

Mecanismos y prácticas recientes de participación popular directa en la toma de decisiones en Cuba: El referendo del Código de las familias

Recent Mechanisms and Practices of Direct Popular Participation in Decision-Making in Cuba: Referendum on the Family Code

Lisandra Esquivel Cabezas ¹  

Yuri Pérez Martínez ¹ 

¹Universidad de La Habana, Facultad de Derecho. La Habana, Cuba.

Recibido: 14/04/2023
Aceptado: 14/10/2023

RESUMEN

El artículo realiza un análisis de mecanismos y prácticas recientes de participación popular en Cuba, con énfasis en el referendo del Código de las Familias. De ahí que se examine la configuración normativa del referendo en el texto constitucional de 2019 y se analice su aplicación práctica en el 2022. En este sentido, se sistematizan aprendizajes y se realizan propuestas en pos del perfeccionamiento de este mecanismo y de otros como la consulta popular utilizada también en este proceso.

Palabras clave: participación; referendo; consulta popular; código de las familias; Cuba.

ABSTRACT

The article carries out an analysis of recent mechanisms and practices of popular participation in Cuba, with emphasis on the referendum on the Family Code. Hence, the normative configuration of the referendum in the 2019 constitutional text is examined and its practical application in 2022 is analyzed. In this sense, learning is systematized and proposals are made in pursuit of the improvement of this mechanism and others such as the consultation Popular used also in this process.

Keywords: information participation; referendum; popular consultation, family code; Cuba.

Introducción

La participación popular en las sociedades democráticas ha sido objeto de innumerables investigaciones, estudios y análisis. Desde diversos ángulos y áreas del saber científico se trata de desentrañar la esencia de la acción participativa de la ciudadanía y las implicaciones de esta en la conformación y funcionamiento de los sistemas políticos.

Solventar el conflicto democrático, propio de las sociedades contemporáneas, es posible si maximizamos el involucramiento popular en la toma de decisiones. En este sentido, es vital comprender que la soberanía popular constituye uno de los fundamentos de legitimidad de todo modelo democrático. Facilitar la participación directa o a través de representantes en las dinámicas políticas, particularmente, en la creación normativa, sostiene, por legítimo, la validez del ordenamiento político-jurídico y la capacidad de los sistemas para solventar los problemas con una orientación participativa.

La utilización de componentes representativos, deliberativos y directos es imprescindible para la democracia, con énfasis en estos últimos. Una multiplicidad de mecanismos de democracia directa se exhibe en los ordenamientos jurídicos. Su estudio escapa a las pretensiones de estas líneas, razón por la cual, a los efectos de este artículo, interesa realizar un análisis de algunos mecanismos y prácticas recientes de participación popular en Cuba, con énfasis en la consulta y referendo del Código de las Familias.

Este artículo tiene como antecedentes las investigaciones de los autores en los últimos cinco años y la sistematización de algunos de los debates y resultados de trabajo realizados en el proyecto Democracia e Institucionalidad en torno a los últimos procesos participativos realizados en el país. Desde esta perspectiva, se efectúa un análisis de la configuración normativa del referendo en el texto constitucional de 2019 y de su aplicación práctica en el referendo del Código de las Familias 2022. En este sentido, se sistematizan aprendizajes y se realizan propuestas en pos del perfeccionamiento de este mecanismo y de otros como la consulta popular utilizada también en este proceso participativo.

El referendo sobre el texto constitucional de 2019

El referendo es una de las fórmulas propuestas desde la democracia directa para propiciar la participación de la ciudadanía en el ejercicio del poder político del Estado, específicamente en la formación de las leyes. Mientras que otros derechos políticos o mecanismos de participación,



como el derecho de manifestación o la consulta popular, identifican demandas populares o propician el debate y la deliberación ciudadana, el referendo impacta directamente en la esfera decisional del Estado. Allí donde se concreta el poder público político, el referendo viabiliza que la ciudadanía intervenga de forma directa en la toma de decisiones a través de su concreción en un instrumento jurídico.

Esto se logra debido a que el referendo es también una forma de procedimentar la participación y por tanto alude a una secuencia de etapas mucho más complejas y diversas que el momento del sufragio individual con el que se suele reducir y simplificar. Por el contrario, este no inicia ni termina con el voto, sino que involucra una serie de fases y acciones entre las que se encuentra su activación obligatoria o facultativa, la iniciativa, la aprobación del documento que se somete a referendo, la redacción y aprobación de la pregunta, el control de constitucionalidad de ambos elementos, la organización de las estructuras electorales, la comunicación y divulgación en torno a la propuesta, el debate y la deliberación individual y colectiva previa, la movilización ciudadana, la votación, el escrutinio, los *quorum* de participación y aprobación, el resultado y la aplicación de sus efectos (Esquivel, 2022a).

En Cuba el referendo quedó configurado en el texto constitucional de 2019 (*Constitución de la República de Cuba*, 2019) como un derecho de participación (Art. 80 d), expresión del principio de soberanía popular del artículo 3. La institución debe ser activada de forma obligatoria para las reformas constitucionales que se refiera a contenidos especialmente protegidos (Art. 228) y para el caso del proyecto del Código de las Familias (disposición transitoria decimoprimer). Además de estas activaciones de carácter preceptivo, el referendo puede también ser convocado por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) en los casos que esta considere procedente (Art. 108). El Consejo de Estado (CE) es responsable de la atención del proceso (Art. 221, Ley 131/2019), en coordinación con el Consejo Electoral Nacional (CEN), quien lo organiza, dirige y supervisa (Art. 211). Su aplicación está en principio prevista para el ámbito nacional, no obstante, pudiera sostenerse que es también posible en asuntos relativos al municipio debido a la formulación constitucional que se les dio a las garantías de los derechos de participación en el ámbito local (Art. 200 f).

El referendo además tiene desarrollo legislativo en Cuba principalmente en las leyes No. 127/2019 Ley Electoral y No. 131/2019 de Organización y Funcionamiento de la ANPP y el CE. En ellas se establece que a través del referendo los ciudadanos con derecho electoral, mediante el voto libre, igual, directo y secreto expresan si ratifican, aprueban, modifican o derogan determinada disposición jurídica, o ratifican la reforma constitucional a la que se refiere el artículo 228 de la Constitución de la República (Art. 256 Ley 127 y Art. 218 Ley 131). Esta regulación amplía las modalidades de referendo que pueden ser activadas, aunque es omisa en cuanto a las tipicidades y características que tendrán en su procedimiento.



La Constitución de 2019 plantea avances y limitaciones en la democratización de la configuración del referendo. Entre los avances en su regulación se destaca que: se ratifica el fundamento sobre el cual se asienta la participación política en Cuba desde la carta magna de 1976, el principio democrático reconocido desde el Art. 1 y la soberanía popular del Art. 3 (Guzmán, 2019). Junto a estos fundamentos el nuevo texto supera la configuración participativa anterior al reconocer en su Art. 80 a la participación como un derecho y en su contenido esencial incluir la conformación, el ejercicio y control del poder del Estado. Otro avance está relacionado con el reconocimiento de la responsabilidad estatal para con la participación ciudadana¹ y la ampliación de las garantías institucionales para desarrollar procesos referendarios. La Constitución de 2019 reconoce por primera vez al CEN como un órgano permanente con independencia funcional (Art. 211 f).

Sin embargo, la actual configuración normativa del referendo no es todo lo avanzada que pudo llegar a ser. Su diseño actual limita sus potencialidades democráticas. Sobre todo, si se valoran con relación a los referentes que pudo encontrar en la configuración del referendo en América Latina (Esquivel, 2022b). Entre sus limitaciones pueden subrayarse, entre otros, que la configuración normativa del *referendum* adolece de un carácter participativo en su fase promocional. No existe la iniciativa popular de referendo (IPR) (Art. 214 Ley 131/2019) a pesar de que se reconoce la iniciativa legislativa popular (mínimo diez mil electores) y la iniciativa popular de reforma constitucional (cincuenta mil electores) (Art. 80 g), se legitima únicamente a la ANPP para promover el ejercicio de este mecanismo, obviándose la posibilidad de reconocerse la IPR mediante la exigencia de un *quórum* de solicitud legitimante.

Sobre los temas objeto de referendo existe una visión limitada de los asuntos que deben someterse a referendo con carácter obligatorio, constreñido únicamente a la reforma de contenidos especialmente protegidos por la Constitución cuando este es un mecanismo de protección ante cualquier iniciativa de reforma a la carta magna.² Así mismo, no hay una identificación previa, explícita y constitucional de los límites en los temas que no pueden ser llevados a referendo o los criterios para definirlos de forma específica. La ANPP pudo, al reglamentar su actividad, excluir contenidos de la competencia del referendo facultativo, ya sea por razones de contenido técnico, cláusulas de intangibilidad, así como la salvaguarda de la progresividad de los derechos.

¹Uno de los presupuestos desde los que se configura la participación en sede constitucional es la obligación de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados a respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control, en las formas establecidas en la Constitución y las leyes: Art. 10 Constitución 2019 y Ley 139/2020 De la Administración Municipal, Art. 5.

²Incluso, en la reforma constitucional de 1992, trascendental por las transformaciones socioeconómicas que atravesaba el país, no se apostó por este mecanismo a pesar de modificarse contenidos que se consideraban, en la cláusula de reforma de la Constitución de 1976, como susceptibles de ratificarse en las urnas a través del referendo.

Sobre la pregunta referendaria no se establecen reglas para su formulación y no se distingue en el caso de los referendos preceptivos a quién corresponde la redacción de la pregunta que se somete a referendo. Además, en el control que realiza la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos debe existir un pronunciamiento relativo a la pregunta. La aprobación por parte de la ANPP debe versar no solo sobre el proyecto que se somete a referendo, sino también sobre la formulación de la pregunta, el formato de la boleta, así como la determinación de si el contenido de la consulta será votado como bloque único o si este se segmentará a partir de la elaboración de varias preguntas. Esto quedó como responsabilidad del CEN (Ley No. 127/2019 Art. 261.3).

No hay previsión alguna relativa al diseño de la estrategia comunicativa que acompaña al proceso deliberativo del referendo de acuerdo a sus fases y etapas. ¿Quién dirige la estrategia comunicativa? ¿Quiénes colaboran? ¿Qué contenidos y bajo qué fórmulas? ¿Cómo se intencionan productos comunicativos conscientes de las asimetrías sociales? Sobre este particular debe perfeccionarse el momento deliberativo en el referendo. Además, no se estableció para el caso del referendo legislativo los umbrales de legitimidad del mecanismo: porcentajes de participación y de aprobación.

Bajo esta configuración, se realiza la primera experiencia de referendo legislativo en el país relacionado con el Código de las Familias.

El referendo del Código de las Familias

El constituyente de 2019 decidió (en referendo constitucional) que la labor que realiza la ANPP en el procedimiento legislativo debía complementarse, para el caso del futuro Código de las Familias, con la deliberación ciudadana y el voto popular. Esto se produce debido a los resultados de la consulta popular constitucional, en la cual el articulado referido al matrimonio entre dos personas generó el 24,57 % de las propuestas y comentarios realizados por la ciudadanía (Torres y Suárez, 2019). Este porcentaje, si bien no fue significativo en términos de mayoría de los participantes en la consulta, lo fue con relación al resto de las propuestas realizadas por la población. Después del artículo referido al matrimonio, el mayor número de propuestas se concentró en el periodo de mandato del presidente de la República, con el 11,24 % del total de propuestas (Torres y Suárez, 2019).

Ante esto, la comisión redactora propuso –y fue aprobado por la ANPP– que se modificara el artículo de referencia (Art. 68 del proyecto) hacia una formulación más neutral y que se sometiera este tópico a consideración de la ciudadanía en el proceso de formación del Código de las Familias



por considerarse este espacio más afín con la temática que el propio texto constitucional. Se quería, además, garantizar un amplio respaldo ciudadano al naciente texto constitucional y a su vez ser consecuentes con el resultado de la consulta popular (Torres y Suárez, 2019).

A tales efectos quedó en la disposición decimoprimera del texto constitucional vigente el mandato de –en el plazo de dos años de vigencia–, iniciar el proceso de referendo del proyecto de Código de las Familias, en el que debía figurar la forma de constituir el matrimonio.

¿Cómo se materializó dicho mandato constitucional? Poco tiempo después de aprobado el texto constitucional se creó un grupo de trabajo temporal –integrado por especialistas de diversas áreas: juristas, sociólogos, psicólogos, etc.– encargado de elaborar un anteproyecto de nuevo Código de las Familias (julio de 2019). El trabajo de este grupo se extendería hasta marzo de 2021, fecha en la que el CE aprobó la comisión redactora, encargada de dar continuidad al trabajo realizado por dicho grupo y presentar una propuesta para ser sometida al proceso de consulta popular. En septiembre del propio año se dio a conocer la versión 22 del anteproyecto y como paso previo a la realización de la consulta popular, se inició un proceso de consultas especializadas (29 de septiembre-15 de octubre).

Este mecanismo de participación, novedoso para el procedimiento de creación legislativa, incluyó consultas en instituciones del sector jurídico como el Tribunal Supremo Popular, la Fiscalía General de la República, la Organización Nacional de Bufetes Colectivos; y en organizaciones sociales y de masas vinculadas con las temáticas como la Unión Nacional de Juristas de Cuba, la Federación de Mujeres Cubanas, la Academia de Ciencias de Cuba, centros de estudio, cátedras del adulto mayor, facultades de la Universidad de La Habana, entre otros (Oscar Manuel Silvera Martínez, en Mesa Redonda, 2021).

Las consultas especializadas se acompañaron por la habilitación por parte del Ministerio de Justicia de un correo electrónico para recibir comentarios, propuestas, dudas de la ciudadanía con relación a la versión 22 del anteproyecto. Como resultado de ambas acciones, de los 483 artículos se modificaron 273, se mantuvieron 192, se eliminaron 17, se fusionaron cuatro y se añadieron ocho, elaborándose una nueva versión con 471 artículos (Oscar Manuel Silvera Martínez, en Mesa Redonda, 2021).

La versión 23 del anteproyecto fue analizada (durante los meses de noviembre y diciembre), discutida y aprobada por la ANPP en su sesión extraordinaria de diciembre de 2021. En la propia sesión se acordó someter el nuevo documento propuesto a consideración de toda la ciudadanía y convocar a una consulta popular.

Durante los meses de febrero-abril se desarrolló la consulta popular, bajo la dirección y organización por primera vez del CEN (Art. 211 Constitución). Para ello, el órgano electoral



garantizó no solo el completamiento de la plantilla de sus instancias nacionales, provinciales y municipales (autoridades electorales, supervisores, colaboradores y personal administrativo), sino que también creó grupos de trabajo auxiliares para el procesamiento y sistematización de los planteamientos.

Con relación a la organización y desarrollo de la consulta existió una propuesta inicial de realizar los debates solo por lugar de residencia o circunscripción. No obstante, se incluyeron más tarde los centros estudiantiles y laborales –como había sido la práctica de anteriores consultas– lo que implicó que se extendiera un mes más de lo previsto (febrero-marzo) el proceso de consulta.

Según informó el CEN, se realizaron más de 79 192 reuniones en todo el país, con una participación de más de 6 500 000 ciudadanos y 336 500 intervenciones, que formularon 434 000 propuestas al proyecto (61 % de las propuestas fueron favorables, 20,36 % de modificación, 12,69 % de eliminación, 3,47 % de adición y 1,72 % de dudas) (Agencia Cubana de Noticias, 2022).

Al comparar estos datos con la consulta popular realizada en el 2019 sobre el texto constitucional, se constata que decae la cantidad de participantes, de intervenciones y de propuestas formuladas por la población. La consulta del texto constitucional tuvo 8 945 521 de participantes, 1 706 872 intervenciones y 783 174 propuestas (Torres y Suárez, 2019).

Esta disminución en la participación es común cuando lo que se somete a consulta popular y referendo es un proyecto de Ley y no un texto constitucional, por entenderse que la Ley, por sus características propias, regula un grupo más específico de relaciones sociales con las que el ciudadano puede o no identificarse. Sin embargo, en el contexto cubano debe también mencionarse factores como la difícil situación económica que enfrentan las familias cubanas, la crisis energética, los constantes intentos de desmovilización ciudadana y la tergiversación que se produjo en las redes sociales con relación a los contenidos propuestos.

Concluida la consulta popular el CE indicó a la comisión redactora presentar a la ANPP una nueva versión del documento a partir de las modificaciones propuestas por la ciudadanía. Como resultado de este proceso fueron modificados el 47,93 % del texto general y el 49,15 % del total de sus artículos (Figueredo *et al.*, 2022).

Esa versión del anteproyecto fue nuevamente presentada y debatida en sesión plenaria del noveno periodo ordinario de sesiones de la ANPP. En dicha sesión, además, resultó aprobado el dictamen de constitucionalidad presentado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Jurídicos, así como el proyecto de Código de las Familias que sería sometida a referendo.

En tal sentido, y teniendo en cuenta que ni la vigente Constitución ni ninguna otra disposición normativa establecían las reglas para la realización del referendo legislativo (Acosta, 2022), el CE



en su reunión del 18 de julio de 2022 y mediante el acuerdo 391, propuso a la ANPP la formulación de la pregunta en los siguientes términos: ¿Está usted de acuerdo con el Código de las Familias? Consideraba que se trataba de una pregunta clara, sencilla, que facilitaba la respuesta del elector en un sentido u otro, y contribuía a identificar sin problemas el objeto sobre el cual recaía el referendo. Además, se propuso establecer que se considerará aprobado finalmente si recibía el voto afirmativo mayoritario (Sí) de los votos válidos emitidos por los electores. Es decir, más del 50 % de los votos válidos depositados en las urnas. Recuérdese de líneas anteriores que estos elementos no contaban con regulación previa para el caso del referendo legislativo y que la ANPP está facultada constitucionalmente para la convocatoria a referendos de este tipo (Art.108 v Constitución).

Así mismo se propuso fijar como fecha para el referendo en el territorio nacional el domingo 25 de septiembre de 2022, entre las 7:00 a. m. y las 6:00 p. m., y una semana antes desarrollarlo en el exterior, con las definiciones que establecería posteriormente el CEN.

La votación se realizó el 18 de septiembre de 2022 en el exterior y el 25 de septiembre de 2022 en el territorio nacional. En ella tuvieron derecho a participar, tal y como establece la Constitución para los procesos electorales, todos los ciudadanos mayores de 16 años de edad, con excepción de los impedidos por las circunstancias previstas en la Constitución y la Ley. Hubo una participación de 6 269 427 electores, lo que representó el 74,12 % del padrón electoral; de ellos, el 66,85 % (3 950 288) votaron por el sí y 33,15 % (1 959 097) por el no (Figueredo *et al.*, 2022).³

Aprendizajes y propuestas en pos del perfeccionamiento de los procesos participativos en Cuba

Sobre la consulta popular

Elementos claves del procedimiento de la consulta popular no se encuentran regulados de forma íntegra (principios que deben informar el proceso consultivo, el modo en que se traducen los resultados del debate, sus fases y etapas, las organizaciones e instituciones que colaboran en su realización, etc.). Estos elementos han quedado sujetos a la praxis de procesos anteriores y a la

³La participación en el referendo del Código de las Familias también fue inferior a la obtenida en el referendo constitucional. La participación en el referendo constitucional fue de 7 848 343 electores de 8 705 723 que conformaban el padrón electoral lo que representó el 90,15 % de participación. De ellos, 6 816 169 votaron por el sí (78,3 %) y 706 400 por el no (8,11 %) (Torres y Suárez, 2019).



discrecionalidad del CEN, el que tiene el encargo constitucional de organizar y dirigir el procedimiento. Sin embargo, sería oportuno que existiera desarrollo legislativo en materia de los procedimientos de participación: consulta, referendo, plebiscito, etc. El CNE debe, además, hacer públicas las decisiones y regulaciones tomadas en función de la organización y desarrollo del proceso en función de las garantías democráticas que conlleva. Los elementos de tipo organizativo también deben formar parte del contenido de la campaña comunicativa, ya que para la democracia socialista cubana es tan importante comunicar con relación al contenido del proyecto de ley que se consulta como del procedimiento participativo y sus garantías democráticas.

En términos de calidad de la participación (debate y adecuada recogida de los planteamientos), su realización en centros laborales, escuelas u otras instituciones, ofrece más garantías organizativas en el contexto cubano que su realización de forma exclusiva en el espacio de la circunscripción. Algunos de los inconvenientes de realizar la consulta solo en el espacio comunitario están relacionadas con su realización en horario nocturno, lo que limita el debate y su calidad; poca capacidad de convocatoria y movilización entre los más jóvenes para asistir a estos espacios; su realización en locales o lugares con mala iluminación o sin garantizar condiciones para las personas de la tercera edad; así como que se dificultan las herramientas para la inclusión en el debate de personas en alguna situación de discapacidad.

De ahí que no deba prescindirse de generar también el debate en espacios laborales y estudiantiles, si no con carácter oficial, al menos como parte del acompañamiento y preparación de la ciudadanía para asistir a la consulta popular, lo que se traduce en generar consensos, aclarar dudas y preparar planteamientos para el momento de la consulta en la comunidad.

Las organizaciones de masas y sociales, sindicatos y otras organizaciones de la sociedad civil deben tener un rol protagónico durante todo el procedimiento de la consulta popular. Su papel dentro de los procesos participativos que vive el país no debe circunscribirse exclusivamente a la movilización de su membresía. A ellas les debería corresponder también generar espacios a lo interno para profundizar en el debate, identificar puntos comunes que, a la organización, al sindicato, etc., les interese impulsar y defender como colectividad.

La conducción de las asambleas de consulta popular debe propiciar un espacio de diálogo y respeto con relación a los distintos criterios que tenga la población. Si bien la presencia de juristas es importante para la aclaración de dudas en el orden técnico-jurídico, debe considerarse la inclusión de profesionales de la psicología, sociología, educadores populares, líderes comunitarios que ayuden a generar un espacio más adaptado a las características de la comunidad o el centro laboral. En su defecto, deben ofrecerse herramientas de preparación (no solo en cuanto al contenido del proyecto de ley) para aquellos compañeros seleccionados para dirigir el debate. Se recomienda en este sentido la elaboración de una metodología que incluya tanto aspectos formales de la realización de la consulta, como técnicas, métodos y herramientas participativas que faciliten el diálogo.



En el procesamiento de los planteamientos se decide buena parte de la calidad del proceso. Sin embargo, poco conoce la población sobre cómo se realiza y cuál es el tratamiento que se les da a cada uno de ellos. Alguno de los principios que deben seguirse están relacionados con la transparencia y veracidad de la información en los distintos niveles, evitando al máximo intermediarios e interpretaciones que puedan desvirtuar el sentido con el que se expresó un planteamiento en la consulta.

Sobre este particular un paso de avance significativo y ejemplo de innovación tecnológica en función de la participación lo constituyen los sistemas informáticos empleados para esta consulta. Con el apoyo de la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI) se desarrollaron los sistemas XISCOP y GEMA-CEN para el procesamiento y gestión de la información desde el nivel municipal hasta el nacional. En este sentido, deben potenciarse dos instancias de trabajo: 1) la estructura municipal del consejo electoral, la cual tendrá a su cargo la recepción de las actas de las asambleas y la revisión de su adecuada introducción en los programas informáticos; 2) el equipo de procesamiento nacional, el que tendrá a su cargo la sistematización de la información y su conversión en propuestas tipo. La composición de estos equipos y la metodología que empleen para esta labor es trascendente a los efectos de la calidad y fidelidad del proceso a la opinión ciudadana.

Sobre el referendo

Se debe velar en los ejercicios referendarios por el respeto a la Constitución y al principio de progresividad de los derechos. Los límites sobre los asuntos o temas de naturaleza jurídica que pueden ser objeto de referendo son diversos en el Derecho Comparado. No existe una única regulación relativa a estos temas y el diapasón puede ser tan abierto como la regulación suiza, que solo excluye las reglas imperativas de Derecho Internacional, como cerradas que solo se permita la consulta popular para asuntos específicos previamente regulados (caso francés). En el caso cubano, el referendo constitucional está previsto como parte del procedimiento de reforma constitucional para la protección de contenidos especialmente protegidos, entre los que se encuentran los derechos, deberes y garantías consagrados en la Constitución. Para el referendo de tipo legislativo, como fue el Código de las Familias, no existe una limitación expresa sobre temas fuera o dentro de su campo de actuación. Elemento que debería regularse. No obstante, la sistemática del texto constitucional sí le impone determinados límites en su realización que debían respetarse: 1) respeto a la supremacía constitucional (Art. 7), todo acto o disposición jurídica debe ajustarse a lo que ella dispone, incluso sobre los tratados internacionales; 2) respeto al principio de progresividad de los derechos (Art. 41).

Esto implicó a los efectos del referendo del Código de las Familias que el referendo que se realizara debía ser de tipo progresivo. Esto significaba que ninguna de las variantes que resultara de la consulta (sí o no) podía implicar un retroceso en los derechos previamente reconocidos o en el contenido conferido a ellos. De lo contrario sería no solo inconstitucional, sino también contrario



al carácter democrático de este mecanismo. El respeto a las minorías en la teoría referendaria se salvaguarda a partir de la defensa de los referendos de tipo progresivos (que implican una conquista de nuevos derechos o la ampliación del contenido de los ya reconocidos) y la exclusión de los de tipo regresivos (aquellos que impliquen una limitación o eliminación del contenido esencial de los derechos previamente reconocidos). Los referendos sobre materias de derechos humanos son jurídicamente viables, siempre y cuando se excluyan los de tipo regresivo.

Fomentar la práctica de referendos legislativos en función de dinamizar la creación legislativa cubana mediante la intervención popular. Uno de los elementos novedosos del proceso participativo del Código de las Familias y que a su vez generó mayor polémica o dudas a su alrededor, fue la realización por primera vez en el país de un referendo de tipo legislativo. No es extraño que esto sucediera ya que el referendo no tiene en la tradición política y jurídica cubana el desarrollo práctico de otras instituciones, como la rendición de cuentas o la propia consulta popular. Para estos mecanismos, su práctica ayuda no solo a ganar en cultura de la participación por parte de la ciudadanía, sino también permite corregir sus procedimientos, sobre todo porque en su implementación necesitan del trabajo mancomunado de la ciudadanía, los órganos electorales, las organizaciones sociales, políticas y de masas, las estructuras representativas, la administración pública, entre otros.

Al contrario de las experiencias referendarias cubanas previas, lo que se sometió a referendo en esa ocasión no fue un texto constitucional, sino una propuesta de ley ordinaria. Esto implicó a su vez diferencias con relación a los límites y características que debía tener el documento que se sometía a consulta. Mientras en el referendo constitucional existe mayor libertad para la modificación, sustitución o renovación de articulados –limitado por cláusulas de intangibilidad o contenidos pétreos– para el caso del referendo legislativo la propuesta sometida a votación debe ser respetuosa de los contenidos constitucionales (Art. 7 Constitución), lo contrario generaría incongruencias en el ordenamiento que llevarían –por el principio de supremacía constitucional– a la inaplicación de la disposición en cuestión. De ahí que la propuesta que fue a referendo legislativo debía desarrollar derechos, deberes, principios ya contenidos en el texto constitucional e incorporar otros nuevos, específicos de la materia que permitan la mejor realización de estos. Este es un elemento importante para entender como la comisión redactora –concluida la consulta popular– tuvo que elaborar un nuevo anteproyecto de Código, en el que se incorporaran los planteamientos de la ciudadanía y, a la vez, se respetaran los contenidos constitucionales.

La elaboración de la pregunta es una etapa clave del proceso deliberativo previo a la votación en el referendo. En su redacción quedan establecidos los marcos, señalados los límites y definido el contenido de aquello que se quiere someter a deliberación y votación popular. De ahí que su formulación no es una cuestión menor. Los principios guía deben incluir:



- a) *Claridad y neutralidad*: la cuestión sujeta a votación debe ser clara, no debe inducir a error y no debe sugerir algún tipo de respuesta
- b) *Unidad de forma*: la misma pregunta no debe combinar un proyecto de reforma con una redacción específica, con una pregunta de principios
- c) *Unidad del contenido*: debe existir una conexión intrínseca entre los contenidos sometidos a consulta, ya sea aquellos contemplados en una pregunta, como las diversas partes de cada pregunta sometidas a votación
- d) *Claridad sobre las consecuencias del voto*: si se vota un proyecto de ley en una consulta vinculante, este debe ser implementado (ratifica, aprueba, deroga). Se debe evitar la posibilidad de convertir el referendo en un plebiscito sobre las autoridades, la terminología excesivamente compleja, así como los tecnicismos jurídicos

Establecer quórum de legitimidad (participación y aprobación) para el referendo legislativo. La Ley No. 127 Ley Electoral no define un umbral de legitimidad porcentajes de participación y de aprobación) para que el mecanismo sea considerado como válido y con efectos vinculantes. Estos quórum de legitimidad deben quedar establecidos de forma expresa y previa a la realización del referendo. En defecto de existir esta regulación el órgano supremo del poder del Estado, la ANPP (Art. 102 Constitución) facultado para la activación del mecanismo debe referir en su acuerdo de convocatoria los requisitos para considerar válido el mecanismo, como ocurrió en el caso de referencia. No obstante, es deseable que estos quórum de legitimidad se establezcan mediante Ley y de forma previa al proceso participativo.

Concebir como momento trascendental del ejercicio referendario generar una estrategia integral de comunicación socialmente responsable que acompañe la participación ciudadana. Los medios de comunicación deben tener como función principal en el referendo brindar información verídica sobre el contenido del proyecto y las consecuencias jurídicas de su aprobación o desaprobación. Debe permitir a la ciudadanía informarse, reflexionar, razonar (individual o en colectivo). Debe generar productos comunicativos que contrarresten las desigualdades y no las refuercen (programas excesivamente técnicos, distantes en el lenguaje, sin distinción por edades, horarios).

Los procesos participativos en su concepción y organización deben potenciar la igualdad de género. Implica, generar facilidades para la participación en aquellos sectores poblacionales que pueden presentar dificultades o diferentes puntos de partida en el desarrollo material o real de su participación. Esto tiene especial significación con relación a las mujeres y se expresó durante la consulta popular, cuando las reuniones por circunscripción se realizaban en un horario en el que fundamentalmente el sector femenino se encuentra en su jornada laboral familiar. Este análisis, además, pudiera ampliarse a las personas adultas mayores y a los niños, niñas y adolescentes y sus dificultades para materializar su derecho a la participación.



Reconocer y defender durante todo el proceso el valor primordial de la participación popular en una democracia socialista. La activación de la ciudadanía en referendo debe tener en el socialismo cubano un carácter decisorio y no ratificante. Un ejercicio participativo de la envergadura del referendo es un momento único para un sistema político que busca materializar y defender la soberanía popular y el protagonismo del pueblo en los cambios trascendentales del país (ya sean económicos, culturales, sociales). El resultado o efecto de esa participación –si se quiere ser consecuente– no puede ser otro que la aprobación o no de forma directa por la ciudadanía de determinada decisión, en este caso relativa al proyecto de Código de las Familias. Hablar de ratificación en el referendo significa no reconocerle a la ciudadanía la posibilidad de tomar por sí misma una decisión con trascendencia en la esfera pública y privada. Elemento que es intrínseco al contenido de la democracia socialista cubana.

Conclusiones

Potenciar la utilización de mecanismos y prácticas de democracia directa en el socialismo cubano es un imperativo de cara a su desarrollo. Para ello es necesario que todos los actores de la sociedad civil y del sistema político se articulen para propiciar niveles de cultura política y jurídica que permitan al soberano aprovechar todas las potencialidades que ofrecen estos mecanismos en pos del involucramiento popular.

Más allá de su consagración general en la Constitución y leyes de desarrollo, es imprescindible regular en detalle los procedimientos para la realización de la consulta popular y el referendo en sus diferentes tipos o modalidades, lo que implica evaluar y reconsiderar la configuración normativa de estos institutos participativos, su utilización preceptiva –pues el carácter facultativo de invocarlos o no, que en muchos modelos tiene el poder constituido, solapa viejas fórmulas de dominación–, el acceso y la capacidad del soberano de iniciar estas vías directas para implicarse o intervenir en la *res* pública y el carácter vinculante para la decisión política.

El sistema democrático en Cuba debe constantemente ir a la búsqueda de una articulación entre la regulación jurídica de estos mecanismos, su impacto en las dinámicas políticas, la percepción de la ciudadanía en torno a estos instrumentos participativos y una intención permanente de propiciar el involucramiento popular.

Las consultas populares y los referendos realizados en estos últimos cinco años (constitucional y legislativo) han permitido que como pueblo participemos en la toma de decisiones políticas, pero estos procesos han estado centrados en la creación normativa. Sin embargo, se considera que,



para el caso de las consultas, pueden utilizarse de forma más frecuente en la esfera administrativa, concretamente, para el diseño, concepción, ejecución y control de las políticas públicas.

La Constitución de la República tiene muchas potencialidades para dinamizar la participación popular, se debe innovar en las formas, los modos, los mecanismos y las vías para facilitarla. No es casual que el artículo 80 constitucional regule el derecho a participar en elecciones, referendos, plebiscitos, consultas y otras formas de participación democrática. En este sentido, se requiere un rol innovador del sistema político y de la ciudadanía para crear nuevos y mejores espacios de participación popular.

Referencias bibliográficas

Acosta, H. (2022, 22 de julio). Palabras de Homero Acosta sobre la propuesta del Consejo de Estado a la Asamblea Nacional relativa al referendo del Código de las Familias. *Parlamento Cubano*. <https://www.parlamentocubano.gob.cu/noticias/palabras-de-homero-acosta-sobre-la-propuesta-del-consejo-de-estado-la-asamblea-nacional>

Agencia Cubana de Noticias (2022). *Para leer el nuevo código de las familias*. Cultura Popular. <http://www.acn.cu/images/2022/SEPTIEMBRE/GUÍA%20PARA%20LEER%20EL%20NUEVO%20CÓDIGO%20DE%20LAS%20FAMILIAS.pdf>

Constitución de la República de Cuba. 10 de abril de 2019 (Cuba).

Esquivel, L. (2022a). Democratizando al referendo. En De Alvarenga, L., Ferreira, M., Lasmar, J. y De Giorgi, R. (Eds.). *Direito, Democracia, Futuro e Risco*, (181-206). Editorial D'Plácido.

Esquivel, L. (2022b). La configuración normativa del referendo en América Latina. *Revista Acadêmica da Faculdade de Direito do Recife (UFPE)*, 94(2), 5-25. <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/256041/42847>

Figueredo, O., Fuentes, T., Izquierdo, L., Álvarez, A., Fonseca, C. y Francisco, I. (2022, 22 de julio). Aprobado nuevo Código de las Familias: Referendo popular se celebrará el 25 de septiembre. *Cubadebate*. <http://www.cubadebate.cu/noticias/2022/07/22/aprobado-nuevo-codigo-de-las-familias-referendo-popular-se-celebrara-el-25-de-septiembre/>



Guzmán, T. Y. (2019). Las instituciones de democracia directa en Cuba y la reforma constitucional del 2019, ¿más participación?. *Universidad De La Habana*, (289). <https://revistas.uh.cu/revuh/article/view/2448>

Ley 127 de 2019. Ley Electoral. 13 de julio de 2019. GOC-2019-735-O60.

Ley 131 de 2019. Organización y funcionamiento de la Asamblea Nacional del Poder Popular y del Consejo de Estado de la República de Cuba. 20 de diciembre de 2019. GOC-2020-49-EX6.

Ley 139 de 2020. Organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal. 17 de diciembre de 2020. GOC-2021-163-O14.

Mesa Redonda. [Mesa Redonda] (2021, 17 de noviembre). *Códigos de las familias: Consultas especializadas* [Video]. YouTube. <https://www.youtube.com/watch?v=jrNKAW7Gn3c>

Torres, E. y Suárez, R. (2019). *El libro de las Constituciones*. (Vol. III). Imagen Contemporánea.

Conflictos de intereses

Los autores declaran que no tienen conflicto de intereses.

