno, lo que supone enseñar a gobernar sobre la base de la formación de una conciencia política activa que le permita a éste conocer cómo, dónde, por qué y para qué participar. Se logra la acción directa y consciente de la población sólo si en ella se fundan expectativas de desarrollo colectivo e individual y de solución a sus demandas. Es entonces, que la expresión poder del pueblo adquiere significación real. Debe ser una instrucción donde las categorías soberanía, legitimidad y democracia sean de acceso popular y objeto de ejercicio y realización cotidiana.

El municipio además de un ente político, lo es de carácter jurídico en tanto para satisfacer el fin último de su existencia a de ejercer un conjunto de derechos y asumir obligaciones, expresivas de su capacidad para actuar, lo que en técnica jurídica se denomina personalidad y supone la existencia de un patrimonio propio que le brinde al Municipio la aptitud en el plano económico para desempeñar las atribuciones que le corresponde.

Capítulo 2: EL ESTADO CUBANO POLÍTICAS PÚBLICAS, ADMINISTRACIÓN Y FUNCIONES

2.1 La toma de decisiones y mecanismos de participación

En Cuba son varios los órganos que despliegan la actividad administrativa. De modo general, se puede expresar que en el complejo orgánico que ejecuta la función administrativa en el país intervienen el Consejo de Ministros como máximo órgano administrativo según lo previsto y regulado en el artículo 95 en relación con el artículo 98 inciso i) de la Carta Magna. De igual manera se concibe como órgano de la Administración Pública al Comité Ejecutivo pues se le otorga la facultad de decidir sobre las cuestiones del Consejo de Ministros, durante los períodos que medien entre sus reuniones. (Lisette Pérez Hernández, 2000: 56)

El sistema de órganos de la Administración Pública cubana se integra por un conjunto de estructuras administrativas que aunque con distinta competencia objetiva o funcional, interaccionan entre sí y están orientados hacia un objetivo común: la consecución de finalidades estatales concretas en correspondencia con el interés público. En este sentido se establece la diferencia entre órganos y organismos. (Andry Matilla Correa, 2002: 12)

Para Garcini Guerra “el órgano no es más que una parte de un todo jurídico caracterizado como persona moral. El órgano sólo es concebible integrado en el Estado, por ello, el órgano como tal, no es sujeto de derechos sólo tiene competencia, el sujeto lo es el Estado (Administración). En la formación del concepto jurídico de órgano se precisa, según García Oviedo la concurrencia de una fracción de la actividad del Estado, concretada en los oficios, centros de competencia; un individuo o un conjunto de individuos que producen respecto de aquel; actos de voluntad y actuación, el titular del oficio y una imputación jurídica en virtud de la cual esos individuos han sido encargados de realizar las funciones inherentes al oficio de que se trate. Aunque el órgano sea una unidad de elementos, en la práctica se utiliza, generalmente, el vocablo como expresión de la persona física, del titular en

razón a ser la voluntad de este la que se hace patente y se materializa en la actuación administrativa”. (Héctor Garcini Guerra, 1981)

Para Matilla Correa son trascendentales dentro del mapa orgánico de la Administración Pública, luego del Consejo de Ministros y su Comité Ejecutivo, los llamados Órganos de la Administración Central del Estado (en lo sucesivo OACE). Estos organismos se encuentran subordinados al Consejo de Ministros y se clasifican en: ministerio, cuando tienen a su cargo la dirección y administración de una o varias ramas o sub-ramas de la economía o de actividades políticas, económicas, culturales, educacionales, científicas, sociales, de seguridad o defensa; e instituto, cuando se trata de un OACE cuyo jefe no forma parte del Consejo de Ministros, las delegaciones y direcciones territoriales de tales organismos, el Consejo de la Administración Provincial y Municipal (en lo sucesivo CAP y CAM respectivamente) y las entidades de subordinación provincial, municipal y local. (Andry Matilla Correa, 2002:52) Los Consejos de Administración según lo preceptuado en el artículo 103 de la Carta Magna dirigen las entidades económicas, de producción y de servicios de subordinación local, con el propósito de satisfacer las necesidades económicas, de salud y otras de carácter asistencial, educacionales, culturales, deportivas y recreativas de la colectividad del territorio a que se extiende la jurisdicción de cada una.

En asuntos de organización administrativa local, la principal disposición normativa que desarrolla lo dispuesto en la Constitución es el “Reglamento de las Administraciones Locales del Poder Popular”, aprobado por el Acuerdo No. 6176 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de 13 de noviembre de 2007. En el referido acuerdo se reafirma lo regulado constitucionalmente al preceptuar que los Consejos de las Administraciones devienen en órganos administrativos locales encargados de dirigir y controlar la actividad de las entidades de la economía, la producción, los servicios educacionales y de salud, cumpliendo con las directrices trazadas por los OACE en el territorio donde ejercen su acción, lo que supone subordinación de las partes al todo, o en otras palabras, actuar a nivel local de tal manera que se cumplan las funciones estatales generales.

Las administraciones provinciales, en su actividad, tienen como premisa de que la provincia es la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la Ley, como eslabón intermedio entre el Gobierno central y el municipal, en una extensión superficial equivalente a la del conjunto de municipios comprendidos en su demarcación territorial, que ejerce las atribuciones y cumple los deberes estatales y de administración de su competencia y tiene la obligación primordial de promover el desarrollo económico y social de su territorio, para lo cual coordina y controla la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Estado, con el apoyo de sus municipios, conjugándolos con los intereses de éstos.

En el propio Acuerdo No. 6176 establece en su artículo 13, las atribuciones que ha de cumplir el Consejo de la Administración en tanto coordina, controla y fiscaliza en su demarcación la ejecución de las políticas, programas y planes aprobados por los órganos superiores del Partido, Estado y Gobierno para el territorio, dentro de los marcos fijados por la ley. Este propone al MEP⁶, la creación, fusión y extinción de entidades administrativas, económicas, de producción y servicios de subordinación local que dirige y controla. Adopta decisiones sobre las medidas para el mejor desarrollo del trabajo de prevención y atención social en el territorio, acorde con la política trazada al respecto.

2.2 El funcionamiento de la Administración Pública como parte de la toma decisiones

El Estado constituye una maquinaria funcional conformada por un conjunto de órganos armónicamente estructurados, cuya diferenciación se establece a partir de las funciones que realizan. Dentro de estos se encuentran los órganos ejecutivos o de gobierno que forman parte indisoluble de un todo que es el Estado cubano, pero que no constituyen lo mismo. En este sentido, los órganos de Gobierno son “los brazos” del Estado, es decir, los encargados de ejecutar y administrar la decisión y la

⁶ Ministerio de Economía y Planificación.

voluntad de los órganos de poder a los cuales se les atribuyen en Cuba las funciones de gobierno y de administración.

El tratamiento de la actuación de la Administración Pública como parte indisoluble del Estado resulta casi imperceptible por los teóricos cubanos que de manera general no abordan su actuación en este marco. Sin embargo, desde el punto de vista teórico se establece el debate sobre el término Gobierno entendido este como órgano, en cuanto a la reserva de la función de gobierno y en cuanto a la existencia de esta como función de “ejercer gobierno” de los llamados órganos locales. (Miguel Sánchez Morón, 2006:54)

“En relación con el pronunciamiento de “ejercer gobierno” y el que se establece en la Constitución cubana, mucho se ha discutido. En este sentido, los criterios teóricos de Villabella Armengol, explican que, una pauta esencial para el entendimiento del precepto está en enfocar que la denominación “gobierno” en el entorno municipal difiere con las denominaciones de ejecución y administración y, por ende con respecto al uso que se le concede al término en el artículo 95 del texto constitucional, referido al Consejo de Ministros. Solo se puede entender en cuanto al municipio en el sentido de “conducir a la comunidad hacia el logro de sus fines esenciales, satisfaciendo sus exigencias”, para lo cual es necesario agotar un grupo de acciones. Por tanto, desde esta perspectiva, gobernar en el nivel municipal debe ser planificar, trazar políticas, concebir estrategias, reglar, tomar decisiones, dirigir su ejecución y controlar; es impulsar y dirigir la vida toda de un municipio”. (Carlos Manuel Villabella Armengol, 2008: 85)

Lo anterior no significa ver al Gobierno local como algo distinto al Estado. Los intereses locales serán válidos en tanto y en cuanto los intereses generales de la sociedad, de la nación, no se vean afectados por la satisfacción de aquellos y, en esto, el Gobierno local juega ese doble papel, y desde esa perspectiva es que debe verse el tema de la flexibilidad y la autonomía. Esto demuestra que, por mucho que se distribuya a través de un complejo sistema de órganos y organismos, con mayor o

menor autonomía entre ellos, el Estado es uno solo, donde el Gobierno se identifica como una parte indisoluble del Estado. (Alfredo Gustavo Puig, 2003:12)

En cuanto a la Administración Pública, esta personifica el poder del Estado en la satisfacción del interés público. Sobre la consideración de la Administración Pública, Monzón Bruguera expone que, “la Administración Pública cumpliendo las directrices e instrucciones del Gobierno correspondiente, actúa para la obtención de finalidades estatales concretas, en beneficio de los intereses de la sociedad”. En virtud de ello, la Administración se distingue por la importancia de las actividades que realiza inherentes al interés general en razón de formas de intervención para conseguir sus fines. De esta manera la satisfacción de los intereses colectivos constituye el fin principal de la Administración Pública en Cuba. (Andry Matilla Correa, 2002: 40)

Para la autora, queda claro que desde la dimensión teórica tanto el Gobierno como la Administración son órganos diferentes al cual se le atribuyen funciones diferentes. Sin embargo, dentro de la estructura estatal cubana, resulta compleja esta diferenciación, toda vez que de la propia regulación jurídica constitucional, el Consejo de Ministros deviene al mismo tiempo en Gobierno y Administración Pública del Estado. Esta cuestión trae consecuentemente aparejado, que en disímiles ocasiones, no se logre identificar la actuación del Consejo de Ministros.

En la contemporaneidad el Estado se instituye como una polémica diferente en cuanto al ejercicio de las funciones al utilizar de manera indistinta las expresiones funciones de poder y funciones del Estado. Para muchos teóricos las funciones del Estado y funciones del poder conforman una categoría única de prestaciones y actividades públicas para alcanzar el fin de la comunidad política. Para otros autores, dentro de los que destaca Dromi, existe una distinción entre funciones del Estado, en cuanto expresan la ejecución de actividades concretas de orden económico, social, de seguridad, asistencia social y justicia y de funciones del poder, que constituyen medios propios de la actividad estatal y que se traducen en la actuación del poder tanto de carácter formal (jurídica), como vías para su actuación (gubernativa,

legislativa, judicial y administrativa) , y por cuyo conducto el Estado logra los fines que se le asignan. (R. Dromi, 1998:32)

En este sentido, no se reconoce jurídicamente en cuanto a la regulación constitucional de las funciones de gobierno y de administración, las dos posiciones teóricas en torno a la configuración de las funciones del Estado: subjetiva (órgano) y objetiva (función). Esta configuración es la que permite lograr una armonización entre el órgano que se crea y la función que se va a delegar, de manera tal que no se materializan individualmente sino que ambos elementos se conjugan necesariamente para lograr un equilibrio entre ambos términos, de manera que uno no preceda al otro sino que surjan al unísono. (E. García de Enterría y T. Fernández, 2008)

El reconocimiento de la unidad de poder como principio significa la ruptura con una concepción de poder constitucionalmente enraizada que defiende la división como garantía democrática y mecanismo de control, y que ha diseñado, como consecuencia lógica, la estructura estatal a partir de determinados tipos de órganos y sus funciones respectivas entendiéndose como tal la clásica distribución del poder entre los llamados órganos legislativos, ejecutivos y judiciales. Teóricos cubanos en la primera mitad del siglo pasado sostenían ya que uno de los errores de Montesquieu radica en que formula una división absoluta entre el poder del Estado sobre la base de esas tres manifestaciones, y efectivamente, esa división absoluta no puede darse, porque siendo uno el poder del Estado, no puede dividirse en términos absolutos, ya que todos necesariamente guardan una interdependencia entre sí. (T. Fernández, 2008: 32)

Jellinek sigue esta misma línea de pensamiento, por ello propone una unidad de poder del Estado, entendido como poder soberano pero cuya materialización se logra mediante el ejercicio de las funciones estatales. Expone además la necesidad de establecer límites en cuanto a jurisdicción y competencia cuando es delegada una misma función a varios órganos o cuando un órgano ejerce varias funciones. (E. García de Enterría, 2008:56) En la doctrina cubana la unidad de poder supone una concepción teórica y organizativa que sustenta que el poder político público se

conforma a través de una red institucional que presenta diversas estructuras, pero cuyo funcionamiento es sistémico y personifica y responde a una única voluntad política, la del pueblo en el cual reside la soberanía y “del cual dimana todo el poder del Estado... ejercido directamente o por medio de las Asambleas del Poder Popular”. Para Villabella, (Carlos Manuel Villabella Armengol, 2008: 19)... esto no significa que se niegue que exista una compartimentación y especialización de funciones de los diferentes componentes del aparato estatal, sino que todas las palancas de poder y administración del Estado están unificadas en las manos de los órganos representativos, con lo cual todos los órganos del poder público y no solo el aparato ejecutivo y administrativo estarán subordinados a los órganos electivos del poder estatal del pueblo.

La teoría, ha tratado de diferenciar ambas funciones sobre la base de que una es más amplia que la otra. Matilla Correa afirma que “la opinión actual dominante es que la función administrativa es más amplia en su contenido que la ejecutiva, pues no solo abarca la ejecución de las disposiciones emanadas del órgano legislativo, sino que se extiende hasta la creación de normas jurídicas (especialmente los Reglamentos), que también van a regular su actuación, a tenor de la potestad reglamentaria que ostenta. De igual manera en el ámbito de alcance de la mencionada atribución administrativa incluye la solución de conflictos por órganos administrativos que se originen con motivo de cuestiones administrativas”. (Andry Matilla Correa, 2002:9)

Por su parte Lezcano Calcines reafirma los postulados del anterior autor y plantea que “aunque con una marcada conexidad objetiva y orgánica, con razón se ha dicho que administrar es mucho más que ejecutar, pues “sus actividades -se refiere aquí a la administrativa- van mas allá del simple aplicar la ley”, (Héctor Garcini Guerra, 1981) y ahí precisamente es que se distancian, teóricamente, las funciones administrativa y ejecutiva del Estado que, en la práctica, se proveen por el mismo órgano estatal: la Administración Pública, no siendo ésta razón organizativa la única relacional, pues entre ambas existe una complementariedad absoluta. Tanto que, la una (la función administrativa) se vale de aquélla, a la que por naturaleza va unida,

para garantizar su capacidad operativa, movilizativa, a la que, por demás, contiene; pero de la que se distingue en cuanto a que la ejecutiva es única e individualizada, mientras la administrativa equivale a muchas acciones distintas a ejecutar. En fin, ejecutar es una acción que se agota por sí misma, mientras administrar es una actividad que se agota solo a través de muchas ejecuciones.

2.3 Análisis jurídico de la municipalidad

Entre la municipalidad instaurada por la Constitución y la refrendada luego de la reforma del 92 no hay rupturas desde el punto de vista estructural-funcional. Pero sí existen diferencias que permiten caracterizarla en cada momento. El municipio implementado en 1976 está determinado en la norma constitucional por los siguientes rasgos: influencia del modelo socialista europeo en lo orgánico (Comité Ejecutivo) y funcional (principio de doble subordinación). Además presenta una indefinición del municipio como unidad territorial; escasa diferenciación entre municipio y provincia como niveles políticos y administrativos; indefinición del ámbito de atribuciones del Municipio; conformación de un modelo estatal relativamente simple: Asamblea, Comité Ejecutivo, Delegado. Estos tienen una conformación de un diagrama de Comisiones Permanentes de Trabajo muy homogéneo y con una doble subordinación a la institución representativa y a la ejecutiva. Presentan una alta centralización en el funcionamiento del mecanismo estatal; presencia en el texto de artículos dedicados a cuestiones organizativas y procedimentales de los diferentes órganos; matización de los principios universales sustentadores del municipio, en particular de la democracia y de la articulación-relación que son los que tienen un estatus normativo más completo. A partir de los preceptos de la unidad de poder y el centralismo democrático se evidencia una escasa apreciación de los principios de autonomía y heterogeneidad en la letra constitucional y en la organización y funcionamiento práctico del andamiaje estatal municipal.

Por su parte, un análisis del Municipio cubano luego del perfeccionamiento llevado a cabo en 1992 permite apreciar varias características. Dentro de estas, se puede apreciar mutaciones estructurales a partir de la desaparición de órganos (Comités

Ejecutivos), la aparición de otras instituciones (Consejos de Administración, Consejos Populares) y el funcionamiento de estructuras novedosas de forma experimental en algunos municipios (distritos administrativos); conformación de un diseño más autóctono y con menos influencia de los modelos foráneos; conceptualización del Municipio como unidad territorial a partir de su diferenciación conceptual y competencial de la provincia; configuración de un modelo municipal más complejo organizacionalmente a tenor de la superposición de varios eslabones: Asamblea, Consejo de Administración, Consejos Populares, Distritos Administrativos, Delegados.

La mejor organización de las Comisiones Permanentes de Trabajo partiendo de su instauración sobre la base de los intereses específicos del territorio y con subordinación única al ente representativo del poder; mejor redacción en general del articulado constitucional a partir de enfoques más precisos y la eliminación de artículos válidos para normas infraconstitucionales. Se constata una apreciación más racional de los principios del Municipio, en particular de la autonomía y la heterogeneidad, a partir de la tipificación normativa de cierto espacio de desenvolvimiento autónomo y de la relativa estimación en la estructuración práctica de la heterogeneidad. (Carlos Villabella Armengol, 1993:52)

Son también elementos que lo caracterizan, aunque demostrando aspectos en los que no hubo perfeccionamiento, los siguientes; subsiste poca precisión normativa del ámbito de competencias propias del municipio en las diferentes esferas; indefinición del Consejo Popular como estructura del gobierno; débil tratamiento de la Presidencia de la Asamblea, sobre todo a partir de la doble connotación de ésta y de su rol en los períodos intersesiones de la Asamblea; indefinición de los principios básicos de la revocación del mandato de los Delegados; no completamiento del basamento normativo del Municipio al carecer muchas de sus estructuras e instituciones de un status jurídico desarrollador de los preceptos constitucionales.

Entre las características que se comentan se destaca la definición del Municipio en la Constitución. Tal concepto retoma algunos elementos invariables del Derecho

Municipal Comparado, a saber: entidad de Derecho Público; personalidad jurídica; finalidad de satisfacer necesidades de la vida comunal; supuestos de territorio y población como fundamentos constitutivos. No maneja por el contrario otros que también se citan reiteradamente como el carácter autónomo, el patrimonio propio, o su conformación de cauce de representación vecinal.

Con la reforma constitucional también hay una apreciación más racional de los principios configurativos del municipio reconocidos por la doctrina universal, los que se manifiestan en el entorno cubano, con señales particulares en consonancia con el sistema cubano, es por ello que pueden enunciarse como: autonomía administrativa, relación sistémica, democracia socialista y heterogeneidad ponderada.

La autonomía administrativa en el municipio cubano se manifiesta en: la delimitación de su haz competencial, independencia funcional en su demarcación, libertad de gestión; facultad decisoria en los marcos de sus atribuciones, personalidad jurídica, actuar bajo propia responsabilidad, relativa potestad organizativa de sus territorios, y suficiencia presupuestaria como condición indispensable para el ejercicio del gobierno. No obstante, en una visión del municipio futuro, más maduro y no lastrado por las limitaciones económicas actuales, este principio debería reforzarse en función de tres cuestiones principales: una mayor independencia económica, contando básicamente con prerrogativas superiores en la conformación y gestión del presupuesto, y de una mayor participación en los ingresos impositivos y la recaudación de divisas en el territorio; un mayor espacio para iniciativas locales, que junto a la expansión de la democracia municipal posibilitaría una mejor personificación del municipio como entidad política; y la eliminación de prácticas por parte de la instancia provincial que tiendan a una política de tutelaje hacia los municipios, lo que nada tiene que ver con el papel constitucional de eslabón intermedio entre el gobierno central y el municipal que debe desempeñar.

El principio de relación sistémica está directamente condicionado por las concepciones de la unidad de poder y el centralismo democrático que lo permean. El mismo se concreta en la posibilidad de: fiscalización por los órganos superiores del

Estado y el gobierno de las instituciones municipales; facultad de los órganos superiores de revocar, modificar o suspender según sea el caso, los acuerdos o disposiciones de los órganos municipales; mandato al municipio de ayudar a la realización de los fines del Estado, de organizar las entidades y la actividad económica en general según los principios establecidos nacionalmente, y de coadyuvar al cumplimiento de los planes de las entidades económicas radicadas en su territorio, aunque no le estén subordinadas.

El principio de la democracia por su parte, es el pilar del sistema orgánico cubano a este nivel y constituye uno de los aportes más rico y originales de la concepción cubana de la municipalidad y una de las fortalezas principales del sistema político cubano. Sobre esta base calificamos al principio como democracia socialista y se expresa a través de elección directa del órgano de poder municipal, el vínculo permanente entre representantes y representados a partir del mandato imperativo, el deber de los primeros de rendir cuenta periódicamente a los segundos, y su revocabilidad en todo momento del mandato.

No obstante la superioridad teórica de este principio en el funcionamiento de la municipalidad cubana, la amplitud de su marco legal y las posibilidades sociopolíticas reales para su materialización, en ocasiones, se reduce a estándares mínimos, formalizándose y limitándose entre otros aspectos a la participación-elección, la asistencia a las asambleas de rendición de cuentas, o el respaldo a convocatorias del gobierno. Para su desarrollo por ende, se debe, en primer lugar, desformalizar los mecanismos funcionales del Poder Popular municipal y cumplimentar lo regulado normativamente; a partir de aquí puede señalarse la necesidad de: buscar vías para la participación ciudadana en la conformación de las estrategias y objetivos políticos del municipio, hacer más efectiva la participación popular en los procesos decisorios con implicación para la comunidad, corporizar mecanismos permanentes de control popular sobre la actuación de los órganos del poder, incentivar la participación directa de la población en la gestión de los asuntos comunitarios, y fortalecer desde todos los ángulos los procesos de rendición de cuentas. (Mirtha Arely del Río Hernández, 2009: 27)

Finalmente, en cuanto al principio de heterogeneidad puede señalarse que este no tuvo en el diseño de 1976 ni con el perfeccionamiento estatal de 1992 una acogida normativa. No obstante, si bien en la década del setenta y primera parte de los ochenta ello no constituyó una necesidad crucial en la municipalidad cubana por cuanto la división político-administrativa instaurada logró una relativa uniformidad municipal; en los años noventa se catalizan nuevas problemáticas que se habían venido gestando, de ello resultó un mapa municipal asimétrico que incide en que las estructuras de gobierno resientan su viabilidad funcional.

2.4 La participación popular en el funcionamiento de la Administración Pública en Cuba

Desde el punto de vista teórico puede decirse que la participación es una actividad humana que tiene lugar en las diferentes esferas de la vida social, de ahí que en la literatura suele adjetivarse el término de acuerdo con estas esferas; así se habla de participación política, electoral, laboral e industrial. En cualquiera de estas esferas puede catalogarse de popular siempre que exista un involucramiento real del pueblo. Específicamente, la participación política, se vincula a las relaciones de poder y de dominación clasista consustancial al tipo de democracia imperante en una sociedad. En este estudio se define como el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas como manifestación esencial del ejercicio del poder político, criterio que se asume de Mirtha Arely. (Mirtha Arely del Río Hernández, 2008:19)

El estudio de la participación política y de los factores que inciden en esta es importante desde el punto de vista teórico y práctico, por la incidencia que esta puede tener en la gobernabilidad de un sistema político dado. Numerosos autores coinciden en afirmar que la gobernabilidad exige la presencia de ciertos requisitos, entre los que se encuentra la participación de los ciudadanos en el ejercicio del poder, especialmente en la toma de decisiones públicas. (Joanna González Quevedo, 2008: 24) Como actividad social compleja, la participación política está condicionada por múltiples factores de índole estructural, institucional e individual. los

factores institucionales, y dentro de ellos en el régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas, o sea, en los mecanismos jurídicos para la participación, aunque también se abordan determinadas cuestiones relacionadas con los mecanismos de representación vinculados al proceso de toma de decisiones públicas locales.

La toma de decisiones públicas constituye la manifestación o atributo esencial del ejercicio del poder político. Se convierte en una relación jurídico- política en tanto el vínculo que se establece entre el Estado y los ciudadanos, genera derechos y obligaciones recíprocos. Entre las obligaciones del Estado está la de encauzar el proceso decisorio hacia la solución y satisfacción de las demandas de los ciudadanos, así como garantizar a estos el derecho de participación en el mismo. Las decisiones públicas pueden definirse como: aquellas que emanan de los órganos e instituciones estatales de poder, en las cuales se expresa el ejercicio del poder político y que van dirigidas a la sociedad en su conjunto.

Las características de esas decisiones y del proceso decisorio en su integridad reflejan el carácter de la relación existente entre los órganos de poder estatal y los ciudadanos, de ahí que el nivel de democracia de un sistema político dependa en gran medida de los niveles de participación real de estos últimos en la toma de decisiones públicas, de las cuales son sus destinatarios fundamentales. Por otra parte, de la efectividad del proceso decisorio encaminado a satisfacer las demandas sociales, depende también el éxito o fracaso del sistema de dominación imperante. Esto es lo que fundamenta la necesidad de su estudio en los marcos del proyecto socialista cubano.

La toma de decisiones públicas constituye un proceso complejo integrado por una secuencia de fases o etapas estrechamente unidas que implican determinadas acciones, cuyo resultado final es la decisión pública. Esas fases pueden sintetizar en identificación del problema, búsqueda de alternativas de solución, selección de la alternativa óptima, o toma de la decisión, ejecución o implementación de la decisión y control de la ejecución de la decisión.

En el ámbito local comunitario (asumido en este estudio como el municipio), la toma de decisiones públicas expresa el ejercicio del poder político a ese nivel territorial, y debe tener como fin esencial la solución de los problemas y la satisfacción de las demandas que reflejan el interés local. Las fases del proceso de toma de decisiones en la instancia municipal están estrechamente vinculadas entre sí y su resultado o producto final es una decisión pública local, la cual puede definirse como: aquella decisión que emana de los órganos locales de poder, en las que se expresa el ejercicio del poder político a ese nivel territorial, y que van dirigidas a la solución de los problemas, necesidades y demandas que reflejan los intereses locales.

La toma de decisiones públicas locales tiene una notable influencia en la gobernabilidad, ya que es a nivel local comunitario donde se originan las demandas y necesidades más inmediatas de la ciudadanía, cuya insatisfacción puede redundar en la falta de credibilidad en las instancias de poder, e incluso puede llegar a deslegitimar al propio sistema de dominación en su conjunto, debilitando el consenso y la gobernabilidad. La regulación jurídica del derecho de participación en la toma de decisiones públicas reviste gran importancia porque, por una parte, brinda legitimidad a las instituciones de poder y al sistema de dominación en general, y por otra, garantiza los derechos y libertades de los ciudadanos estableciendo el marco legal necesario para hacer viable la participación. La existencia del derecho de participación cuenta con mayor nivel de legitimidad si este se encuentra plasmado en normas jurídicas, por cuanto la primera fuente de su garantía es su reconocimiento jurídico. En las condiciones actuales, también es importante que la participación popular sea entendida no solamente como el asistir o estar presente en una actividad, o el responder a las convocatorias del gobierno, sino como el involucramiento activo y consciente del ciudadano en los asuntos públicos y en los procesos decisorios.

2.5 Perfeccionamiento del régimen legal de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba

En las consideraciones iniciales acerca del Proyecto de Lineamientos de la Política Económica y Social, del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, se identifica la necesidad de impulsar con efectividad la iniciativa de los territorios (por tanto, de las comunidades) para potenciar de manera sostenible su desarrollo económico (cabe añadir, su desarrollo comunitario). Se reitera que el trabajo debe ser motivo de realización personal para cada ciudadano, y se precisa que las soluciones del desarrollo sostenible deben permitir un uso eficiente del potencial humano en las comunidades cubanas. Más adelante, en los lineamientos generales de la política social se plantea la intención de: continuar preservando las conquistas de la Revolución en las principales esferas de servicios tributarias directas del mejoramiento de la calidad de vida, rescatar el papel del trabajo como la vía fundamental para contribuir al desarrollo de la sociedad (por consiguiente, de la comunidad) y a la satisfacción de las necesidades personales y familiares, así como garantizar la elevación sistemática y sostenida de la calidad de los servicios que se brindan a la población y dar continuidad al perfeccionamiento de la educación, la salud, la cultura y el deporte, componentes fundamentales de la calidad de vida del pueblo cubano. (Yordi García M, y Caballero Rivacoba MT, 2011: 19,25)

El desarrollo comunitario así concebido exige ser conducido hacia sus fines mediante un proceso de gestión o trabajo comunitario integrado (planeamiento comunitario, organización, ejecución, control/evaluación), sistémico, es decir, un proceso de autoconducción donde se integran sistémicamente los diferentes niveles de dirección social del país: nacional, provincial, municipal, del consejo popular y de la propia comunidad. Por su parte el desarrollo humano entraña mucho más que el simple aumento o disminución del ingreso nacional. Significa crear un entorno donde las personas puedan hacer plenamente realidad sus posibilidades y vivir en forma productiva y creadora de acuerdo con sus necesidades, aspiraciones e intereses. Los pueblos son la verdadera riqueza de las naciones y, por ende, el desarrollo debe favorecer la ampliación de sus opciones para vivir de acuerdo con sus valores. Por

eso el desarrollo debe ir más allá del crecimiento económico, el cual solo constituye un medio, aunque muy importante, para ampliar las opciones de la población. (PNUD; 2001)

Las decisiones, asumidas como expresiones concretas del poder, son la medida del imperio, dominio y jurisdicción que se tiene para mandar. Precisamente por ello, el poder como atributo del Estado, no es un ente abstracto, sino que se materializa a través de la acción de los órganos que lo expresan, como un elemento consustancial a la autoridad, que se da en dos dimensiones: en el ámbito formal se nos revela como el conjunto de mecanismos, métodos y procedimientos refrendados legalmente; mientras que en el ámbito material se concreta en las acciones políticas tendentes al logro del consenso, la hegemonía y la instrumentación de la ideología política prevaleciente.

De esta manera en el análisis de la naturaleza y el carácter del poder, visto en las dos dimensiones abordadas, resulta imprescindible abordar las categorías soberanía, democracia y legitimidad en la propia interacción en que estas existen. Si el objetivo que se persigue es demostrar que ese vínculo sólo es posible factualmente cuando se sitúa al pueblo como sujeto principal y actuante del poder. El poder es una realidad social, cuyo análisis difiere conforme al contexto e intereses sociopolíticos y económicos, y que responde a un cuestionamiento esencial: su titularidad. Según Manuel Atienza, español, en consecuencia, suelen ser controvertidas las posiciones que se asumen al respecto, que van desde los que consideran que el poder está en las élites económicas y políticas, los partidos, los Tribunales Constitucionales, el Gobierno, el constituyente, la propia Constitución, hasta los que defienden que el poder debe radicar exclusivamente en el pueblo. (Manuel Atienza, 2011: 102)

La *autoritas* es el resultado de la delegación de una cuota de poder, regulado y controlado. La autoridad es entonces una facultad personal que designa el derecho, facultad o potestad para hacer algo, expresada a través del conjunto de atribuciones que sólo le compete al que tiene la autoridad. La autoridad presupone poder, pero es mucho más, es poder legítimo, es el poder que ha logrado en torno a sí el consenso.

Evidentemente, la autoridad presupone la legitimidad, el reconocimiento popular de la delegación de poder y no de voluntad, que se ha otorgado. Por ello siempre que se asuma pueblo, en su esencia, como las fuerzas motrices del desarrollo social y como categoría histórica, y se reconozca, que él debe ser el titular del Poder, puede sostenerse que la soberanía y la legitimidad son fundamento esencial para la existencia de la democracia.

2.5.1 Elementos jurídicos de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito municipal en Cuba

El reto de hoy es crear las vías alternativas que propicien la participación real en el ejercicio del poder y, con ellas, lograr la eficacia en la gestión para la solución de los problemas comunales, de forma tal que se acerquen a la base la toma de decisiones sobre aquellos temas que afectan directamente a la comunidad, convirtiéndose así, el pueblo en sujeto del control directo. Esta idea, por cierto, no debe desconocer que el municipio como eslabón de la división político administrativa, es parte del todo estatal y a este se subordina. El municipio debe estar en todo momento articulado con el Estado, de manera que sea posible cumplir a nivel local con los fines y funciones del Estado, teniendo en cuenta que constituyen el nivel inferior en un sistema de distribución vertical del poder. Como parte esencial de la organización política del Estado, estas instituciones están más cerca de los electores, por lo que son los espacios territoriales donde más real y verdadera es la participación popular, donde se posibilita el debate y el control de la gestión, donde se manifiesta directamente la existencia de diversos entes e instituciones locales y es realizable la representación de intereses políticos de la población en toda su heterogeneidad.

Cuando se refiere a la municipalización, su alcance se extiende más allá del simple acceso al poder; que no se debe reducir a las vías electorales; sino que tiene sus cimientos en la acción ciudadana consciente, en los procesos de formulación de políticas públicas y en la toma directa de decisiones, a partir de la consulta popular y de la elaboración de agendas que contemplen las demandas populares. Lo anterior no excluye la pervivencia de la representación para los niveles intermedio y superior

de decisión y en especial, sobre aquellos asuntos de interés más general, sino que supone en esos casos estrechar el vínculo representante- pueblo de tal forma que se activen los mecanismos de control de la autoridad delegada.

La municipalización de las decisiones está dirigida, en su aspecto material, a propiciar el poder del pueblo a través de la institucionalización y regulación de mecanismos concretos de participación, de forma tal que el ejercicio del poder sea realmente un derecho popular, expresado a través del reconocimiento de poder y autoridad a las instituciones municipales en la toma de decisiones y en la disposición de los recursos materiales y financieros. En tal sentido, el poder del pueblo se ejerce directamente o a través de los representantes populares, exigiendo en todo caso el fortalecimiento de los vínculos representante-pueblo, y por consiguiente, los mecanismos de control, a saber: determinación de la responsabilidad individual, rendición de cuentas, posibilidad de revocación en todo momento cuando no se cumpla el mandato otorgado, se defraude la confianza o se excedan las cuotas de decisión reconocidas, en correspondencia con los límites reglados respecto a las esferas y alcance de las decisiones. (Carlos Villabella Armengol, 2004:56)

Por su parte, en su aspecto subjetivo, o ideológico, exige la acción consciente del Estado en la educación del ciudadano sobre su función en el autogobierno, lo que supone enseñar a gobernar sobre la base de la formación de una conciencia política activa que le permita a éste conocer cómo, dónde, por qué y para qué participar. Una enseñanza donde las categorías soberanía, legitimidad y democracia sean de acceso popular y objeto de ejercicio y realización cotidiana. Se logra la acción directa y consciente de la población sólo si en ella se fundan expectativas de desarrollo colectivo e individual y de solución a sus demandas. Es entonces, que la expresión poder del pueblo adquiere significación real.

Esta propuesta supone descentralización de las funciones y decisiones, pero no consiste en excluir al Estado del juego político, del control económico y mucho menos de las funciones sociales que debe desarrollar, tal descentralización supone la distribución de los asuntos públicos en dos niveles: el central (Estatual) y el local

(municipal); para lo cual resulta imprescindible armonizar el proceso descentralizador con la unidad de los fines estatales y su fundamento, el centralismo democrático. Es decir, ha de tenerse en cuenta que para el logro de esa armonía, las relaciones funcionales entre los órganos superiores y locales deben desarrollarse teniendo como principios que los inferiores estén bajo el control de los superiores y que estos últimos garanticen la unidad estatal a través de disposiciones de carácter general y obligatorio, que lejos de limitar, estimulen la iniciativa y responsabilidad de los órganos locales en un actuar más autónomo.

Debe ampliarse la capacidad decisoria de los Municipios, no sólo local cuando los asuntos sean de su competencia, sino influir también en las decisiones más generales, de carácter provincial o nacional. Para ello es imprescindible lograr armonía suficiente entre la centralización y la descentralización de las decisiones. En la misma medida que la participación se fortalece, se redimensiona el control popular, la realización de las decisiones y la eficacia de la solución de los problemas.

Atendiendo en particular a la problemática cubana, potenciar la descentralización de las decisiones apunta, a este juicio, hacia dos dimensiones. En apretada síntesis pudiera resumirse como sigue:

- Necesidad de conjugar el carácter teleológico del Municipio, es decir, los fines que persigue (satisfacer las necesidades mínimas locales, procurar el bien común local, desarrollar el Municipio y proteger sus intereses con la relativa autonomía administrativa que requiere.
- El Municipio además de un ente político, lo es de carácter jurídico en tanto para satisfacer el fin último de su existencia ha de ejercer un conjunto de derechos y asumir obligaciones, expresivas de su capacidad para actuar, lo que en técnica jurídica se denomina personalidad y supone la existencia de un patrimonio propio que le brinde al Municipio la aptitud en el plano económico para desempeñar las atribuciones que le corresponde.
- Es necesario entonces que los Municipios cuenten con cierta independencia administrativa de gestión, resultado de la iniciativa que la confiere la

Constitución a los órganos estatales dentro del marco de sus competencias, encaminada al aprovechamiento de las posibilidades y recursos locales (artículo 68, ch), y de la personalidad jurídica, que se les reconoce constitucionalmente. El Municipio es la sociedad local para satisfacer las necesidades mínimas locales con capacidad para ello (artículo 102). Un diseño tal de la economía municipal que permita, a partir de la solución de las demandas locales, el fortalecimiento de la credibilidad en las instituciones locales, así como la promoción del desarrollo conforme a las características territoriales y poblacionales específicas.

- Como parte de la organización política del Estado, los Municipios están más cerca de los electores y por ello se erigen como la expresión más real y verdadera de participación ciudadana. No obstante se impone que la institución municipal como parte del entramado estatal exprese la cuota de autoridad que le corresponde por ser el nivel primario del aparato público; de ahí que sea necesario fundamentar el ejercicio democrático del poder en una mayor participación del Municipio en la toma de decisiones.
- Por lo tanto se deberá perfeccionar la participación ciudadana, consecuencia del carácter popular de la soberanía, ampliando y fortaleciendo vías que propicien el ejercicio del poder popular efectivo. Se impone regular: cómo, dónde, por qué, y para qué participar, estimulándose las iniciativas locales de participación.
- La participación debe ser reconocida como derecho de carácter político que se expresa a través de otros derechos: el derecho al sufragio (a decidir directamente quiénes acceden al poder); el control popular efectivo, a través de procesos de rendición de cuentas y consultas populares en la toma de decisiones locales y generales; la revocación de mandato; la iniciativa popular en la toma de decisiones y la crítica. Manifestaciones reales de la más genuina práctica democrática, sin parangón como modelo en el Derecho Comparado; pero que de ningún modo son acabadas y perfectas.

El país está en condiciones, al desarrollar y perfeccionar el Poder Popular de ofrecer al mundo una alternativa democrática más directa: de la propia denominación del gobierno se extrae su fundamento, el pueblo es el soberano, no delega su voluntad, manda a sus representantes. De forma general, puede concluirse que, en tanto los pueblos por vía de la municipalización de las decisiones tengan acceso a los niveles de decisión cristalizará el postulado de que estos constituyen los titulares de la soberanía.

De esta forma la descentralización de las decisiones a favor de los Municipios se convierte en un reto y una necesidad para los pueblos. La participación en la esfera política se relaciona directamente con el ejercicio del poder y la intervención del ciudadano en los asuntos públicos; jurídicamente puede definirse como el derecho político del ciudadano a intervenir directamente en el proceso de toma de decisiones públicas.

La participación política es un fenómeno de carácter clasista, condicionado históricamente, por lo que ha tenido una connotación diferente en los diversos sistemas políticos. Hoy, la gobernabilidad de los sistemas políticos asociada a su estabilidad política, económica y social y a la capacidad de los gobiernos para satisfacer las crecientes demandas sociales, requiere de altos niveles de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el proceso de toma de decisiones públicas. Esta última, constituye la manifestación y atributo esencial del ejercicio del poder político, que expresa la relación jurídico-política en virtud de la cual se establece un vínculo de Derecho entre el Estado y los ciudadanos, en el que se originan derechos y obligaciones recíprocos. La participación del ciudadano en este proceso es la máxima expresión del ejercicio popular del poder político.

Existen múltiples conceptualizaciones al respecto, cuyo denominador común es resaltar la importancia de este proceso para un desarrollo social sostenible y autónomo. En una sistematización sobre la temática (Linares, Correa, et. al., 1996: 65), se reconoce la existencia de dos posiciones fundamentales a la hora de abordar este asunto:

- Identificarla con la información, reduciendo el papel de los sujetos sociales a una dimensión más bien reactiva, en tanto su tarea consiste en apoyar y actuar teniendo como punto de partida decisiones ya tomadas por otros. Es necesario pues, persuadir, convencer y movilizar a los sujetos para la ejecución de lo acordado.
- Concebirla como un proceso en el que los protagonistas intervienen desde un principio en la planificación, ejecución y evaluación de las estrategias, donde la toma de decisiones desde la base es fundamental.

La toma de decisiones públicas es una de las atribuciones fundamentales de las instituciones de poder a todos los niveles en que se organiza territorialmente el Estado. Es una actividad estatal a través de la cual se ejecutan las políticas públicas, y debe encaminarse a la satisfacción de las demandas y la solución de los problemas que provienen de la sociedad. Constituye un proceso complejo integrado por diferentes fases o etapas estrechamente relacionadas entre sí, que van desde la identificación de los problemas y la búsqueda de alternativas de solución hasta la toma de la decisión propiamente dicha, su ejecución y posterior control. El contenido, importancia y formas de realización de estas fases dependen de la complejidad de los asuntos a resolver, de la jerarquía del órgano decisor y del nivel territorial en que tiene lugar el proceso decisorio.

La toma de decisiones públicas en el ámbito local constituye la manifestación esencial del ejercicio del poder político a ese nivel territorial, y debe estar encaminada a la satisfacción de las demandas sociales que reflejan los intereses locales. El municipio constituye la instancia básica del poder estatal, donde se produce la relación más directa entre el Estado y los ciudadanos y donde puede ser más directa y eficaz la participación popular; es por ello que la participación del ciudadano en el proceso decisorio a este nivel adquiere singular importancia en un sistema democrático. La participación en las diversas fases del proceso decisorio a nivel local, tendría entre sus principales efectos positivos: la adopción de decisiones más eficaces desde el punto de vista de los intereses locales; la disminución de los riesgos de que las decisiones afecten dichos intereses; un mayor compromiso

político del ciudadano con las instancias locales de poder y con el sistema político en general; una mayor aceptación de la decisión y una mayor colaboración en su ejecución; el autodesarrollo de la comunidad, con un mayor aprovechamiento de las ideas, criterios y sugerencias de la ciudadanía para la solución de los problemas comunitarios. Todo ello favorece el consenso, la legitimidad del poder, el carácter democrático del sistema político y su gobernabilidad, pues en la medida en que el ciudadano participe de forma activa en la adopción de las decisiones y en la solución de sus problemas comunitarios, mayor será su confianza en las instituciones estatales municipales y en el sistema político en general.

Los niveles y la calidad de la participación política están condicionados por múltiples factores de índole estructural, institucional e individual, que pueden adquirir mayor o menor peso en dependencia de las circunstancias concretas en que se desarrolla la actividad participativa y el sistema de dominación en general. Dentro de los factores institucionales que inciden en la participación reviste gran importancia las características del ordenamiento jurídico, el cual debe contener los fundamentos jurídicos de ese derecho al prever y regular las formas y mecanismos concretos para la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones públicas. El perfeccionamiento jurídico de estos mecanismos en el ámbito local posee una gran importancia para la consolidación y continuidad del proyecto socialista cubano, si se tiene en cuenta, por un lado, el papel protagónico que deben jugar las comunidades en las transformaciones sociales, y por otro, el papel activo y transformador que le corresponde al Derecho en una sociedad socialista, como instrumento de dirección social. El Derecho en la sociedad debe convertirse en un vehículo eficaz de la participación popular en la vida social en general, y en el ejercicio del poder político en particular. Es necesario que los altos niveles de consenso y legitimidad moral y política con que cuenta el proyecto social se complementen con un sólido sustento jurídico, y que todas las vías de participación que de hecho existen, adquieran una profunda legitimación legal.

La Revolución cubana, a lo largo de cuatro décadas ha creado numerosas garantías materiales y jurídicas para el despliegue de una amplia participación del pueblo en el

ejercicio del poder, sin embargo, estas últimas requieren de un constante perfeccionamiento. Con frecuencia, en la práctica sociopolítica la participación popular real sobrepasa los marcos jurídicos vigentes, existiendo de hecho prácticas participativas de gran contenido popular y respaldo político que carecen de regulación jurídica, de ahí la necesidad de brindar mayores niveles de legalidad a aquellas formas de participación que aún no cuentan con el suficiente fundamento legal. Por otra parte, la expresión jurídico-formal del derecho de participación resulta estrecha en relación con la concepción política y manifestación real de este derecho en la práctica sociopolítica.

En consecuencia, el perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el ámbito local comunitario en Cuba requiere de definir constitucionalmente la participación en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones públicas como un derecho, y establecer y sistematizar de manera expresa en un solo precepto las formas concretas para el ejercicio de ese derecho. Extender el alcance de la norma constitucional a diversos mecanismos de participación que el texto actual omite y que tienen un nivel de realización en la práctica sociopolítica, de manera tal que se brinde la legalidad necesaria a los mismos. Unificar y sistematizar en una Ley Municipal toda la normativa jurídica sobre Órganos Locales del Poder Popular, a fin de propiciar mayor coherencia y facilitar su interpretación y aplicación.

Regular jurídicamente en Ley la organización, estructura y funcionamiento de las administraciones locales y el derecho de Quejas y Peticiones. Definir jurídicamente el sentido y alcance de algunos términos sobre los cuales existe confusión en su interpretación y aplicación. Reforzar y extender el alcance de las normas jurídicas sobre Órganos Locales del Poder Popular que regulan determinadas vías o mecanismos para la participación popular en algunas de las fases del proceso decisorio.

La participación popular en la toma de decisiones y en los asuntos públicos en general es una actividad humana de contenido político de gran complejidad, en la

que influyen numerosos factores; si bien las características del ordenamiento jurídico juegan un papel esencial en su garantía y eficacia —lo cual determina la importancia de su constante perfeccionamiento— es necesario también elevar el nivel de cultura jurídica, cívica y participativa de los ciudadanos, de manera tal que estos conozcan los derechos de participación política que les asiste y las vías y mecanismos institucionales y jurídicos para ejercerlos. Es necesario también el estricto cumplimiento de la Legalidad socialista, pues muchas de estas instituciones representativas y mecanismos de participación están debidamente regulados, pero no se hace un uso adecuado de ellos, ni se aprovechan al máximo las posibilidades que brinda la legislación para la participación popular.

Todo análisis debe contener al menos tres de los sentidos principales que connota ese término: formar parte, tener parte y tomar parte. En esta línea de pensamiento, formar parte es pertenecer, ser parte de un todo que lo trasciende. Puede usarse para aludir a la concurrencia a una movilización, asistir a un evento o usar un servicio, enfatizando en lo cuantitativo por encima de lo cualitativo; pero también es posible verla en un plano más profundo, al concebirla como la base sobre la cual desplegar otros procesos, pues el sentimiento de pertenencia puede ser el punto de partida del compromiso y la responsabilidad con el todo en el que el sujeto está incluido. Tener parte, mientras tanto, es tener alguna función en el todo del cual se siente parte, lo que implica la intervención de mecanismos interactivos de adjudicación y asunción de roles, de procesos de cooperación y competencia, comunicación y negación mutua, donde la presencia del conflicto es parte consustancial, sirviendo de motor impulsor en tanto se encuentren soluciones constructivas, de manera que pueda constituirse en uno de los pilares básicos de cualquier proceso participativo.

Tomar parte significa decidir; es tener conciencia de que existe la posibilidad y el deber de influir en el curso de los acontecimientos, partiendo del análisis crítico de las necesidades y problemas, de evaluar las alternativas y hacer el balance de los recursos con que se cuenta. La concreción de la participación real se da en la toma de decisiones, la cual constituye la vía para lograr el protagonismo ciudadano. La

participación constituye un derecho. Sin embargo, en ocasiones cuando deja de percibirse como tal, y en lugar de vivenciarse como necesidad se visualiza como obligación, la convocatoria a participar se hace en términos de exigencia, demandando de los sujetos respuestas conductuales inmediatas, lo cual enmascara las múltiples variables que de hecho intervienen en el éxito o fracaso de cualquier propuesta participativa.

Cuando las personas y los grupos se niegan a implicarse en propuestas participativas que han sido diseñadas para ellos, esto no debe verse sólo como una expresión de pasividad, sino como un indicador de una posición de resistencia activa, en la cual la forma de participar se materializa a través de la negativa. La cuestión de la participación es compleja, pues tiene muchas facetas y dimensiones a considerar, y no existe un modelo único para evaluarla. Es algo que se construye y desarrolla gradualmente, donde los sujetos pueden intervenir de distinta manera, en la medida de sus posibilidades. Para que los individuos y los grupos crezcan y se eduquen a través de la participación, esta debe adquirir sentido personal para los sujetos, guardando estrecha relación con sus necesidades y motivos, permitiéndoles problematizar y reflexionar, elevar su autonomía, y convertirse en un modo de hacer que los caracterice como sujeto y trascienda a los diferentes ámbitos de su vida.

La participación debe ser entendida entonces como una de las necesidades principales del hombre y como método de aprendizaje, a través del cual se consolida el compromiso activo y del sentido de responsabilidad para quienes intervienen en él. El hecho de que el sujeto se transforme a través de sus prácticas participativas, dependerá en buena medida de que sus necesidades y metas particulares –sean personales o colectivas según el caso–, coincidan con los propósitos de la participación, lo cual redundará en mayor implicación e intervención activa. De ahí que el énfasis en la participación debe ponerse en lograr que los sujetos sociales individuales y colectivos, con sus necesidades, intereses y puntos de vista específicos, se vinculen cada vez más a la toma de decisiones en las actividades que les son propias en los diferentes contextos donde se desenvuelve su vida cotidiana.

CONCLUSIONES

PRIMERA: La participación popular en la toma de decisiones y en los asuntos públicos en general es una actividad humana de contenido político de gran complejidad, en la que influyen numerosos factores; las características del ordenamiento jurídico juegan un papel esencial en su garantía y eficacia, la cual no se puede limitar solo a este aspecto político. Esta tiene que estar vinculada a la toma de decisiones públicas que constituye su manifestación o atributo esencial del ejercicio del poder. Se convierte en una relación en tanto el vínculo que se establece entre el Estado y los ciudadanos, genera derechos y obligaciones recíprocos.

SEGUNDA: Desde el diseño constitucional los mecanismos de participación popular, constituyen una etapa avanzada, en la democracia participativa, como la creación de deliberaciones mediante el cual el pueblo, con su propia participación, esté habilitado para manifestarse por igual con puntos de vista tanto mayoritarios como minoritarios. Sin negar que todo sistema democrático eventualmente a de descansar en decisiones mayoritarias, los mecanismos o instituciones de participación tienen el propósito de hacer hincapié en el pleno respeto a las minorías, sus opiniones y su amplia manifestación a través de un mecanismo participativo e institucionalizado. Desde la información, el derecho a formular observaciones, sobre las decisiones adoptadas, y respuesta a dichas recomendaciones o sugerencias.

TERCERA: En Cuba una gestión eficiente del desarrollo económico en el ámbito municipal, requiere en primer lugar, desformalizar los mecanismos funcionales del Poder Popular municipal y cumplimentar lo regulado normativamente; puede señalarse la necesidad de: buscar vías para la participación popular en la conformación de las estrategias y objetivos políticos del municipio, hacer más efectiva esta participación en los procesos decisorios con implicación para la comunidad, corporizar mecanismos permanentes de control popular sobre la actuación de los órganos del poder, incentivar la participación directa de la población

en la gestión de los asuntos municipales, y fortalecer desde todos los ángulos los procesos de rendición de cuentas.

CUARTA: El perfeccionamiento del régimen jurídico de la participación popular en el proceso de toma de decisiones en el municipal en Cuba requiere de los elementos jurídicos siguientes:

- el logro de la armonía en las relaciones funcionales entre los órganos superiores y locales deben desarrollarse teniendo como principios que los inferiores estén bajo el control de los superiores y que estos últimos garanticen la unidad estatal a través de disposiciones de carácter general y obligatorio, que lejos de limitar, estimulen la iniciativa y responsabilidad de los órganos locales en un actuar más autónomo. Para ello es imprescindible lograr armonía suficiente entre la centralización y la descentralización de las decisiones.
- definir constitucionalmente la participación en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones públicas como un derecho.
- unificar y sistematizar en una Ley Municipal toda la normativa jurídica sobre Órganos Locales del Poder Popular, a fin de propiciar mayor coherencia y facilitar su interpretación y aplicación, con el reconocimiento de las vías de participación popular en el proceso de toma decisiones.

RECOMENDACIONES

Una vez expuestas las conclusiones de la presente tesis, se proponen las siguientes recomendaciones:

PRIMERA: En el orden teórico y legislativo considerar las conclusiones como fundamento de discusión por las instituciones.

SEGUNDA: En el orden académico, potenciar el desarrollo de investigaciones dirigidas a profundizar en el tema abordado, así como organizar talleres y seminarios que contribuyan al conocimiento del tema y socializar la investigación a fin de que sea utilizada como bibliografía para la asignatura de Teoría General del Estado.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguiar De Luque, L. (1977). *Democracia Directa y Estado Constitucional*. Edersa.
- Aguila, L. (1999). *La hechura de las Políticas Públicas*. (2nd ed.). México: Porrúa.
- Álvarez, V. (1996). *El sistema político venezolano: crisis y transformaciones*. Universidad Central de Venezuela. Instituto de Estudios Políticos.
- Anglas Castañeda, D.J. (2011). *Relación entre Estado y Derecho*. Recuperado a partir de Tomado De: <http://search.yahoo.com/search?fr=ush-ans&p=&search-go=B%C3%BAsqueda>
- Apipilhuasco Ramírez, J. A. (2011). *La Administración Pública*. Recuperado a partir de <http://www.tuobra.unm.mx/obrasPDF/publicadas/021128143527.html>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (1999). *Apuntes sobre las responsabilidades y la labor de los delegados a las Asambleas Municipales*.
- Atienza, M (2011). *Introducción al Derecho*. Editorial Fontamara.
- Borón, A. (s. f.). *Teoría y Filosofía política. La tradición clásica y las nuevas fronteras*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
- Brewer-Carías, Allan R. (1996). *El Poder nacional y el sistema democrático de gobierno. Instituciones políticas y constitucionales*. (Vol. 3 y 4). Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica de Venezuela y Universidad Católica del Táchira.
- Cañizares Abeledo, F. (1979). *Teoría del Derecho en Cuba*. Editorial Pueblo y Educación.
- Charles Bonnin, J. (1808). *Principes de Àdministration Publique*. Paris.
- Consejo de Estado. (1994). Decreto-Ley No. 147/94. De la Reorganización de los Organismos de la Administración del Estado. Recuperado a partir de Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- La Habana: Edición Ordinaria No. 2 del 21 de abril, 1994

Consejo de Estado. (2010). Decreto-Ley 272. Recuperado a partir de Edición Ordinaria del 13 de agosto, 2010.

Constitución Política del Ecuador. (2008).

Constitución Política del Estado de Bolivia. (2009).

Cuba. (2012). Decreto 301/2012 «Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento autorizado a realizar en sus respectivos territorios», aprobado por el Consejo de Ministros, de fecha 12 de octubre de 2012.

D'Angelo Hernández, O. (2004). *Participación y construcción de la subjetividad social para una proyección emancipatoria*. En LA PARTICIPACIÓN. DIÁLOGO Y DEBATE EN EL CONTEXTO CUBANO. Centro de investigaciones y desarrollo de la cultura cubana Juan Marinello.

Dávalos, R. (1996). *Participación Social, Desarrollo Urbano y Comunitario*. Universidad de la Habana.

Del Castillo, G. (2006). *Introducción a la teoría de las políticas públicas. Guía de curso*. México.

Del Río Hernández, Mirtha A. (2002). *La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su Régimen jurídico*. (TESIS EN OPCIÓN AL GRADO DE DOCTORA EN CIENCIAS JURÍDICAS). Universidad Central Marta Abreu de las Villas, La Habana.

Díaz Sánchez, S. (s. f.). *La Administración Pública: Principios, Potestades y Relaciones Jurídicas*. Recuperado a partir de <http://varaix.mit.tur.cu/biblioteca/A.Gerencia%2011/A1%/LEGISLACION%20PARA%20TURISMO/Administraci%C3n%20P%C3%BAblica>

Dromi, R. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo*. Argentina: Editorial Ediciones.

- Duharte Díaz, E. (2006). *Teoría y Procesos Políticos Contemporáneos*. (Vol. 1). La Habana: Félix Varela.
- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las Políticas Públicas*.
- Falla Garrido, A. (1996). *Definición de Administración Pública*. Recuperado a partir de <http://www.definición.de/administracion/htm>
- Fernández Bulté, J. (2001). *Teoría del Estado y el Derecho. (Teoría del Estado)*. La Habana: Félix Varela.
- Fernández Bulté, J. (2005). *Teoría del Estado y del Derecho* (Vol. 2). La Habana: Editorial Félix Varela.
- Fernández Bulté, J. (2007). *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*. La Habana: Félix Varela.
- García de Enterría, E. y T. Fernández. (2008). *Curso de Derecho Administrativo II*. Editorial Civitas.
- García Linera, V. (2005). *La estructura social compleja de Bolivia*. Sala de Prensa.
- García Peñayo, M. (1961). *Derecho constitucional comparado, Manuales de la Revista de Occidente*. Madrid.
- Garcini Guerra, H. (1981). *Derecho Administrativo* (Editorial Pueblo y Educación.). La Habana.
- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Argentina: Buenos Aires.
- Gustavo Puig, A. (2003). *Derecho Administrativo para Ciencias Económicas*. Recuperado a partir de zotero://attachment/266/
- Guzmán Hernández, Y. (2006). *Temas sobre la Constitución y la participación política en Bolivia*. ENPSES-MERCIE GROUP.
- Jordán Quiroga, A. (1997). *El Estado*. Editorial Los amigos del libro.
- Kelle, V., & Kovalzon, M. (1975). *Ensayo sobre la teoría marxista de la sociedad*. Moscú: Editorial Progreso Moscú.

- Kelsen, H. (1903). *Teoría General del Estado*. Madrid.
- La Constitución de la República de Cuba. (1992). Editora Política.
- Lahera, E. (2004). Un Enfoque de políticas públicas, Economía UNAM.
- Lazo, C. (2002). *Modelo de Dirección del Desarrollo Local con enfoque estratégico. Experiencia en Pinar del Río*. (Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Técnicas). Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río.
- Matilla Correa, A. (2002). Introducción al Estudio del Derecho. La Habana.
- Matilla Correa, A. (2004). Comentarios sobre las fuentes del derecho administrativo cubano (excepto el reglamento). La Habana.
- Matilla Correa, A. (2004). *Temas de Derecho Administrativo Cubano*. La Habana.
- Moreno, M. (2009). Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas. ILPES –AECID.
- O.Zhidkov, V. Chirkin. y Y. Yudin. (1980). *Fundamentos de la teoría socialista del Estado y el Derecho*. La Habana.
- PCC. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, 2011.
- Pérez Hernández, L y Prieto Valdés, M. (2006). *Temas de Derecho Constitucional Cubano*. La Habana: Editorial Félix Varela. Recuperado a partir de zotero: //attachment/266/
- Pérez-Guerrero, PL. (2007). *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*. (Tesis en opción al grado de Doctor en Ciencias Jurídicas). Alicante.
- Poel. DH. (2000). Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas. La Evaluación de Programas.
- Pons, H. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación.

- Prieto Valdés, M. (2000). *A propósito del concepto Sistema político, Temas de Derecho Constitucional cubano*. La Habana: Félix Varela.
- Prieto Valdés, M. (2004). *Estado, Gobierno y Administración. Diferenciación conceptual a propósito de la Ley de los Municipios*. Editorial Félix Varela.
- Quim. B. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política.
- Reglamento de las Administraciones Municipales y Provinciales del Poder Popular. -- Acuerdo No.4047 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros de 4 de junio del 2001. (2001).
- Reglamento de las Asamblea nacional del Poder Popular. (1996). Recuperado a partir de Gaceta Oficial de la República de Cuba. -- .La Habana: Edición Ordinaria del 25 de Diciembre de 1996
- Rodríguez Moreno, R. (1980). *La Administración Pública Federal de México*. Recuperado a partir de <http://www.bibliojuridica.org/libros/2/714/6>
- Roth, A. N. (2005). *Políticas Públicas*. Universidad de ICESI.
- Rubio Correa, M. (1995). *El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho*. Lima.
- Sánchez Morón, M. (2006). *Derecho Administrativo. Parte Especial*. Editorial Tecnos s.a.
- Thoenig. JC. (1997). Política Pública y acción Pública. En, Volumen VI, número 1, primer semestre. *Revista Gestión y Política Pública*.
- Torres, CC. (2011). *Propuesta metodológica para la ejecución de políticas territoriales en función de la gestión del desarrollo local*. (Tesis en opción al título de Licenciado en Economía). Universidad de Pinar del Río. Pinar del Río, Pinar del Río.
- Tribunal Supremo de Justicia, Dirección Ejecutiva de la Magistratura (DEM). (2005). *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela para jueces*.

- Villabella Armengol, C. M. (2000). *Selección de Constituciones iberoamericanas*. La Habana: Félix Varela.
- Villabella Armengol, C. M. (2002). *Las constituciones iberoamericanas*. Editorial Félix Varela.
- Villabella Armengol, C. M. (2004). *El modelo municipal cubano. Breves apreciaciones sobre sus instituciones*. Editorial Félix Varela.
- Villabella Armengol, C. M. (2008). *Historia Constitucional y Poder político en Cuba*. La Habana.
- Villabella Armengol, C. M. (s.f.). *La forma de gobierno en el mundo. Un estudio desde el derecho constitucional comparado de Europa, América Latina y el Caribe. (2006.a ed.)*. México: Universidad Autónoma de Puebla-Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla.