

Democracia, ciudadanía y sistema político

Velia Cecilia Bobes

La celebración del centenario de la República convoca, indudablemente, a la reflexión; en esta circunstancia, el interés por los estudios republicanos se multiplica en homenajes, seminarios, coloquios y simposios que, desde todos los puntos cardinales, estimulan la producción intelectual sobre un tema que, hasta hace poco más de una década, languidecía entre el olvido y la nostalgia. No obstante, aunque los estudios cubanos sobre el período republicano parecen haber alcanzado un nuevo vigor y se discute bastante acerca de sus vicios y virtudes, su legado y su herencia en términos culturales, económicos y sociales, son pocos los que intentan estudiar y analizar la República desde la perspectiva de la política y el funcionamiento de sus instituciones.

Este trabajo pretende precisamente incorporar a la reflexión sobre el período republicano las variables sistema político, de partidos y electoral para analizar el desarrollo de la ciudadanía en Cuba; de modo que, sin desconocer la importancia de las explicaciones e interpretaciones emprendidas desde lo económico, lo cultural o lo sociológico, se centra en un análisis político e institucional que puede aportar una perspectiva más para entender la Cuba de la primera mitad del siglo xx. Pienso que para caracterizar cabalmente la República es preciso prestar atención a su dimensión política, y para responder a la pregunta de «qué república era aquella» hay que explicar también el tipo de democracia y el modelo de ciudadanía que prevalecieron, lo cual obliga a tener en cuenta tanto a los actores y la cultura política como a las instituciones.

Lo que trato de demostrar aquí es que durante este período en el país se conforman sucesivamente dos modelos de ciudadanía y democracia, cuyos hitos fundamentales los constituyen las luchas independentistas que llevaron a la Constitución de 1901 y el movimiento revolucionario de 1930, que consiguió una nueva Constitución de la República en 1940.

I

A partir de la proclamación de la Constitución de 1901, comienza el ejercicio efectivo de la ciudadanía política en el país; ésta se conformaría en los primeros años al interior de un estado oligárquico y un sistema político que limitaría la representación, lo que favorecería la articulación de una ciudadanía de

tipo civil y pasiva dentro del marco de las instituciones democráticas¹. La constitución de la *ciudadanía como status* posibilitó al sistema político, por un tiempo, el procesamiento de la contradicción entre el modelo normativo jurídico y las prácticas políticas y sociales de los primeros años de la República.

La transición del estatus colonial al independiente se produjo en el marco de la intervención militar norteamericana en la Isla, dentro de la cual tuvieron lugar una reforma educativa, un programa de salubridad y saneamiento, se disolvió el Ejército Libertador y se formaron los primeros partidos políticos republicanos; todo esto estuvo acompañado por el inicio de un proceso de modernización económica, social y política (la cual, con la adopción del sistema democrático y sus principios liberales, debía condicionar la formación de un espacio público plural y competitivo donde diversos proyectos pudieran ser debatidos). Este proceso constituyó la base para que se iniciara en el país la conformación de un grupo de actores autónomos que en el transcurso de las primeras décadas del siglo se organizarían y reclamarían la ampliación y el respeto de sus derechos civiles, políticos y sociales.

También en el marco de la intervención tuvieron lugar la celebración de las primeras elecciones municipales y las de delegados a la Convención Constituyente de 1901. Las primeras elecciones de carácter municipal se desarrollaron bajo la dirección del gobierno interventor; en ellas vale destacar la limitación del sufragio solo a aquellos que tuvieran instrucción, hubieran servido en el Ejército Libertador o poseyeran bienes con valor de 250 pesos o más. En las de delegados a la Constituyente —celebradas en septiembre de 1900— se permitió que sufragaran cubanos sin instrucción y que no hubieran servido al Ejército, pero se mantuvieron todavía restricciones al voto, que serían corregidas en la legislación electoral que sucedió a la primera Constitución Republicana.

Al analizar este proceso de modernización política es preciso incorporar, siquiera tangencialmente, una perspectiva institucional. Si aceptamos que las instituciones son espacios de interacción (North 1993) donde los actores definen e instauran reglas de juego, hay que reconocer que ellas son siempre resultado de negociaciones, por lo que en cierto modo expresan equilibrios entre intereses diversos. Así, las instituciones incorporan y excluyen, ya que las reglas definen quiénes son los actores y sobre qué bases y procedimientos tomarán las decisiones y se incorporarán al proceso político con legitimidad.

La Constitución de 1901, democrática y liberal, refrendaba los principios de representación y elección, la división de poderes y el sufragio universal masculino, pero estaba acompañada de un apéndice —la Enmienda Platt— que otorgaba a los estadounidenses el derecho a intervenir militarmente en la isla «para la conservación de la independencia cubana, el mantenimiento de un gobierno adecuado para la protección de vidas, propiedad y libertad individual» (texto de la Enmienda, en Pichardo 1973, T.II, p. 119). De este modo

¹ Estoy haciendo referencia a los modelos de ciudadanía civil *vs.* participativa, o ciudadanía militante *vs.* ciudadanía como status. Sobre esto he tratado en Bobes 1995.

la soberanía del pueblo —principio ineludible de la condición de ciudadano— quedaba mediatizada², lo que implicaba, *per se*, una contradicción entre el modelo normativo jurídico y la realidad concreta del país³.

La adopción de una Constitución representa el esfuerzo más sistemático y explícito de diversos actores por establecer, como resultado de su proceso de negociación, qué tipo de instituciones y qué normas gobernarán los procesos políticos de una sociedad en un período determinado. Las legislaciones complementarias acerca del sistema electoral y de partidos complementan el establecimiento de un sistema que en muchos sentidos influirá en el ejercicio de la ciudadanía.

Visto desde esta perspectiva, el establecimiento del sistema democrático en Cuba, así como la adopción de una legislación electoral *inclusiva* —sufragio universal masculino para mayores de 21 años—, puede entenderse como un proceso de negociación en el cual está presente una constelación de factores diferentes.

La preexistencia de dos tradiciones, una de las cuales había presidido la contienda emancipadora y la necesidad de movilización nacional que ella había demandado, condicionaron que la Convención Constituyente de 1901 fuera necesariamente un espacio de negociación entre las diferentes fuerzas que habían participado en la guerra y con los representantes de la otra tradición⁴. Esto puede explicar, en primer lugar, la extensión del sufragio —obviamente ni los negros ni los mulatos, ni los pobres ni los analfabetos que habían participado como grupos en la guerra podían excluirse del sufragio y demás derechos políticos en estas condiciones⁵—; pero además también puede servir para entender los derroteros oligárquicos que siguió la política cubana en estos primeros años de la República. No es despreciable, por otra parte, la influencia y la presión en este proceso de los norteamericanos para el establecimiento de instituciones democráticas que facilitaran y *legitimaran* su presencia en el país.

Visto desde una perspectiva más cultural, hay que tener en cuenta que las constituciones no solo generan incentivos y trabas al sistema político, sino que

² Hablo de soberanía mediatizada por cuanto, en términos normativos, la soberanía del Estado dimana del pueblo, pero en presencia de la Enmienda Platt los cubanos delegaban su soberanía en un Gobierno elegido para representarlos; sin embargo tal Gobierno no respondía solo a la «voluntad general», sino que debía responder también a los intereses de una potencia extranjera.

³ Esta circunstancia marcaría en adelante toda la vida política cubana, y constituye el elemento simbólico fundamental que posibilitó la inserción del proyecto socialista en el marco de la cultura política prevaleciente (Bobes 1994 y 1998).

⁴ Me estoy refiriendo a las posiciones de los partidos Autonomista y Reformista que durante el siglo XIX, y en competencia con el independentismo en todas sus etapas, defendían una idea de nación y un modelo de ciudadanía más liberal que no tenía como centro la independencia de España, sino la obtención de derechos ciudadanos y de representación política incluso dentro de la circunstancia colonial. Sobre esto he tratado más extensamente en Bobes 2001.

⁵ De modo similar G. Therborn (1980) discute los casos de extensión del sufragio y ampliación de la democracia por la vía de la «movilización nacional» estudiados para Europa.

además ellas reflejan los valores e ideales de una sociedad en un momento determinado. Por ello, es preciso recordar que en la constitución imaginaria de la nación que se habían desarrollado desde el siglo XIX, las ideas de modernidad, civilización y progreso estaban fuertemente asociadas a la ruptura con España y el estatus colonial y su modelo principal lo constituían los Estados Unidos⁶. El tipo de institucionalidad política que se negoció en la Constituyente de 1901 y que regiría la vida de la primera etapa de la República, responde a la conjunción de todos estos factores.

Así, al analizar el tipo de ciudadanía que prevaleció en Cuba, además que la extensión del sufragio y los principios generales consagrados en la Constitución, hay que atender a las prácticas —inclusivas en algunos aspectos y excluyentes en otros— a través de las cuales las instituciones de poder buscaban consolidar las relaciones sociales con las que estaban comprometidos⁷.

Respecto a la traducción procedimental de la inclusión simbólica en la *nación*, si se analizan los derechos civiles y la pertenencia a la comunidad política, queda clara la negociación de las dos definiciones simbólicas de la nación en su traducción como criterios de pertenencia a la comunidad política. Según la Constitución de 1901 (art. 5) se consideran ciudadanos cubanos por nacimiento los hijos de cubanos nacidos dentro o fuera del territorio nacional (inclusión para los exiliados políticos que retornaran) y (art. 6) los extranjeros que hubieran pertenecido al Ejército Libertador (inclusión de los que lucharon por la independencia), otorgando el estatus de cubanos por naturalización a los españoles residentes antes de 1899 que no se hubieran inscrito como españoles hasta 1900 (inclusión dimanada de grupos de interés cercanos al autonomismo y el reformismo), africanos antes esclavos o emancipados (inclusión que corresponde a la definición integracionista y asimilacionista de la nación) y otros extranjeros residentes en el territorio por no menos de dos años (inclusión que amplía la definición de la nación incluso a algunos grupos con intereses económicos en la isla, quizás cercana a grupos anexionistas o proestadounidenses).

Como puede apreciarse, la negociación entre diferentes grupos de interés, con un fuerte peso de la comunidad emigrada que había participado en el apoyo a la independencia y de grupos españoles económicamente fuertes,

⁶ Desde estos primeros momentos, tanto dentro de las asociaciones civiles que se fundaron dentro de la Isla como en las que se fundaron en el exilio cubano en Estados Unidos —que también fueron numerosas— comienza a perfilarse lo que sería el corazón de la narrativa de la sociedad civil cubana de la primera República: las ideas de modernidad, civilización, progreso en cuanto a las cualidades de las conductas y orientaciones culturales generales y las nociones de ciudadano, democracia, igualdad, libertad y justicia en lo que respecta a las cualidades positivas de las relaciones sociales. Asimismo el contracódigo implícito identificaba a España y al estatus colonial con las conductas de retroceso, conservadurismo, atraso y tradicionalismo y, en consecuencia, demarcaba ya un patrón simbólico de exclusión que definía quiénes debían ser excluidos de la sociedad civil.

⁷ Como ha señalado Taylor (1994, p. 144), los derechos solo tienen significación si dan la posibilidad de acceso y control sobre los recursos necesarios para realizar las necesidades humanas de autodesarrollo.

redundó en un criterio muy inclusivo de pertenencia a la nación y de derechos ciudadanos para casi todos los individuos que *eligieran* ser cubanos.

En cuanto al ejercicio de los derechos políticos, hay que tener en cuenta el funcionamiento del sistema político en esos primeros años. Durante las tres primeras décadas del siglo el sistema político cubano se organizó a través de la prevalencia de dos fuerzas —liberales y conservadores—⁸ que se disputaban la elección usando para ello una maquinaria electoral sustentada básicamente en solidaridades y lealtades de tipo clientelar. Más que su programa de gobierno o su plataforma política o ideológica, lo que distinguía las preferencias partidarias era la adhesión —personal— a su caudillo.

Estas características del sistema político estaban reforzadas por el tipo de presidencialismo y sistema electoral plasmados en la Constitución. Respecto a lo primero, el presidente —elegido por voto popular indirecto y por un período fijo limitado a una reelección— gozaba de amplios poderes y tenía más incentivos para distribuir prebendas que para buscar equilibrios con el legislativo. El Congreso Bicameral —también elegido por mayoría simple y en votación de segundo grado—, más que representar los clivajes socioeconómicos de la sociedad, constituía una muestra del mosaico de caciques regionales y fulanos influyentes de los partidos, muchas veces con arraigo en antiguas lealtades forjadas en la contienda emancipadora.

El único intento por fundar una fuerza política de base racial o étnica —el de los Independientes de Color— fue rápidamente neutralizado por la Ley Morúa, aprobada en 1910 —que prohibió la creación de partidos raciales en nombre del universalismo de los derechos— y culminó en un alzamiento militar cruentamente reprimido por las fuerzas del orden. A partir de lo anterior es posible discutir el patrón de exclusión y restricción del ejercicio de derechos políticos que dimanaba de una institución imaginaria de la nación cubana basada en la *integración* y la *asimilación* de lo negro dentro de una Cuba que, si bien intentaba presentarse como mestiza, era obviamente aún blanca y, por supuesto, masculina.

La ley electoral de 1903 suscribía el sufragio universal masculino para mayores de 21 años, limitando la elegibilidad a cargos públicos a aquellos que supieran leer y escribir, y establecía un régimen de votación de segundo grado (a través de compromisarios electorales) tanto para presidente y vicepresidente como para senadores (los representantes se elegían por sufragio directo). Entre 1903 y 1940, las diferentes legislaciones electorales contribuyeron a reforzar los vicios del sistema político cubano, un bipartidismo débil, clientelar y caciquista, asentado en partidos políticos anclados más en bases locales y personales que en un verdadero electorado nacional, un ejecutivo fuerte con

⁸ La diferenciación fundamental puede hacerse a partir de estas dos grandes fuerzas políticas, por cuanto la aparición de pequeños partidos desgajados de una u otra no representaba más que pugnas y celos personales por las nominaciones para los cargos públicos. Así, puede decirse que la política de esos años era la de la competencia entre Liberales y Conservadores, aun cuando a las elecciones concurrían, eventualmente, más de dos partidos políticos.

capacidad para intervenir en los procesos de sufragio, y, como consecuencia de esto, el fraude electoral, la violencia y la falta de respecto a la legalidad.

Todas estas características implican una limitación en el ejercicio de la ciudadanía y pocos incentivos para la competencia electoral. El presidencialismo combinado con un sistema electoral de distritos uninominales de mayoría simple (donde gana «el que primero cruza la meta» y el ganador se lo lleva todo) para elegir representantes y senadores condicionaba que la única competencia posible fuera entre los dos partidos mayores, ya que los partidos que querían obtener representación debían obtener la mayoría simple, con lo cual estaban poco interesados en tomar en cuenta a las minorías, a las cuales el sistema excluía absolutamente, y a la postre esto limitaba la capacidad del sistema político para procesar e incorporar los verdaderos clivajes sociales, económicos, étnicos e ideológicos de la sociedad cubana. Esta incapacidad se iría mostrando durante todo el período en diversos modos, pero sin duda sus mejores ejemplos fueron los frecuentes alzamientos armados a raíz de los procesos electorales (la «guerrita de Agosto», el alzamiento de los Independientes de Color y «la Chambelona»), y finalmente llevaría hacia la década de los veinte a una profunda crisis en el sistema que culminaría en la Revolución del 30 y en la refundación de la República.

Las diferentes legislaciones electorales que dirigieron los comicios durante este período introdujeron pocas modificaciones a estos patrones. Entre las más importantes se puede mencionar el establecimiento de juntas electorales con representación de los partidos políticos y la creación de los registros electorales, que se producen en 1908. El Código Crowder de 1919, por su parte, crea por primera vez la cédula electoral y permite la inscripción de grupos de electores independientes con carácter de partido.

Paradójicamente, el reconocimiento de las minorías electorales no se produce sino hasta 1928, con la reforma constitucional de Machado, altamente cuestionada por su inconstitucionalidad y por estar asociada a las pretensiones continuistas y dictatoriales de su régimen.

En cuanto a los derechos, si bien esta primera constitución republicana consagraba una gran cantidad de derechos civiles y políticos, respecto a los derechos sociales el único que aparece es la enseñanza gratuita (primaria, segunda y superior) y obligatoria (primaria) a cargo del Estado (art. 31).

En estas circunstancias, la democracia y sus mecanismos se perfilaban más como valores por alcanzar que como una realidad factual, y la ciudadanía no solo era concebida como estatus⁹, sino que encontraba en el diseño institucional y las prácticas de los políticos, obstáculos para su ejercicio efectivo. El sistema político cubano encarnaba solo la representación de la oligarquía y los caudillos revolucionarios. Las masas trabajadoras, las clases medias y el estudiantado, en

⁹ Entre los deberes consagrados en la constitución el voto no es obligatorio, y solo se consagran como obligaciones (art. 10) el servir a la patria en casos que la ley establezca y la contribución fiscal. En este caso existe un mayor énfasis en los derechos que en los deberes, con lo cual la participación se perfila como una opción que el ciudadano tiene y que puede o no ejercer.

su proceso de maduración como sujetos políticos, comenzaron a formar sus propias organizaciones al margen de un sistema que los excluía políticamente.

Al subir Machado a la presidencia, su política *cooperativista*, personalismo y pretensiones dictatoriales y el recrudecimiento de la represión al movimiento comunista y cualquier otra forma de oposición, aumentaron aun más el carácter excluyente del sistema, lo cual, en condiciones de grave crisis económica como la que existía en el país por esos años, tornó la situación explosiva e insostenible.

Entre 1922 y 1928 se fundan nuevas organizaciones políticas y civiles¹⁰, las cuales, junto a otras de la política tradicional, no solo van a reclamar el saneamiento de un sistema que permitiera su verdadera representación, sino que van a reflejar los clivajes —económicos y sociales— existentes dentro de la sociedad cubana.

La conformación de la ciudadanía durante estos primeros años de la República presenta varias tensiones y paradojas. Por una parte, el sistema político era excluyente, a pesar de la existencia de un sufragio considerablemente extendido y de altas cifras de participación electoral¹¹, en tanto no representaba a los diferentes grupos de interés. Por otra, el proceso de modernización —que implicaba un aumento del nivel educacional, mayor movilidad social, mayor acceso a los medios de información y, por lo tanto, estimulaba una ampliación de la participación política— y la conformación de un espacio público liberal favorecían la formación de organizaciones en la sociedad civil y de actores políticos que demandaban la transformación del sistema.

Desde esta perspectiva, la revolución del 30 puede entenderse como una lucha por modernizar el sistema político y presionar por un cambio en el diseño institucional orientado hacia una democracia más efectiva; en definitiva, como el resultado de una movilización popular de los sectores excluidos de la representación, lo que explica que no terminara simplemente con la caída del dictador sino que se convirtiera en un movimiento de renovación de la vida política del país, por lo que marca el momento de irrupción de una ciudadanía clasista que *desde abajo* y autónomamente respecto al Estado, presiona y exige el respeto y la ampliación de sus derechos¹².

En el período que media entre 1933 y 1940 Cuba vivió bajo la *provisionalidad* jurídica; en este lapso la Constitución de 1901 fue modificada 13 veces, a través de diferentes disposiciones provisorias aprobadas por los gobiernos en

¹⁰ Entre ellas, el Movimiento de Veteranos y Patriotas (1920), la Federación de Estudiantes Universitarios (1922), el Grupo Minorista (1923), la Federación Obrera de Cuba y el Partido Comunista (1925) y la Alianza Feminista de Cuba (1928).

¹¹ Para la Convención Constituyente, de un total de 185.501 electores, votaron 131.627 (más de un 70%), y para las elecciones presidenciales de 1902, de un total de 335.699 lo hicieron 213.116, lo que representa un 63% del electorado. Datos tomados de Riera (1955).

¹² En este caso sí coincido con Marshall en concebir la ampliación de los derechos ciudadanos como el efecto de las luchas contingentes de los diferentes grupos sociales por sus derechos frente al Estado.

turno. En este proceso de crisis, el sistema político se reorganizó, aparecieron nuevos partidos —hijos de las organizaciones revolucionarias—, lo cual marcó el fin del bipartidismo, se derogó la Enmienda Platt y se inició el proceso de promulgación de una nueva Constitución.

La reorganización de los partidos políticos que se produjo para las elecciones generales de 1936 (en la cuales se elige por última vez al presidente y lo senadores por sufragio indirecto) constituye el momento en que las organizaciones civiles y políticas que habían llevado adelante la revolución se constituyen en partidos políticos y logran su reconocimiento dentro del sistema político. El surgimiento de estos nuevos partidos y la entrada a la política institucional del Partido Comunista llevó al sistema cubano a un multipartidismo de representación clasista que permite hablar de un *sistema de partidos completo* (Valenzuela 1985)¹³.

Así para las elecciones de delegados a la Constituyente de 1939 se constata por primera vez en la historia de Cuba dos grandes coaliciones de partidos: por una parte en el Frente Gubernamental se agruparon el Partido Liberal, Unión Nacionalista, Conjunto Nacional Democrático, Unión Revolucionaria Comunista, Partido Nacional Revolucionario (Realistas) y Nacional Cubano; mientras que en el Bloque Opositor se unieron el Partido Demócrata Republicano, el Partido Revolucionario Cubano (Auténtico), Acción Republicana y ABC. La intensa negociación de estos actores, representativos de intereses diversos, muchos de ellos surgidos y legitimados por su acción revolucionaria, pero todos inmersos en la coyuntura de efervescencia política y amplias expectativas de la sociedad, explica, al menos en parte, lo extenso de la Carta Magna y la cantidad de temas sobre los que se legisla en el documento.

La aprobación de la Constitución del 40 amplió los derechos civiles y políticos al refrendar el sufragio femenino, que había sido otorgado en 1934, y legalizar todos los partidos y agrupaciones políticas, reconocer el derecho de huelga e incorporar derechos sociales como jornada de 8 horas, salario mínimo, contrato colectivo de trabajo, descanso retribuido, licencia de maternidad, derecho a seguridad social, etc. (Constitución del 40 en Pichardo 1973, T. IV, pp. 329-418).

Hay que destacar que entre los derechos ciudadanos se introducen explícitamente la no-discriminación por raza, credo, clase u opiniones políticas —no incluye el género— y la residencia irrestricta en el territorio (art. 10, inciso a), el derecho al voto —es obligatorio—, el derecho a la seguridad social (art. 10, inciso c). Y como obligaciones se adiciona el cumplimiento a la Constitución y el observar una conducta cívica (art. 9). Por otra parte, a la vez que —con el voto femenino— se amplía la pertenencia a la comunidad política, también se restringe la inclusión, ya que se excluyen a los españoles, a los cuales se les

¹³ Hablo de un sistema completo porque en él aparecían representados desde la extrema derecha —vieja oligarquía que mantiene sus partidos y el nuevo ABC—, hasta las clases alta y media nacionalistas —Autenticismo, Ortodoxia— y la izquierda radical representada por los Comunistas.

concede el derecho de naturalizarse como cualquier otro extranjero (ya no se mencionan), aunque se mantiene la aceptación de considerar cubanos por nacimiento a los que hubieran prestado servicios en el Ejército Libertador (art. 12, inciso d). Esto nos habla ya de una comprensión de la nación totalmente enajenada del pasado colonial, que no precisa en su definición de contender con la presencia de grupos de poder vinculados a la antigua metrópoli.

Otros cambios de importancia tienen que ver con la limitación al presidencialismo y la modificación del sistema electoral, la representación de las minorías y la prohibición de la reelección presidencial:

1. La Constitución del 40 introdujo una reforma al sistema presidencial al incluir las figuras del Consejo de Ministros y del Primer Ministro. En un claro intento por corregir deficiencias demostradas por el tipo de presidencialismo sancionado por la Constitución de 1901, los nuevos constituyentes aprobaron la disposición de que el poder ejecutivo se ejerciera por el presidente *con* el Consejo de Ministros (art.138); este Consejo, aunque nombrado por el presidente, debía responder por sus actos de gobierno ante la Cámara y el Senado (art. 164), los cuales estaban facultados para anularlos, total o parcialmente, a través de una moción de confianza (art. 165), y prohíbe la reelección por período consecutivos (art. 140: «El que haya ocupado una vez el cargo no podrá desempeñarlo nuevamente hasta ocho años después de haber cesado en el mismo»). Estas «tentación semiparlamentaria» constituye una evidencia de la intención de establecer claras limitaciones al poder del presidente y refleja la preocupación de los actores por modificar el presidencialismo en función de lograr mayores controles por parte del legislativo hacia el ejecutivo y así evitar la política del personalismo, el caudillismo y el caciquismo que había caracterizado la primera república.
2. En cuanto a la legislación electoral, los cambios más significativos son el reconocimiento de la representación de las minorías¹⁴ (art. 103 «La ley establecerá reglas y procedimientos que garanticen la intervención de las minorías en la formación del censo de electores, en la organización y reorganización de las asociaciones y partidos políticos y en las demás operaciones electorales, y les asegurará representación en los organismos electivos, del Estado, la Provincia y el Municipio»); el carácter obligatorio del sufragio (art. 97), la ratificación del voto femenino y la disminución de la edad mínima requerida para votar a 20 años (art. 99), la eliminación del voto de segundo grado y la sustitución de la cédula electoral por un carné de identidad con fotografía, firma y huella del elector (art. 100).

La legislación electoral reglamentaria subsiguiente siguió este camino abierto por los constituyentes y se orientó cada vez más hacia lograr una representación más equilibrada e inclusiva. Así, en las elecciones de 1940 se introdujo el voto preferencial (acumulativo), y en las de 1944, el voto

¹⁴ En 1940 se eligen 6 senadores por provincia, de ellos 4 de mayoría y 2 de minorías.

selectivo directo para senadores (se escogían hasta 3 candidatos dentro de una sola columna o partido) para elegir un total de 9 senadores por provincia (seis de mayoría y tres de minoría), implementando además por primera vez la fórmula del subfactor para favorecer a los partidos de menor electorado. Con estas disposiciones los constituyentes trataban de frenar el fraude electoral y hacer más competitivas las elecciones, favoreciendo la formación y la participación de partidos minoritarios pero representativos de ciertos sectores e intereses presentes en la sociedad, ya que en las nuevas condiciones aun teniendo la mayoría no se tenía todo el poder como en el sistema anterior.

3. En cuanto a los partidos políticos, esta Constitución flexibiliza el punto, ya que establece absoluta libertad para su formación y solo limita el registro a aquellas asociaciones que presenten un número de adhesiones correspondientes al 2% del censo electoral. No obstante, se mantiene la prohibición de formar partidos de raza, sexo o clase, lo cual lleva a pensar en el fuerte rechazo de la sociedad cubana a asimilar la legitimidad de las especificidades étnicas, ya que con esta legislación el sistema político seguía siendo incapaz de procesar en sus cauces institucionales posibles demandas de reconocimiento de identidad étnica.

No obstante, aunque con esta legislación se ampliaban los derechos ciudadanos y se buscaba corregir viejos vicios del sistema, no fue suficiente para garantizar el funcionamiento democrático de las instituciones, ya que siguió imperando la cultura de la violencia, el amiguismo, el «fulanismo» y la falta de respeto a la ley. En este caso podemos hablar de la diferencia entre *arreglos* políticos y *prácticas* que suelen ser más duraderas. Si bien, como apunta Dahl, «Cuando un país avanza desde un gobierno no democrático a otro democrático, los tempranos *arreglos* democráticos se convierten gradualmente en *prácticas* que a su debido tiempo desembocan en *instituciones* asentadas» (Dahl 1999, p. 98), en el caso cubano las viejas prácticas se impusieron sobre los nuevos arreglos y la reforma del diseño institucional que perseguía el establecimiento de un sistema más democrático. Esto parece confirmar la idea de que ningún diseño constitucional puede por sí solo garantizar el funcionamiento democrático ni la eficacia del gobierno, ya que —dado que las instituciones constituyen espacios de interacción de los actores— su funcionamiento en gran medida involucra motivaciones individuales y orientaciones culturales que muchas veces se imponen más allá de las reglas del juego.

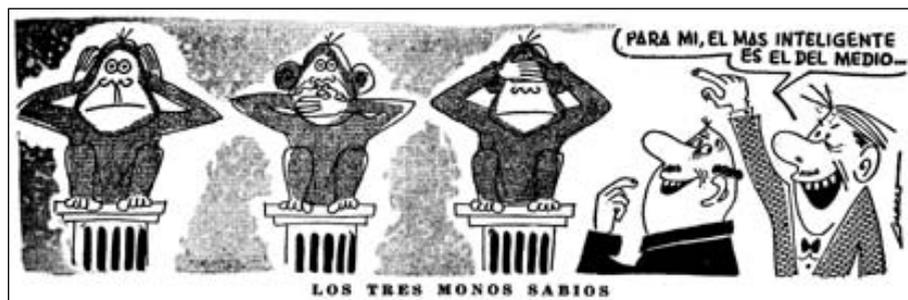
A pesar de lo avanzado de la Constitución del 40, la refundación republicana no logró implementar (o hacer cumplir) los mecanismos legales necesarios para el cumplimiento de sus principios rectores. El poder legislativo virtualmente no fiscalizaba las acciones del ejecutivo, lo cual facilitaba la corrupción y el enriquecimiento personales de los gobernantes y, aunque se amplió considerablemente el sistema de partidos y se hizo más equitativa la representación, el sistema político siguió siendo excluyente, al menos en el sentido de las políticas públicas, y no se logró controlar la violencia como comportamiento político, lo cual implicó que la legitimidad de los gobiernos

y las elecciones —aun cuando se realizaban competitivamente y con una alta concurrencia¹⁵, fueran permanentemente cuestionadas por la ciudadanía.

Esto llevó al desprecio de la política en sí misma y a la intuición generalizada de su incapacidad para dar cuerpo a los valores doctrinales que proclamaba en una república verdaderamente democrática. La amenaza de golpe militar, por otra parte, personificada en Batista y que la legislación avanzada y civilista de 1940 había tratado de conjurar, volvió a resurgir y en 1952 una nueva asonada liquidaría las esperanzas electorales del Partido Ortodoxo.

Si la Enmienda Platt había cancelado el proyecto de independencia para Cuba en 1902, el golpe del 10 de marzo truncó las posibilidades de un desarrollo democrático y civil de la política cubana. Así, el cambio político más importante y radical del siglo xx cubano se produjo al margen de la Constitución y de la legalidad democrática, y la Revolución de 1959 se legitimó, más que en su bandera de restaurar la Constitución del 40, en el carisma de su líder y en las credenciales «revolucionarias» de haber expulsado al dictador con la fuerza y la violencia.

¹⁵ Ver datos en Riera 1955.



Los tres monos sabios

Luaces