

*En Cuba, debido a su propuesta de desarrollo social socialista es importante rescatar la concepción de lo público como construcción colectiva, entendida esta como un proceso multiactoral de búsqueda de convergencia y consenso entre la institucionalidad que funciona de manera vertical, desde el máximo nivel de jerarquía en nuestro sistema político hasta los niveles barriales o comunitarios y las institucionalidades que funcionan de manera horizontal en esos niveles.*

Edgardo R. Romero Fernández  
(Coordinador)

ISBN 978-959-312-483-6



*Necesidad del carácter público de las políticas de desarrollo en función de un modelo socialista próspero y sostenible*

Edgardo R. Romero Fernández (Coordinador)

# **Necesidad del carácter público de las políticas de desarrollo en función de un modelo socialista próspero y sostenible**

Edgardo R. Romero Fernández  
(Coordinador)



**F**  
EDITORIAL  
FELJOO

**Necesidad del carácter público de las políticas de  
desarrollo en función de un modelo socialista  
próspero y sostenible**



**Necesidad del carácter público de las  
políticas de desarrollo en función de un  
modelo socialista próspero y sostenible**

**Edgardo R. Romero Fernández**  
(coord.)



Santa Clara, 2022

Edición y corrección: Anabel Amil Portal

Diseño de cubierta: Fidel Alejandro Conde Ravassa

© Edgardo R. Romero Fernández y otros, 2022

© Sobre la presente edición:

Editorial Feijóo, 2022

ISBN: 978-959-312-483-6

Editorial Feijóo:

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas

Carretera a Camajuaní km 5½, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP: 54830

# ÍNDICE

<b>Presentación</b> .....	7
Edgardo R. Romero Fernández	
<b>El equívoco entre lo público y lo estatal, un análisis histórico crítico</b> .....	11
Ricardo J. Salar Sotés	
<b>Lo público, la participación ciudadana y su necesario funcionamiento a través de políticas públicas en la sociedad cubana actual</b> .....	32
Edgardo R. Romero Fernández	
<b>Constitucionalización de la participación ciudadana en las políticas públicas: configuración de un derecho</b> .....	64
Oscar Hechavarría Prade	
<b>Los expertos en las políticas públicas: sobre la democratización de lo público en Cuba</b> .....	97
Lisandra Lefont Marín	
Juan Carlos Ramírez Sierra	
<b>Lo público y lo privado en el modelo económico y social de desarrollo socialista en Cuba</b> .....	117
Jaime Gabriel García Ruiz	
<b>Sector cooperativo y políticas de desarrollo en Cuba (1959-2020)</b> .....	145
Lienny García Pedraza	
Arisbel Leyva Remón	
Joaquín Alonso Freyre	
Jaime Gabriel García Ruiz	



## PRESENTACIÓN

La conceptualización de lo público, o quizá simplemente su denominación, ha tenido una historia de contraposiciones y ambigüedades, que de cierta forma prevalecen, aún hoy, a través de las contraposiciones público vs. privado, o Estado vs. mercado.

Dichas contraposiciones o dicotomías son una muestra más de la prevalencia del pensamiento metafísico y dogmático en el escenario de las ciencias sociales contemporáneas, porque a esta altura del desarrollo de la vida social, con la correspondiente evolución de las teorías que la explican, la dialéctica de las relaciones sociales debería tener, a su vez, una presencia preponderante en las teorías y prácticas políticas de la sociedad humana actual.

El texto colectivo que presentamos a continuación parte, por tanto, de una postura crítica hacia toda esquematización en la definición de lo público, pues asumimos que este concepto no constituye una noción dada para siempre, fácilmente delimitable, sino que constituye, al mismo tiempo, un proceso y un escenario de conflicto de intereses y de construcción colectiva, que necesita de la participación popular de manera protagónica, so pena de ser privatizado por las élites hegemónicas internacionales o nacionales, según sea el caso.

Particularmente en Cuba, debido a su propuesta de desarrollo social socialista, es importante rescatar la concepción de lo público como construcción colectiva, entendida esta como un proceso multiactoral de búsqueda de convergencia y consenso entre la institucionalidad, que funciona de manera vertical, abarcando desde el máximo nivel de jerarquía en nuestro sistema político, hasta los niveles barriales o comunitarios, y las institucionalidades que funcionan de manera horizontal en esos niveles.

Esta relación se complejiza aún más si entendemos que la misma no se manifiesta a través de simples articulaciones de la verticalidad con la horizontalidad en cada nivel, sino que estos se interpenetran y además originan articulaciones diagonales que transversalizan los procesos de construcción colectiva de lo público.

En tal sentido, los autores que ensayan sobre lo público en este libro, aunque se ubican en el escenario actual de Cuba y la construcción de su modelo de socialismo próspero y sostenible, tienden a historiar los procesos que nos han permitido llegar hasta aquí, pues los mismos no han estado exentos de contradicciones y limitaciones a la hora de definir el

carácter público de la construcción socialista. En relación con ello, algunas veces de manera empírica y otras de manera teórica, se ha supeditado lo público a lo estatal, se han instaurado dicotomías entre lo estatal y lo no estatal, impidiendo la mejor comprensión y asimilación de formas productivas y espacios de lo público, como lo cooperativo; se ha sometido la sociedad civil al Estado, mediante la asunción de una lógica de Estado paternalista que limita la participación popular en la construcción de lo público colectivo. En este sentido, debe mencionarse que apenas se inicia en el país un movimiento sistemático de la participación de los actores del conocimiento (poder experto) en la construcción de lo público colectivo.

Así, los trabajos que componen esta obra colectiva son diversos pero complementarios, en función de una definición compleja de lo público que permita su operacionalización en función de nuestra construcción socialista, debatiendo, proponiendo y consensuando alternativas de solución para la construcción colectiva de nuestra sociedad socialista.

En el primero de los textos que se presenta, el profesor e investigador Ricardo Salar se opone a la contraposición simplista entre público y privado, y también a la esquemática relación de lo público como sinónimo de lo estatal, por cuanto en la actualidad el Estado aumenta de tamaño y poder, mientras que el sector privado lo hace desproporcionadamente. No todo lo público es estatal ni todo lo privado es opuesto al Estado. La dialéctica entre estos factores ayuda a comprender el avance o el retroceso de ese fenómeno que denominamos democracia.

A continuación, el propio autor de esta presentación expone un análisis sobre el devenir de la participación popular en Cuba y su incidencia en la construcción de lo público, no porque las limitaciones en el ejercicio participativo de la población en los asuntos de gobierno sea la causa de todos los males —aunque es una de ellas—, sino porque está en nuestras posibilidades, como sociedad y sistema político, resolverlo o al menos mejorarlo en gran medida, consultando, innovando y utilizando la creatividad popular al máximo.

En otro trabajo, el profesor Jaime García Ruiz, en un recorrido histórico bien documentado sobre las relaciones de propiedad en el despliegue de la economía cubana del período revolucionario, y ante la prevalencia de políticas estadocéntricas en el funcionamiento de la economía, fundamenta la importancia de hacer funcionar la misma mediante la implementación de determinadas políticas públicas.

Por otra parte, los investigadores Lienny García, Arisbel Leyva, Joaquín Alonso y Jaime García, alertan en otro artículo acerca de la rigidez que presenta la legislación agraria referente a la formación de cooperativas y la limitada concepción que se tiene respecto a las gradaciones que puede presentar la cooperación en el sector (una de las incomprensiones más importantes es acerca de lo público). También alertan sobre el impulso al denominado trabajo por cuenta propia (TCP) en todos los sectores de la economía, que ha privilegiado la propiedad y la gestión privada/familiar, individual, y la micro, pequeña y mediana empresa privada capitalista, y con ello ha contribuido a fomentar —en cierta medida— el individualismo y los intereses privados. Ante este escenario se hace necesario fomentar un sistema de gestión para las nuevas cooperativas (cooperativas no agropecuarias), basado en la experiencia acumulada por las cooperativas agrícolas, acorde con las condiciones actuales de la economía cubana, y que incentive a través de políticas particulares el cooperativismo como forma socialista de economía.

Por último, los profesores Lisandra Lefont y Juan Carlos Ramírez analizan los alcances y potencialidades de los actores de conocimiento para refundar dinámicas y rutinas orientadas a la conformación de lo público en el escenario cubano actual.

Como balance general de los trabajos presentados, podría afirmarse que la construcción de lo público, de lo compartido, tiene que ser una construcción colectiva donde la iniciativa, la creatividad y el debate se hagan presentes a través de la participación ciudadana protagónica, la cual hoy día tiene su mejor oportunidad para materializarse a través del funcionamiento de políticas públicas para el desarrollo local, territorial y nacional, con la puesta en práctica de la autonomía municipal.

Por tanto, las políticas para la actualización del modelo de construcción socialista próspero y sostenible, esbozadas desde los Lineamientos de la política económica y social del Partido Comunista de Cuba (2011), y conceptualizadas en el Plan Nacional de desarrollo 2030, tienen que poseer carácter público, tienen que erigirse como políticas públicas en el sentido estricto del término, y propiciar una gobernanza multinivel en el país, basada en una concepción dialéctica e incluyente de lo público.

La comprensión de este asunto conlleva investigación, capacitación y difusión permanentes, pero sobre todas las cosas, implica voluntad política y un espíritu crítico y autocrítico respecto a nuestras dificultades, prejuicios y limitaciones en el ejercicio

democrático de la gestión pública. Confiamos en que los trabajos aquí presentados contribuyan a este propósito.

DR. C. EDGARDO R. ROMERO FERNÁNDEZ  
Santa Clara, 15 de noviembre de 2021

# EL EQUÍVOCO ENTRE LO PÚBLICO Y LO ESTATAL, UN ANÁLISIS HISTÓRICO CRÍTICO

Ricardo Jesús Salar Sotés

El ser humano —que por naturaleza es un ser social—, en el afán de satisfacer sus necesidades origina diversas instituciones. El Estado es una de esas instituciones y es el objeto especial de estudio de la política. El tema que tratamos encierra cuatro conceptos muy ligados a estos estudios: *lo estatal*, *lo público*, *lo privado* y *la democracia*, que analizaremos para comprender la complicada interrelación existente entre ellos, y en particular en dos componentes: lo público y lo estatal, conceptos diferentes pero que suelen utilizarse como sinónimos con mucha frecuencia o bien se los emplea de manera intercambiable, sin mencionar los usos que implican otros significados. Sobre estos presupuestos, este artículo pretende identificar los principales equívocos entre lo público y lo estatal, para luego explicar cómo estos condujeron a un proceso en el que lo estatal crece, mientras que lo público y la participación ciudadana se reducen.

El presente artículo es a su vez resultado de una extensa revisión bibliográfica que incluye autores de gran renombre, entre los que destacan: Luhmann, O'Donnell, Lechner, Rosanvallon, Arendt, Rabotnikof, Varela y Aibar. Como presupuestos teórico-metodológicos básicos que sustentan la presente investigación, se utilizaron determinados principios aportados por el materialismo histórico; del mismo modo, nos auxiliamos de otros métodos científicos subordinados al método general antes enunciado. Entre estos cabe mencionar: el análisis de documentos, el método analítico-sintético, el histórico-lógico, así como el método de la triangulación, imprescindible para lograr un resultado que —amén de su publicación— puede contribuir a la superación personal y colectiva de todo aquel interesado en dichas temáticas.

La novedad de este estudio reside en justificar la necesidad de abrir espacio a lo público y debilitar el proceso de estatización. Ello, sin dejar de reconocer que esta apuesta que implica restarle fuerza a lo estatal y limitar/conducir la supuesta mano invisible del mercado y los

excesos de los intereses privados, triunfará no sin grandes sacrificios, y será sostenida por la cultura del esfuerzo y por la confianza ciudadana.

### **Lo estatal, lo público y lo privado**

En los comienzos del Estado moderno, lo público y lo estatal se presentaban confundidos, expresando lo que es común para todos. Sin embargo, ya no es posible sostener semejante noción reduccionista, pues si bien todo lo estatal es, por definición, público, no todo lo público es estatal. Hoy lo público designa un denso y rico entramado que excede los límites del Estado, de modo que este ya no mantiene el monopolio para expresarlo y contenerlo. Las nociones de *público no estatal*, *privado social*, *altruismo cívico* o *capital social* aluden desde tradiciones divergentes «a esa energía pública no generada desde el Estado pero que tampoco se confunde con el interés privado que impulsa al mercado. Aunque esta revalorización de la sociedad civil merece celebrarse, en algunas versiones ella ha sido presentada como sustituto del Estado, coincidiendo con un clima de ideas dominado por un extendido desencanto frente a éste».<sup>1</sup>

En América Latina ha sido «el Estado autoritario y no un Estado de bienestar keynesiano el Leviatán<sup>2</sup> frente al cual se invoca el fortalecimiento de la sociedad civil».<sup>3</sup> De ahí la persistencia de la vertiente contra el autoritarismo que hoy ejerce una tenaz vigilancia sobre nuevas manifestaciones de abuso y arbitrariedad estatal. Sin embargo, no fue esta la versión que finalmente prevaleció al cerrarse los años ochenta. En esa década triunfó la opción que apostó por desmontar el papel regulador del Estado y despolitizar los mercados,

---

<sup>1</sup> Osvaldo Iazzetta: «Lo público, lo estatal y la democracia», *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (32): p. 52, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, sep., 2008.

<sup>2</sup> Véase: Thomas Hobbes: *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980. Se puede consultar además la hipótesis del Gobierno Leviatán, sugerida por Brennan y Buchanan (1977, 1980), la cual es motivada por el deseo de entender correctamente el comportamiento del gobierno y por el fin de recomendar medidas eficaces en el control de su conducta. Los ciudadanos, se supone, pierden todo el control de su gobierno y la competencia política es vista como una restricción inefectiva sobre el crecimiento del mismo. El Gobierno Leviatán es entendido como una entidad pública que busca maximizar su propio ingreso, y no como un proveedor benevolente de mercancías, un reductor de externalidades, y un redistribuidor de renta (véase: Edgar Varela Barrios: «Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, *Management* y Sociedad», *Pensamiento y gestión* (18): 37-68, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, jul., 2005).

<sup>3</sup> Norbert Lechner: «De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur», *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista* (2): p. 33, Club de Cultura Socialista, Buenos Aires, 1986.

presuntamente sofocados por la intervención de aquel. Entonces se postuló una solución condensada en la premisa de que *cuanto menos Estado, mejor*.

Como consecuencia de ello, no solo se instauró una economía de mercado, sino, como sugirió Lechner (1997), se establecieron verdaderas «sociedades de mercado» que forjaron un nuevo tipo de sociabilidad regida por la responsabilidad individual. Después de ello, puede afirmarse que las sociedades tienen más mercado y menos ciudadanía. En ese marco no fueron pocos los esfuerzos, provenientes de organizaciones civiles, destinados a cubrir y compensar la ausencia y retracción de la protección social, antes garantizada estatalmente. Ello puso de manifiesto la existencia de un potencial solidario genuino, y la presencia de una energía cívica que ayudó a mitigar los efectos de tan severa crisis.

Por ello parece apropiado defender el punto de vista expuesto por Accinelli y Salas (2018), cuando plantean:

Si se analiza la posible evolución de una economía en la que, hasta cierto momento, el Estado actuaba como monopolista en la prestación de un conjunto de servicios públicos y que, ante un cambio en la situación económica, se plantea la interrogante acerca de que si estos servicios deben seguirse prestando por parte del Estado o bien deben pasar a manos de particulares. Con independencia de la respuesta a tal cuestionamiento, se supone que dichos servicios deben prestarse sin exclusiones y con la misma calidad a todos los ciudadanos al margen de su riqueza. Este es un principio básico que pauta al Estado de Bienestar como un bien público no excluible en las economías de los países que, como Suecia, se rigen por las normas del Estado de Bienestar.<sup>4</sup>

Esto prueba que la gestación de esa corriente solidaria no basta para sustituir las responsabilidades indelegables del Estado, pues aunque el altruismo privado es una energía legítima y necesaria, no resulta suficiente para reparar las asimetrías; para ello es precisa la acción política. En suma, las posibilidades de deliberación y autoorganización de los ciudadanos en una democracia dependen de una autonomía que no puede darse por

---

<sup>4</sup> Elvio Accinelli y Osvaldo Salas: «El Estado de Bienestar como un bien público no excluible», *Estudios Económicos*, 34(2): p. 243, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, jul.-dic., 2019.

descontada en sociedades en las que la celebración regular de comicios convive con fuertes asimetrías sociales que impiden materializar el ideal de democracia.

## **Lo estatal**

El Estado moderno constituye una respuesta al dilema de la acción colectiva creado por la emergencia de una sociedad de individuos librados a su suerte y despojados de la proximidad que les ofrecía abrigo y protección en el pasado. La formación de este complejo institucional, dotado de un abrumador poder coactivo, permitió generar bienes públicos que los individuos no crearían espontáneamente. La seguridad pública que reclamaba Hobbes en tiempos de guerras civiles, o las protecciones sociales destinadas a los ciudadanos carentes de propiedad, expresan algunas responsabilidades asumidas por el Estado moderno desde su aparición, como también maneras cambiantes de entender el riesgo y la inseguridad. Aunque en ambos casos el Estado es entendido como un productor de certidumbre, varía el carácter de la incertidumbre que motiva su intervención.

La presencia de este tercer elemento, que extrae recursos de los particulares para generar bienes públicos, es inseparable de la expansión de un amplio catálogo de derechos que el Estado está obligado a asegurar. Por consiguiente, cuando hablamos de bienes públicos también aludimos a bienes ciudadanos. De todos modos, es preciso tener en cuenta lo apuntado por O'Donnell cuando afirma:

Si bien el Estado resuelve ciertos problemas de acción colectiva creados por una sociedad de individuos primero y de mercado después, también instala nuevos riesgos y amenazas originados en el gran poder que aquél debe reunir para que tales bienes públicos y soluciones sean posibles.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Guillermo O'Donnell, Osvaldo Iazzetta y Jorge Vargas Cullell: «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza», *Post Data. Revista de Reflexión y Análisis Político* (7): 11-34, Buenos Aires, 2001.

Aunque la intervención del Estado contribuye a producir un orden cuando no existe confianza mutua entre los particulares, ello exige a su vez que este orden resulte confiable para las partes. La historia moderna revela que el Estado no siempre se ha comportado como un agente amistoso, y aunque fue concebido como un productor de certidumbre, sobran evidencias que lo muestran como la principal fuente de incertidumbre, incluso para sus propios ciudadanos.

Es por ello que las principales creaciones en materia de ingeniería institucional, en los últimos dos siglos de vida democrática —representación, división de poderes, órganos de control—, apuntan precisamente a domesticar y racionalizar el uso de la fuerza concentrada en el Estado. Por consiguiente, generar bienes públicos desde el Estado y someter a este a control público para contrarrestar su arbitrariedad, son dos caras inseparables y complementarias de lo público-estatal: una orientada a garantizar la universalidad de los derechos ciudadanos, y la otra a controlar y transparentar ese enorme poder del Estado, tan necesario como temible.<sup>6</sup>

## **Lo público**

De manera recurrente, la historia muestra conceptos casi olvidados que muchas veces no son algo puramente nuevo, y que en un determinado momento hallan la ocasión para desplegar de nuevo su impronta. Tal es el caso de lo público. Su origen se remonta a la antigua república romana, donde significaba ‘aquello que es común a todos los ciudadanos’. Por eso, cuando los romanos llamaban a su forma de gobierno *res publica*, estaban haciendo referencia a una asociación de hombres libres e iguales que deliberaban y tomaban decisiones respecto a los temas comunes. Lo público se convertía, de ese modo, para los romanos, en la base de su comunidad política. Fuera del ámbito de lo público se encontraba *lo privado*, que tenía su expresión más acabada en la casa familiar, el *dominium*, donde el patriarca de la familia, el *dominus*, ejercía su gobierno absoluto sobre la mujer, los hijos y los esclavos. Al interior de este ámbito doméstico, privado, familiar, no existía república alguna: allí todo el mundo dependía, para vivir, del *dominus*.

---

<sup>6</sup> En autores como Luhmann (1996), O’Donnell (2001) y Rosanvallon (2007), podemos hallar manifestaciones de esta búsqueda de institucionalización de la desconfianza que acompaña a la construcción democrática moderna.

Se puede afirmar entonces que lo público es un término sobre todo social. Se podría decir que la razón por la que existe este concepto es porque existe el de lo privado. De esta manera, lo privado implica un sentido antagónico, opuesto, ya que hace referencia a lo que no es para todos, es decir, deben cumplirse con una serie de condiciones para formar parte del sector privado. Si bien lo público, por lo general, es gratis o subsidiado, es algo para todos, lo privado requiere de un pago y se mueve por incentivos monetarios. Lo público, por otro lado, también comprende todos los elementos, actividades o servicios que están destinados para el uso o consumo de los ciudadanos que habitan una nación y que tienen como objetivo primordial satisfacer las necesidades y proporcionar bienestar.

Asimismo, lo público se puede definir como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y sobre las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Debe tenerse en cuenta además que todas aquellas cuestiones inherentes al Estado, como pueden ser las instituciones que controla, se las considera públicas y están por tanto dentro de esta órbita. En tales situaciones, el Estado será el único que podrá decidir el presente y futuro de las mismas o cualquier otro cambio en su entidad, como el paso de públicas a privadas, entre otras.

Según lo afirmado por Pablo Rosas en su artículo «¿Qué es lo público?»

Para Hannah Arendt, filósofa del siglo pasado lo público está constituido por dos componentes: publicidad y mundo en común. Con publicidad se refiere a un espacio de aparición que puede ser percibido por todos. En este sentido, lo público es aquello que ven y oyen otros al igual que nosotros. Por otro lado, con mundo común se refiere a una realidad compartida, la cual podemos imaginar como una mesa entre dos comensales, que tanto los une como los separa.<sup>7</sup>

Pero ¿por qué es tan importante lo público? Para responder, es apropiado pensar la política de manera amplia, como actividad inherente a los hombres y mujeres en general, en su condición de ciudadanos en particular. Podemos inferir entonces que es la acción política la

---

<sup>7</sup> Pablo Rosas: «¿Qué es lo público?», 2017 (disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-02/queeslopublico.pdf>).

que crea la condición para lo común, para la historia. Es la acción política, que tiende a la emancipación, la que nos hace libres, y es el espacio público (construido sobre esas bases) la condición y fin de dicha acción. Allí donde las personas se juntan a discutir sobre lo común, están creando una esfera pública, un fórum para la acción.

La importancia de lo público en la vida del Estado, sobre todo en tiempos de cambio y transformación crecientes, implica revisar la tarea de las instituciones sociales y del Estado, con el fin de evaluar lo que han realizado y hacia dónde se dirigen. Lo público es un sistema de vida que en la sociedad moderna adquiere particular importancia. Conviene destacar que el Estado moderno se rige por principios, valores e instituciones que lo reconocen por su utilidad e importancia, pero que también definen las restricciones que tiene para no constituirse en un poder arbitrario, sordo, ciego y obcecado.

En el Estado contemporáneo, lo público es un espacio de convivencia y realización, que lo vincula con la sociedad, las organizaciones civiles y los ciudadanos. Recuperar su naturaleza pública es una demanda ciudadana que no cesa, más aún cuando las reformas institucionales se encaminan, entre otros propósitos, a rehacer la articulación y revitalizar sus vínculos con la sociedad. Así, el debate ha de devenir condición necesaria para la constitución de la opinión pública, pero el avance del Estado ligado al mercado evidencia que este está en decadencia. Sobre esta base, es posible afirmar que en las sociedades contemporáneas el «público que razona» se ha convertido en el «público que consume», con lo que se ha perdido, de a poco, la noción del interés general. Establecido esto, queda reconocer que los espacios públicos son elementos capitales de la vida democrática y merecen ser defendidos, pues allí donde se pierde el espacio público desaparece la pluralidad humana.

Las cosas se complican mucho más en el contexto contemporáneo, ya que con la globalización numerosas agencias y organizaciones públicas se han globalizado de diversas formas. Peor aún: las dificultades taxonómicas se complejizan si trabajamos sobre los ámbitos difusos de lo *público no estatal*, que pueden abarcar desde los casos de las organizaciones solidarias mundializadas en el campo de los derechos humanos, la ecología, la batalla contra las hambrunas, hasta instancias multilaterales de fuente no estatal. Pero, sin lugar a duda, hoy el espacio más novedoso —e igualmente avasallador— es el de lo público

ecuménico,<sup>8</sup> con lo cual se alcanza de forma nítida un alto nivel de universalidad en la operacionalización del concepto de lo público.

Respecto al espacio de lo público, la responsabilidad ecuménica coloca en cuestión la propia noción de solidaridad. Y a quienes consideran este tipo de argumentos como justificación del intervencionismo a ultranza en la actualidad, pudiéramos recordarles, siguiendo al propio Edgar Varela, que:

La fundamentación teórica del humanitarismo se encuentra a mediados del siglo XIX, en la proclama de Karl Marx sobre el «Internacionalismo proletario». Incluso los propios portaestandartes de la Revolución Francesa pensaban en función de la emancipación de la «Humanidad entera». Las utopías socialistas de los siglos XVIII y XIX estaban teñidas del ideario ecuménico. Empero, fueron las revoluciones burguesas consolidadas (Hobsbawm, 1980), las que reemplazaron los ideales altruistas e idealistas por la conflictiva prioridad del Interés Nacionalista.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Trazar la línea divisoria entre la iniciativa ciudadana y social para gestionar la defensa del interés público de manera autónoma respecto a la tutela estatal, y la señalada instrumentalización, es ciertamente una cuestión compleja de resolver *a priori*. Coloquemos un ejemplo a mano: la tragedia del 26 de diciembre de 2004 en el Océano Índico (el tsunami que causó decenas de miles de muertos, graves daños y que destruyó vastas infraestructuras) generó una impresionante ola de solidaridad social, al punto de que hay quienes hablan de la «globalización de la generosidad». Los sentimientos humanitarios provocados por las terribles imágenes que transmitieron los *mass media* impulsaron al vasto concurso solidario a través de las ONG profesionalizadas en estos asuntos (Médicos sin Frontera, Care, Fosters Parents, etc.) y de la acción *ad hoc* de las gentes, agrupadas coyunturalmente en las donaciones y el voluntariado.

Obviamente, al lado de esta solidaridad social existe el compromiso de los Estados y el de la llamada comunidad internacional. En general, en estos eventos la acción de las sociedades civiles se presenta no como un sucedáneo de las responsabilidades solidarias de los regímenes políticos, sino como ejercicio de la libre iniciativa con la solidaridad ecuménica de corte humanista. Y así podríamos señalar muchísimos otros ejemplos. Cuando se trabaja en el terreno de los derechos humanos o del medio ambiente, se hace no para reemplazar a los Estados sino para ir más allá de estos, prisioneros de lógicas de gobernabilidad o de lo «políticamente correcto». Incluso una porción significativa de dicho activismo se encamina a hacer eficaces las críticas a las incoherencias e inconsecuencias de los gobiernos en estos asuntos. Se inscribe en la lógica del control social y del *empowerment* ciudadano.

Repito: no pretendo con ello idealizar al «tercer sector». Entre las ONG existen todo tipo de proyectos, ideologías, funcionalidades, de índole tanto loable como criticable, pues ellas expresan de cierta manera las fuerzas que dimanen de las sociedades y sus formas de articularse o posicionarse respecto al poder político. Cuando hablo de un tercer sector alinidado con lo público no estatal, supongo, por tanto, dos condiciones ontológicas en su constitución: 1) la preeminencia del ámbito de lo público como campo y objeto de acción, y 2) la naturaleza voluntaria, libre, del asociacionismo que lo genera. Así, mientras la actividad estatal en lo público siempre tiene la fuerza de la coacción universalista de las leyes, en lo público no estatal aparece la fuerza alternativa de la solidaridad fundante (véase: Edgar Varela: ob. cit., pp. 42-43).

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 61.

Sobre esta base, este mismo autor llama la atención sobre lo que él identifica como «tricotomía», y subraya:

Como se supondrá, el primer agente de esta relación múltiple es el espectro de las organizaciones y realidades dimanantes del mercado, como institución central del capitalismo, exacerbado por las derivas actuales del Globalismo economicista. En segundo lugar, los estados y las instancias derivadas de los mismos tanto en lo subnacional como en las relaciones internacionales. Y, finalmente, aparece en escena el «Tercer Sector», cuyo espectro igualmente se ha mundializado.<sup>10</sup>

De lo anterior podemos inferir que estos tres pilares de la institucionalidad contemporánea no están en pie de igualdad. El dominio, en sus interrelaciones, le corresponde a la relación simbiótica entre los dos primeros, mientras que el último ocupa un lugar relativamente marginal, o si se quiere ser benévolo, complementario. Esto explica cómo en numerosas ocasiones la emergencia del Tercer Sector está lejos de ser funcional a los Estados o a las lógicas del mercado. Es una forma de crítica práctica, por la vía de la acción alternativa respecto a estos. Y podemos agregar que esta «tricotomía» expresa sus funcionalidades en el sentido que Luhmann (1985) le da al concepto: «Es decir, en sus interrelaciones sistémicas, como subtotalidades en redes de comunicaciones intrínsecas y extrínsecas».<sup>11</sup>

## **Lo privado**

«Del latín *privatus*, privado es aquello que pertenece o se ejecuta a la vista de pocos. Por tanto, sus objetivos y metas están asociados con el incremento de sus utilidades a diferencia del sector público».<sup>12</sup> Privado es también el espacio, edificio o propiedad que no pertenece al Estado y, por tanto, no es público, sino que su dueño es un particular (persona natural o

---

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 43-44.

<sup>11</sup> *Ídem*.

<sup>12</sup> Lourdes Tabares Neyra, Carlos M. Pérez Cuevas y Odalys Cárdenas Travieso: «Papel de la administración pública en la relación entre los sectores público y privado», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8(1): p. 4, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, 2020.

jurídica). A nivel económico, el sector privado está compuesto por aquellos actores que realizan actividades con ánimo de lucro y que no pertenecen a la esfera del Estado.

Sin embargo, hay que recordar que como antecedentes de estos conceptos existieron, al menos, las nociones de *dominio público* y *dominio privado* que, aunque son términos que están en desuso, hacen referencia a los bienes públicos y privados, respectivamente. Los conceptos de dominio público y dominio privado aparecen en Francia durante el siglo XIX, a partir del *Tratado de Dominio Público*, de Victor Prud'homme; ambos se relacionan con la evolución del régimen jurídico de los bienes del Estado. Antes de la Revolución Francesa, los bienes que no eran de los particulares pertenecían en su totalidad a la Corona, por lo que para proteger ciertos bienes que eran considerados de uso de toda la comunidad, se establecieron los principios de la inalienabilidad e imprescriptibilidad, en el Edicto de Moulins de 1566. Después de la Revolución Francesa, mediante el decreto del 22 de noviembre de 1790, se determinó que todos los bienes que anteriormente eran de la Corona pasaran a ser bienes del Estado nacional y que pudieran ser enajenados por decisión de la Asamblea Legislativa. Por otra parte, en el Código Civil francés de 1804 tampoco existió dicha distinción, dado que se utilizaron, indistintamente, las expresiones «dominio público» y «bienes pertenecientes a la nación» como sinónimos.<sup>13</sup>

Fue posteriormente Prud'homme quien elaboró la teoría de la distinción entre dominio público y privado, fundamentada en la necesidad de someter ciertos bienes a un régimen distinto con el fin de proteger aquellos que no pertenecían a nadie en forma exclusiva, al estar destinados al uso de todos. En este sentido, era obligación del Estado garantizar ese disfrute al conjunto de la sociedad. Así, se volvió al principio de la inalienabilidad para estos bienes que conformaban el dominio público, sosteniéndose que los demás bienes eran del dominio privado, y que solo respecto a estos el Estado tenía un derecho de propiedad semejante al de los particulares y los podía vender. De este modo, la doctrina fue asociando el derecho de propiedad con la posibilidad de vender según las normas del derecho privado.<sup>14</sup>

Sin embargo, estas cuestiones entraron en debate cuando Hauriou demostró, con su teoría del metro cuadrado, que no existía ningún motivo en la naturaleza de las cosas que impidiera entender un derecho de propiedad en relación con los bienes del dominio público. Este debate

---

<sup>13</sup> Ver: Daniela Ugolini: «Dominio Público y Privado del Estado», disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno>

<sup>14</sup> Ídem.

siguió presente en la doctrina, aunque actualmente la doctrina mayoritaria, la jurisprudencia y las legislaciones de países como Francia, España e Italia reconocen que el Estado tiene un derecho de propiedad respecto a sus bienes tanto públicos como privados, si bien algunos autores prefieren hablar de propiedad pública.<sup>15</sup>

Por tanto, cabe distinguir que una cosa es la relación del Estado con sus bienes y otra es el régimen jurídico, por lo que ya no puede sostenerse que porque haya un derecho de propiedad el régimen jurídico es de derecho privado, ya que también existe un derecho de propiedad sobre los bienes del dominio público, y nadie sostiene que este se rige por el derecho privado. Lo que sucedió fue que en Francia aún no había nacido el derecho administrativo como régimen autónomo, cuando se comenzaron a discutir estos temas, y luego se continuó asociando el dominio privado al régimen de derecho privado, sin profundizar en su estudio. Para definir el régimen jurídico de los bienes del dominio privado, hay que empezar por analizar si existen diferencias entre los bienes del dominio público y privado, y en todo caso establecer cuáles, teniendo en cuenta tres aspectos: la titularidad, el destino y el régimen jurídico.<sup>16</sup>

Es conocido que los bienes del dominio público son bienes destinados al uso y goce de toda la comunidad y que por tanto tienen un destino de utilidad común, de comodidad común, ya sea a través de su uso directo o indirecto, que incluye los bienes destinados al servicio público. En cambio, los bienes privados son denominados bienes fiscales, pues constituyen bienes instrumentales que sirven para proveer recursos al fisco a través de la venta de tales bienes. Aunque esta es la noción clásica, hay que hacer un análisis más detenido a partir de las nuevas formas de actuación del Estado en la sociedad actual. En efecto, un terreno, un edificio, y en general cualquier inmueble del Estado que pertenece a su dominio privado puede servir no solo para ser vendido y obtener ingresos fiscales —que no deja de ser un fin de primordial interés público—, sino que también puede destinarse a satisfacer necesidades sociales, para promover el acceso a la vivienda o para fomentar determinadas actividades comerciales. En este sentido, el campo de la gestión de los bienes del Estado se amplía, con lo que resulta que estos bienes tienen también un destino de interés público, de interés social o de utilidad general. En consecuencia, el destino de utilidad común típico de los bienes del

---

<sup>15</sup> Ídem.

<sup>16</sup> Ídem.

dominio público no está ausente en el destino de los bienes del dominio privado, ya que también estos bienes cumplen un rol para el interés general.<sup>17</sup>

Pero hay más razones que enturbian la comprensión exacta del concepto de lo privado, razones que Varela pone al desnudo cuando afirma:

La otra dificultad al contextualizar la noción de lo privado es la idea arraigada hoy de que se trata de una categoría natural, anclada en la esencia humana. La otra tesis que complejiza la contextualización del concepto de lo público es la que siempre que tratemos con sujetos individuales nos estamos refiriendo al individualismo.<sup>18</sup>

Sin embargo, por la historiografía sabemos que en ambos casos se trata, sobre todo, de mistificaciones.<sup>19</sup> Aun en tiempos de globalización, a la mayor parte de los millones y millones de personas marginalizadas, resulta difícil imaginárnoslas como agentes egoístas y competitivos. Esta no es en modo alguno la condición de quienes a duras penas sobreviven en los márgenes de las cadenas de valor agregado y de los clústeres que impone el monopolio generado por la globalización.

### **El equívoco entre lo público y lo estatal. Un análisis histórico crítico**

Existe una serie de grandes desafíos<sup>20</sup> que dificultan u obstaculizan la concreción efectiva de los conceptos de lo público y lo estatal, y que en la actualidad constituyen elementos

---

<sup>17</sup> Ídem.

<sup>18</sup> Edgar Varela: ob. cit., p. 40.

<sup>19</sup> Fernand Braudel: *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, University of California Press, Berkeley, 1966.

<sup>20</sup> Estos desafíos en relación con su fuente de origen se desglosan en: a) aquellos que provienen de las sociedades, incluyendo el mundo de los negocios; b) los que provienen del propio Estado y de las instituciones multilaterales; y c) los que resultan de la creciente mundialización con su corolario: la erosión de las soberanías territoriales (véase: Edgar Varela: *La soberanía transformada*, Universidad del Valle, Cali, 2007; Zaki Laïdi: *La grande perturbation*, Flammarion, París, 2004). Asimismo, deben mencionarse los problemas de tipo instrumental: cómo concretar y hacer efectivas las políticas, asunto que se conecta con los debates actuales sobre la gobernanza y la gobernabilidad, tanto en el plano de los Estados nacionales como en la esfera de lo global (véase: Edgar Varela: «Dimensiones actuales de lo público. A propósito de las interrelaciones entre Estado, *Management* y Sociedad», *Pensamiento y gestión* (18): p. 37, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, jul., 2005).

recurrentes en la discusión entre especialistas. Tal vez por ello exista un interés tan renovado por la relación entre estos dos conceptos, y especialmente por todos los equívocos que provoca, en la actual agenda académica de las ciencias sociales.

Este interés puede explicarse a partir de múltiples aristas, entre las que sobresalen las políticas, pero hay que reconocer que una buena parte de este interés está determinado por las transformaciones que han sobrevenido, ligadas a los procesos de privatización de servicios, bienes y recursos que otrora eran controlados por el Estado y que han originado múltiples debates globales en las últimas décadas. La propiedad, y en particular el sentido de la propiedad privada de los medios de producción, ahora global, es uno de esos conceptos claves en la nueva configuración. En la medida en que las leyes definen y sostienen la propiedad en su magnitud global en el sistema político actual, las interpretaciones de esta relación y las construcciones que se derivan de ellas son piezas indispensables para la imposición del nuevo orden global, así como para impulsar la expansión de regímenes de delimitación de propietarios en todos los ámbitos.

La aproximación a los sentidos contemporáneos de los equívocos que provoca esta relación compleja entre lo público y lo estatal —que no excluye al concepto de lo privado— refleja el interés del autor en revelar las causas probables que generan estos equívocos, al tiempo que cuestiona el sentido de lo público como espacio asociado de manera privilegiada a los ámbitos del Estado. En este sentido, las perspectivas ofrecidas por el autor cuestionan las apuestas sobre lo público heredadas del período comprendido entre los años cincuenta y setenta, en las que el Estado se concebía como «el tutor y garante de la organización corporativa de la sociedad»,<sup>21</sup> y nos confrontan con el desvanecimiento de la carga moral que alguna vez asociamos con la defensa de lo público.

Numerosos autores han señalado que la polisemia de lo público facilita múltiples significados que pueden llevarnos a reparar en que la conceptualización del término es débil. Sin embargo, si bien la polisemia de lo público genera problemas al precisar el espacio social al que se refiere, es prudente señalar que su ambigüedad no está reñida con su utilidad, lo que lo ubica en esa especie de conceptos que suponen un uso sutil, o, de manera más exacta, que se encuentran constantemente bajo observación.

---

<sup>21</sup> Nora Rabotnikof y Julio Aibar: «El lugar de lo público en lo nacional popular. ¿Una nueva experimentación democrática?», *Nueva Sociedad* (240): p. 55, Venezuela, 2012.

Podemos, al menos, diferenciar algunos usos con los que se asocia el concepto de lo público. Sergio de Zubiría ha sugerido que:

Además de su identificación con el Estado, lo público puede designar, o bien una comunidad política o civil, una disposición a la pluralidad, una condición de accesibilidad universal y un acuerdo de voluntades sobre los intereses comunes, o bien una representación de los colectivos sociales admitida por ellos mismos.<sup>22</sup>

Estas asociaciones son producto de variaciones históricas que han respondido a usos concretos de lo público. Si bien lo expuesto evidencia el carácter polisémico de la definición de lo público, toda vez que esta se halla determinada por las posibilidades políticas y conceptuales históricamente determinadas, es necesario llamar la atención sobre la necesidad de cuestionar algunas nociones de lo público, como su supuesta relación inseparable con un Estado protector, que salvaguarda los valores colectivos y rechaza los intereses privados, particularmente económicos. Porque la mayoría de las veces esto no suele acontecer así.

Para conjurar el relativismo que puede conllevar la polisemia de lo público, así como la variedad de las tipologías que intentan describirla, Chaves y Montenegro proponen distinguir tres planos semánticos:

En primer lugar, los públicos, es decir, los sujetos y colectivos que agencian los usos y sentidos de lo público; en segundo lugar, los espacios y tiempos públicos, o la construcción de territorios, escenarios y temporalidades, institucionales o no, para el desarrollo de la vida colectiva; y, en tercer lugar, las políticas y formas de administración de lo público, o la expresión y ejecución de medidas normativas y tecnologías de gobierno que procuran modelar conductas y garantizar recursos para la consecución del bienestar social y la gestión de lo social. Según él, en

---

<sup>22</sup> Sergio de Zubiría: «La vida pública: arquetipo de nuestra actualidad», en Ignacio Abello (comp.), *Hacer visible lo visible: lo privado y lo público*, p. 235, Departamento de Filosofía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.

cualquiera de estos tres planos se hacen presentes las tensiones del proyecto democrático y liberal moderno en su actual reconfiguración.<sup>23</sup>

En todo caso, son las transformaciones de la producción de públicos, espacios públicos y formas de gobierno en el giro neoliberal, las que nos interesan de manera particular. Enunciar lo público requiere de una precisión que es, cuando menos, compleja y difícil de establecer. Sabemos que Estado y público no son reducibles, pero el límite que los diferencia tampoco es claro.<sup>24</sup>

A partir de ello, es necesario examinar también la separación paralela que se construye entre Estado y economía, y que aparece con renovada fuerza en la retórica liberal dominante. En el siglo XXI, la relación entre el Estado y lo público, manifiesta por la vía de las privatizaciones, se presenta como el método más significativo de articulación del poder y la dominación del Estado, de modo que, si bien el límite entre Estado y economía representa una distinción elusiva, la relación del Estado con intereses privados, siempre ocultos detrás de lo que se construye como interés público, se ha hecho cada vez más evidente.

La popular definición del Estado como una organización burocrática que reclama un monopolio sobre el uso legítimo de la violencia dentro de un territorio delimitado, se convierte en este caso en una caracterización residual que no explica cómo se delinean los contornos actuales de una estructura organizativa. La transición política de la democracia basada en la soberanía popular a la política democrática moldeada por las tecnologías de gobierno neoliberal en el curso del siglo XX, nos confronta con el hecho de una participación cada vez más limitada y desigual en las nociones predicadas por la ciudadanía universal. El principio básico de los derechos, enmarcado por los ideales de libertad, igualdad, fraternidad, respeto a la propiedad y derecho a la rebelión ante la opresión, ha cedido hoy ante una forma de ciudadanía restringida, mediada por una política democrática en la que las mayorías participan de lo político, no como sociedad civil, sino como sociedad política.<sup>25</sup>

---

<sup>23</sup> Margarita Chaves y Mauricio Montenegro: «Usos y sentidos contemporáneos de lo público», *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1): p. 12, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, ene.-jun., 2015.

<sup>24</sup> Véase: Timothy Mitchell: «State, Economy, and the State Effect», en George Steinmetz (ed.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, pp. 76-97, Cornell University Press, Ithaca, 1999.

<sup>25</sup> Para este particular se puede consultar a: Partha Chatterjee: «Delhi Lecture: La política de los gobernados», *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2): 199-231, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, 2011.

Surge entonces la distinción entre ciudadanos y poblaciones, entre lo nacional homogéneo y lo social heterogéneo, es decir, entre los sujetos de las políticas de la gubernamentalidad que ponen de relieve el deslizamiento de lo público-estatal a lo público-social.<sup>26</sup> La agenda política de los no partícipes del imaginario universalista de la sociedad civil se torna clave para identificar el lugar que ellos ocupan en las redes que los conectan con los espacios de construcción de lo público.

Introducir la importancia del proyecto de construcción de ciudadanía en la definición de lo público es un asunto mayor, pues nos invita a reflexionar sobre cómo se configuran hoy las democracias y cómo toma lugar una cultura política que forma ciudadanos condescendientes con la diseminación de los valores del mercado y poco equipados para poner límites a la autoridad. La reflexión sobre lo público resulta útil para pensar en un problema común a toda la investigación social sobre la vida política y la sociedad civil: el hecho evidente de que en esta era neoliberal nos movemos hacia una democracia a la que le hace falta democratización, virtudes liberales, y una precisión sobre lo que se quiere significar cuando hablamos de democracia y democratización.

Vale la pena considerar que la democracia tiene varias acepciones. Puede referirse a los modos de hacer efectivos los reclamos comunes por un mundo más igualitario y justo, o a un modo de gobernar poblaciones que limita los reclamos por una igualdad y una justicia más amplias. De acuerdo con esto, las luchas democráticas se han convertido en una batalla por establecer como asuntos de preocupación pública cuestiones que algunos consideran privadas (el nivel de salarios pagados por los empleadores, por ejemplo); como pertenecientes a la naturaleza (la devastación de recursos naturales y la composición de los gases de la atmósfera, entre otros); o regidas por leyes del mercado (la especulación financiera, por ejemplo), y que en última instancia nos orientan hacia el campo hoy dominado por la economía.<sup>27</sup>

La diversidad de los escenarios de lo público resalta la importancia de reflexionar sobre las tensiones entre lo público y lo privado, y también sobre sus posibles formas mixtas, especialmente cuando estas parecen poner en riesgo conquistas históricas en relación con la

---

<sup>26</sup> Nora Rabotnikof: «Pensar lo público hoy», *Metapolítica* (57): 40-44, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2008.

<sup>27</sup> Véase: Timothy Mitchell: ob. cit., y Timothy Mitchell: *Carbon Democracy. Political Power in the Age of Oil*, Verso, Londres, 2011.

administración de bienes públicos, el uso de espacios públicos y la participación en la esfera pública. Lo que estas tendencias evidencian es que no fue simplemente la actualización de unas formas estandarizadas de privatización, sino la complejidad de la propia definición contemporánea de lo público y lo privado.

Ahora el tamaño estatal<sup>28</sup> va creciendo sin que necesariamente convierta al Estado, de manera paralela, en la mayor fuente de poder. La sociedad civil, pero sobre todo la propiedad privada sobre el espacio público, también actúan como compromiso con la diferenciación de clases que opera fuertemente en las condiciones que caracterizan el imperio del mercado. Las políticas neoliberales han ampliado el ámbito de lo particular, con lo que han causado una reconocida debilidad al cuerpo estatal, que de este modo no es capaz de asegurar una democracia fuerte. Situación que justifica el ya conocido aforismo de que la democracia es cara, pero la dictadura tampoco es barata, y nunca podrá ser tomada como alternativa.

El caso de confusión más aguda ocurre cuando el Estado pierde su independencia relativa. Se dice que la independencia estatal debe ser, por lo menos, relativa, que los bienes públicos son los que se deben atender en función de los ciudadanos de la nación, como representación del todo. Pero casi todos los países tienen sus mercados colonizados. El sector público es el espacio donde el gran capital privado invierte a su gusto, previa autorización del Estado nacional. Después de todos estos argumentos, podemos afirmar que no todo lo público es estatal, ni todo lo privado es opuesto al Estado. La dialéctica de estos factores ayuda a comprender la democracia. Queda esperar que al menos en la academia o en el ejercicio del derecho, el concepto de espacio público sea usado con mayor precisión.

---

<sup>28</sup> Las definiciones sobre el tamaño del Estado invitan a pensar en el gasto público como una decisión política más que económica, lo cual vincula este tamaño con las políticas redistributivas de cada sociedad en diferentes momentos (véase: A. Wagner: *Staat in national ökonomischer Hinsicht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Lexis, Jene, 1911). Para este autor, un mayor crecimiento de la economía conduce a un Estado más grande. De igual manera, como la elasticidad del ingreso de la demanda por bienes sociales es mayor a uno, cuando aumenta el producto, la demanda de los bienes ofrecidos por el Estado crece más que proporcionalmente. Para algunos investigadores de la economía política, el Estado crece por las ineficiencias inherentes a las actividades e incentivos ofrecidos por el sector público. Mientras que para otros el crecimiento del Estado obedece a las mayores solicitudes, deseos o demandas de los votantes por redistribución, ya que a su vez los gobernantes buscan maximizar su propio beneficio. De ahí, según el autor, la importancia de las instituciones en el gasto público.

## **A modo de conclusiones**

Hay un renovado interés por la relación entre lo público, lo estatal y los equívocos que provoca, en la actual agenda académica de las ciencias sociales. Este interés puede explicarse a partir de múltiples aristas entre las que sobresalen las políticas, pero hay que reconocer que una parte importante de este interés está determinado por las transformaciones que han sobrevenido ligadas a los procesos de privatización de servicios, bienes y recursos otrora controlados por el Estado, lo que ha originado debates globales en las últimas décadas.

Las perspectivas ofrecidas objetan las apuestas sobre lo público heredadas del período comprendido entre los años cincuenta y setenta, en las que el Estado se concebía esencialmente como «el tutor y garante de la organización corporativa de la sociedad». Hoy la perspectiva ha cambiado para imponer una polisemia de lo público que facilita el uso de este término con múltiples significados, los que pueden llevarnos a reparar en que la conceptualización del término es débil. Sin embargo, si bien la polisemia de lo público genera problemas, es prudente señalar que esta ambigüedad no está reñida con la utilidad del término en cuestión.

Lo público es susceptible de ser usado como una categoría administrativa que, en último término, beneficia intereses privados y se constituye en excusa para fortalecer la dominación política de los Estados, en detrimento de la democracia. En este sentido, debemos ratificar la idea de que no todo lo público es estatal ni todo lo privado es opuesto al Estado. La dialéctica entre estos factores ayuda a comprender el avance o el retroceso de ese fenómeno que denominamos democracia.

## **Bibliografía**

ACCINELLI, ELVIO y OSVALDO SALAS: «El Estado de Bienestar como un bien público no excluible», *Estudios Económicos*, 34(2): 243-273, Banco Central de Reserva del Perú, Lima, jul.-dic., 2019.

BERMEO ÁLVAREZ, MIREYA: «La economía política del tamaño del Estado», *Revista CIFE. Lecturas de Economía Social*, 15(22): 87-107, Centro de Investigaciones, Facultad de Economía, Universidad Santo Tomás, Bogotá, ene.-jun., 2012.

- BRAUDEL, FERNAND: *The Mediterranean and the Mediterranean World in the Age of Philip II*, University of California Press, Berkeley, 1966.
- BRENNAN, GEOFFREY and JAMES BUCHANAN: «Towards a Tax Constitution for Leviathan», *Journal of Public Economics*, 8(3): 255-273, Elsevier, 1977 (disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727\(77\)90001-9](http://dx.doi.org/10.1016/0047-2727(77)90001-9)).
- \_\_\_\_\_ : *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge University Press, Cambridge, 1980 (disponible en: <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv9c0.html#Preface>).
- CASTEL, ROBERT: *La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido?*, Manantial, Buenos Aires, 2004.
- CHATTERJEE, PARTHA: «Delhi Lecture: La política de los gobernados», *Revista Colombiana de Antropología*, 47(2): 199-231, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, 2011.
- CHAVES, MARGARITA y MAURICIO MONTENEGRO: «Usos y sentidos contemporáneos de lo público», *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1): 7-23, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, Bogotá, ene.-jun., 2015.
- DE ZUBIRÍA, SERGIO: «La vida pública: arquetipo de nuestra actualidad», en Ignacio Abello (comp.), *Hacer visible lo visible: lo privado y lo público*, pp. 233-260, Departamento de Filosofía, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes, Bogotá, 2005.
- HOBBS, THOMAS: *Leviatán, o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1980.
- HOBBSAWM, ERIC: *Las revoluciones burguesas*, Guadarrama, Barcelona, 1980.
- IAZZETTA, OSVALDO: «Lo público, lo estatal y la democracia», *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* (32): 49-60, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Quito, sep., 2008.
- LAÏDI, ZAKI: *La grande perturbation*, Flammarion, París, 2004.
- LECHNER, NORBERT: «De la revolución a la democracia. El debate intelectual en América del Sur», *La Ciudad Futura. Revista de Cultura Socialista* (2): 33-35, Club de Cultura Socialista, Buenos Aires, 1986.

- \_\_\_\_\_ : «Tres formas de coordinación social», *Revista de la CEPAL* (61): 7-17, CEPAL/ONU, Santiago de Chile, 1997.
- LUHMANN, NIKLAS: *Poder*, Anthropos, Madrid, 1985.
- \_\_\_\_\_ : *Confianza*, Anthropos, Barcelona, 1996.
- MITCHELL, TIMOTHY: «State, Economy, and the State Effect», en George Steinmetz (ed.), *State/Culture. State Formation after the Cultural Turn*, pp. 76-97, Cornell University Press, Ithaca, 1999.
- \_\_\_\_\_ : *Carbon Democracy. Political Power in the Age of Oil*, Verso, Londres, 2011.
- O'DONNELL, GUILLERMO, OSVALDO IAZZETTA y JORGE VARGAS CULLELL: «Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza», *Post Data. Revista de Reflexión y Análisis Político* (7): 11-34, Buenos Aires, 2001.
- RABOTNIKOF, NORA: «Pensar lo público hoy», *Metapolítica* (57): 40-44, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Puebla, 2008.
- RABOTNIKOF, NORA y JULIO AIBAR: «El lugar de lo público en lo nacional popular. ¿Una nueva experimentación democrática?», *Nueva Sociedad* (240): 54-67, Venezuela, 2012.
- ROSANVALLON, PIERRE: *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*, Manantial, Buenos Aires, 2007.
- ROSAS, PABLO: «¿Qué es lo público?», 2017 (disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/2017-02/queeslopublico.pdf>).
- TABARES NEYRA, LOURDES, CARLOS M. PÉREZ CUEVAS y ODALYS CÁRDENAS TRAVIESO: «Papel de la administración pública en la relación entre los sectores público y privado», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8(1): 1-11, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, 2020.
- UGOLINI, DANIELA: «Dominio Público y Privado del Estado», disponible en: <https://www.buenosaires.gob.ar/jefedegobierno>.
- VARELA BARRIOS, EDGAR: «Dimensiones actuales de *lo público*. A propósito de las interrelaciones entre Estado, *Management* y Sociedad», *Pensamiento y gestión* (18): 37-68, Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia, jul., 2005.

\_\_\_\_\_ : *La soberanía transformada*, Universidad del Valle, Cali, 2007.

WAGNER, ADOLPH: *Staat in national ökonomischer Hinsicht. Handwörterbuch der Staatswissenschaften*, Lexis, Jene, 1911.

# LO PÚBLICO, LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SU NECESARIO FUNCIONAMIENTO A TRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA SOCIEDAD CUBANA ACTUAL

Edgardo R. Romero Fernández

La noción de lo público está estrechamente vinculada con la idea de ciudadanía. La ciudadanía pudo mantenerse y desarrollarse como institución efectiva desde la modernidad, bajo la condición de que prosperara una vida pública constituida por diferentes sectores y sujetos sociales,<sup>29</sup> que sometían sus solidaridades e identidades a un nuevo tipo de identidad como la ciudadanía, otorgándole a este concepto un carácter articulador de heterogeneidades.

Asimismo, la ciudadanía se establece en un espacio histórico concreto que es público, pues es «accesible a todos»<sup>30</sup> y debe ser construido y constituido por todos a partir de los imaginarios de una tradición, que a su vez remiten a unos orígenes colectivos y a unas apuestas modernizadoras.<sup>31</sup> Sin embargo, lo público ha sido secuestrado por la tradición del pensamiento liberal burgués, que lo iguala con lo estatal y con el ejercicio del gobierno, con lo que se desconoce la riqueza y diversidad de expresiones identitarias que existen en la sociedad o en lo no estatal.

Los mecanismos de dominación que emergen del pensamiento y del orden liberal burgués son mecanismos de autocontracción del poder, pero eso no implica la desaparición del mismo.<sup>32</sup> La clásica oposición entre Estado y sociedad civil pretende que esta última es independiente del primero, enfatiza en la autonomía de lo social respecto a lo político y

---

<sup>29</sup> Ricardo García y Adrián Serna: *Dimensiones críticas de lo ciudadano*, Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2002.

<sup>30</sup> Nora Rabotnikof: «Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración», *Revista Internacional de Filosofía Política* (2): p. 76, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993.

<sup>31</sup> Néstor García Canclini: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Editorial Grijalbo, México, 1990; Adrián Serna: «Próceres, textos y documentos. Culturas urbanas, discursos escolares y formas de la historia: Bogotá (1938-1991)», informe final de investigación, Centro de Investigaciones Pedagógicas, Universidad El Bosque, Bogotá, 2001.

<sup>32</sup> John Brown: *La dominación liberal*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014.

socava directamente la acción de la ciudadanía en los asuntos de gobierno, lo que constituye un gran logro para el sistema de dominación liberal burgués.

La idea del Estado mínimo (el poder soberano que permanece en la sombra), vinculada a la autonomía de la sociedad civil, acabaría por manifestarse como una forma de autogobierno centrada en el mercado y como un mecanismo regulador fundamental que determina la concepción de que la verdadera democracia es el mercado. De tal forma, la «democracia de consumidores» se expresa a diario en el mercado,<sup>33</sup> que es el único escenario verdadero de realización de los individuos.

Los modelos clásicos de dominación liberal burguesa apuntan todos a un objetivo único de dominación:

[...] basado en el poder representativo y la autonomía de la sociedad civil y los individuos [...] en este contexto la democracia se limita a la existencia de partidos que compiten entre sí por la representación popular y la celebración periódica de elecciones. En cuanto a la libertad, poco tiene que ver con la posibilidad real de una ciudadanía activa, y mucho con el libre funcionamiento del mercado y de sus instituciones básicas.<sup>34</sup>

La identificación de lo público con lo estatal y la reducción de la democracia al funcionamiento del mercado, entendido este como forma de autorregulación de la sociedad civil, desconoce la necesidad de la participación ciudadana en la toma de decisiones, por cuanto la independencia o autonomía de la sociedad civil queda confinada a la «autonomía» de los individuos en el escenario de la economía de mercado.

De la misma forma, el ejercicio de la ciudadanía queda reducido a los derechos que el «Estado mínimo» reconoce y tutela al individuo, que no son más que aquellos que garantizan que él funcione de acuerdo con las instituciones básicas del mercado y el orden de cosas imperante, según los modelos clásicos de dominación liberal.

De tal suerte, la interpretación limitada de lo público, que por una parte deja el funcionamiento de lo común y lo colectivo en manos de unos funcionarios designados por

---

<sup>33</sup> Ludwig von Mises: *Socialism*, Liberty Classics, UK, 1981.

<sup>34</sup> John Brown: ob. cit., p. 100.

una administración tecnócrata y que por otra parte asume que la realización de lo individual y lo privado solo tiene lugar en el terreno de la economía de consumo, impide que la ciudadanía se ejerza de manera activa y consciente. Ello implica una contradicción, pues el acto de constitución de ciudadanía tiene lugar en el marco de oposición establecido, por una parte, entre las relaciones de particularistas que proveen las diferentes comunidades constituidas en un Estado-nación, y las relaciones universalistas de la sociedad base que constituye ese Estado, por otra.<sup>35</sup>

Esto es muy importante para poder comprender por qué en un país como Cuba, con un modelo diferente del liberal burgués, si no se procuran caminos democráticos diferentes a los de este modelo de ejercicio del poder, no se podrá avanzar de manera concreta en la construcción de la nueva sociedad socialista, pues los mecanismos del Estado de derecho y la democracia representativa están concebidos para el mantenimiento e incremento de la dominación neoliberal burguesa.

Lo público debe ser revisado, reconceptualizado e instrumentado de acuerdo con las condiciones histórico-concretas de construcción socialista en Cuba. Este es el propósito de los epígrafes que se desarrollan a continuación.

### **La participación ciudadana en Cuba: la cuestión de la sociedad civil**

La participación es básicamente una transacción de poder.<sup>36</sup> Particularmente, si tomamos como referente las relaciones entre Estado y sociedad civil, ello se pone abiertamente de manifiesto, pues el Estado o gobierno de turno necesitan del beneplácito, apoyo o consenso de esa sociedad civil autónoma para las decisiones que toma e implementa en forma de programas, políticas, leyes o decretos. Este consenso otorga legitimidad a las decisiones gubernamentales y ello constituye a su vez una garantía de tranquilidad para un ejercicio de poder que, aunque puede realizarse desde la violencia física, no desea ese camino, pues además de resultar desgastante en el orden material, lo es mucho más en el orden espiritual, y eso cala en la conciencia de la gente, que suele clasificar en buenos o malos a los gobernantes, según la seguridad que proveen para el ejercicio de la vida social.

---

<sup>35</sup> Ricardo García y Adrián Serna: ob. cit.

<sup>36</sup> Véase: Laurent Thevoz: *Concertación para la gestión pública*, Ediciones Acuario, La Habana, 2006.

Así, la importancia de la participación es incuestionable para la legitimación del gobierno, por lo que definir la participación como un derecho ciudadano es parte consustancial del modelo de democracia representativa liberal burguesa que caracterizamos anteriormente y que se ha impuesto de manera universal como el modelo democrático por excelencia.

En el caso cubano, al analizarse desde enero de 1959, por tratarse de un proceso revolucionario que pretendía romper con las imposturas del modelo democrático burgués, encontraremos diferencias sustanciales con los mecanismos de participación que se estipulan en los modelos clásicos de dominación (democracia burguesa), y al propio tiempo se encontrarán también diferencias con el proceso que se ha emprendido en los últimos decenios bajo el nombre de nuevo constitucionalismo y/o progresismo en América Latina, movimientos estos que han generado una interesante actividad de participación ciudadana.<sup>37</sup>

En aras de ser lo más objetivo posible, en el presente análisis se caracterizará la forma particular de participación popular ciudadana gestada en Cuba, a partir de la sistematización realizada por autores cubanos; se valorará su institucionalización-legalización a partir de su establecimiento en los textos constitucionales revolucionarios y se valorará su vínculo con el proceso real de toma de decisiones, lo cual tiene que ver con la estructura y funcionamiento del Estado cubano y su relación con la sociedad civil organizada.

Participar significa ser parte de algo:<sup>38</sup> de un espacio, de un proyecto, de una comunidad,<sup>39</sup> por lo que la indagación que se presenta a continuación se basará en los elementos que permiten a los cubanos ser parte de su país, de su cultura, de su modo de vida y de las decisiones que se toman en torno a ellos. El primer elemento que caracteriza la particularidad de la participación popular en Cuba es que desde los primeros compases de la marcha revolucionaria iniciada en enero del 59, las masas populares fueron empoderadas.

Este proceso se fue materializando, por una parte, a través de leyes revolucionarias que hicieron propietarios de la tierra que cultivaban a decenas de miles de campesinos (primera y segunda leyes de Reforma Agraria), o que eximieron de altas tasas impositivas a centenares

---

<sup>37</sup> Liliam Fiallo y Abraham Zaldívar: *Empoderamiento: Un nuevo reto del constitucionalismo latinoamericano*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

<sup>38</sup> Julio César Guancho: *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales-Ruth Casa Editorial, La Habana, 2015.

<sup>39</sup> Ovidio D'Angelo: *Autonomía integradora y transformación social: el desafío ético emancipatorio de la complejidad*, Publicaciones Acuario/Centro Félix Varela, La Habana, 2005.

de miles de familias (Ley de Reforma Urbana, Ley de Educación Pública). Por otra parte, las nacionalizaciones de las grandes compañías extranjeras, de la banca y los grandes negocios privados existentes en el país, posibilitó la oferta de empleos dignos para la enorme masa de desempleados que existía en el país, dándole oportunidades de tener una vida digna, que comenzaban a diseñarse por parte del proyecto socialista cubano. Del mismo modo, no menos importante fue la incorporación a participar en el nuevo proyecto de país a través de la creación de organizaciones de masas novedosas, tales como: los CDR, la FMC, la ANAP, y posteriormente todo un cúmulo de organizaciones socioprofesionales como: la UNEAC, la UPEC, ANEC, UNHIC, y muchas otras, de las cuales la mayoría existen aún hoy día y se mantienen en pleno ejercicio de sus funciones.

Este proceso se mantuvo en incremento fundamentalmente en las primeras dos décadas del proceso revolucionario. El análisis se detendrá aquí por el momento, por una cuestión didáctica, pues la descripción anterior nos permite constatar la aparición de formas de participación específicas en el proceso revolucionario cubano, y al propio tiempo permite aplicar a ese contexto diversas conceptualizaciones de lo que se entiende por sociedad civil.<sup>40</sup> En este sentido, es fácilmente reconocible una sociedad civil cubana con características peculiares en los dos primeros decenios de revolución socialista.

No obstante, es importante aclarar que ninguna sociedad civil histórica concreta es homogénea, como no lo fue la sociedad civil cubana de aquellos años o la de ahora. Los propios analistas de este proceso así lo reconocen, «expresando una contradicción entre conflictividad, control social y potencial liberador».<sup>41</sup> La heterogeneidad de esa sociedad civil también definió formas heterogéneas de participación, pero como modelo de relacionamiento con el Estado, la sociedad civil cubana fue adquiriendo características particulares cuyas expresiones de algún modo resultan identificables con:

---

<sup>40</sup> Véase: Francisco Hidalgo: «Alternativas, contrahegemonía y sociedad civil», *Revista Pasos* (78), segunda época, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, jul.-ago., 1998; Andrew Arato y Jean Cohen: *Sociedad civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2000; Jorge Luis Acanda: *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2002; Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi (ed.): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana, México D. F., 2006; y Armando Chaguaceda: «Participación ciudadana y espacio asociativo. Algunas reflexiones desde Cuba», en *Innovación democrática en el Sur*, pp. 59-82, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

<sup>41</sup> Armando Chaguaceda: ob. cit., p. 61.

[...] la colaboración pragmática, mediante la cual el Estado subvenciona o apoya material y moralmente a asociaciones por su rol social e importancia política; y el monopolio del sector público, que genera un modelo denominado «conducido por el estado» caracterizado por el protagonismo de este, quien administra el bienestar ciudadano y deviene virtualmente el único proveedor de servicios sociales, mientras que la sociedad civil solamente se encarga de identificar necesidades, subordinándose las asociaciones a la planeación estatal.<sup>42</sup>

Este enfoque era comprensible por la forma de articulación de la sociedad civil cubana surgida al calor del proceso revolucionario, pero su funcionamiento estaba anclado casi exclusivamente en la actividad político-ideológica y económica orientada desde el Partido y el Estado, lo que lastró la creatividad y sobre todo la corresponsabilidad que debía generar la participación en la sociedad civil organizada. Las palabras del entonces ministro de Cultura de Cuba, Armando Hart, en los talleres sobre pensamiento cubano desarrollados entre 1994 y 1997 en la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, ilustran la magnitud de la confusión en el tratamiento del tema de la sociedad civil cubana:

La primera institución de nuestra sociedad civil es el Partido, lo son también nuestras organizaciones sociales y de masas, el Gobierno y la Asamblea Nacional del poder popular. Es a partir de ahí que debemos trabajar con todo el sistema de instituciones estatales, políticas, sociales, económicas; su perfeccionamiento y fortaleza vienen dados por su funcionamiento democrático.<sup>43</sup>

El debate sobre la sociedad civil iniciado en la academia cubana en el decenio de los noventa,<sup>44</sup> aunque amplió los asuntos a debatir sobre la participación ciudadana en el contexto del sistema político cubano, no los esclareció del todo y no pudo enmendar la

---

<sup>42</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>43</sup> Armando Hart: «Conferencia magistral», en *Memorias del II Taller de Pensamiento cubano. Historia y destino*, p. 123, Ediciones CREART, La Habana, 1996 [celebrado en la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 9 al 11 de noviembre de 1995].

<sup>44</sup> Véase: H. Azcuy: «Estado y sociedad civil en Cuba», *Temas* (2): 105-110, La Habana, 1995; Rafael Hernández: *Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1999; Jorge Luis Acanda: *ob. cit.*

confusión que existía acerca del Estado, el gobierno y el partido como sociedad civil,<sup>45</sup> lo cual no contribuiría al desarrollo de la iniciativa ciudadana en los asuntos de gobierno.

De tal suerte, la sociedad civil cubana, si bien cuenta con la atención del Estado y es convocada a las instancias de producción de política, tanto para el desarrollo nacional como para el cumplimiento de compromisos y acuerdos internacionales (como ocurre con los Objetivos del Desarrollo 2030), ello acontece de manera representativa, lo cual sectorializa y fragmenta a la sociedad civil cubana, que no es vista como un organismo vivo, como componente constituyente del Estado, sino como un elemento opuesto o externo al mismo, que es convocado para que tenga representación en los escenarios públicos. El estilo del Informe de Cuba sobre la agenda 2030 ilustra muy bien esta valoración:

Las organizaciones de la sociedad civil han sido parte del proceso regular de consultas para conciliar sus visiones, intereses y necesidades en cuanto a la implementación nacional de los ODS. Esta interacción permanente ha permitido la consideración de sus criterios para la correcta implementación y el mejoramiento de las políticas públicas trazadas en pos del desarrollo económico y social de la ciudadanía, toda vez que ha redundado en la implementación de la Agenda 2030.<sup>46</sup>

### **Estadocentrismo vs. participación ciudadana en los textos constitucionales cubanos**

Lo que acontecía en el escenario de la participación social en el país, durante los años noventa del pasado siglo, era en buena medida resultado del desarrollo y aplicación de la legislación establecida constitucionalmente. La Constitución socialista de 1976 intentó resolver los problemas técnicos de la fusión de poderes y funciones característicos de la etapa de la provisionalidad, y «tendría tres objetivos fundamentales: regularizar el proceso de toma de decisiones, descentralizar el poder estatal y consagrar el catálogo de derechos ciudadanos».<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Véase: Armando Hart: ob. cit.

<sup>46</sup> Cuba: *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la agenda 2030*, MEP, La Habana, 2019 (disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/informe-nacional-voluntario-cuba-2019-sobre-la-agenda-2030>).

<sup>47</sup> Julio César Guanche: *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, p. 43, Editorial Ciencias Sociales-Ruth Casa Editorial, La Habana, 2015.

El texto constitucional de 1976 estableció el sistema de órganos locales del poder popular como principal instrumento para la descentralización del ejercicio de gobierno, con lo que se amplió la posibilidad de la participación ciudadana en los asuntos del Estado. «Los sujetos y actores ganaron más libertad al generalizarse la electividad y electoralidad de cada uno. Se dio cauce a una mayor participación de la población [...] a través de la queja, la rendición de cuentas y el voto de castigo».<sup>48</sup>

Sin embargo, el sistema institucional establecido conservaría fuertes rasgos de concentración estatal de poderes en la Constitución, pues se consagraba la subordinación del Estado al partido.<sup>49</sup> Por otra parte, el nivel superior del partido/Estado/gobierno controlaba la planificación económica y los recursos derivados de ella, administraba el sistema empresarial y gestionaba la forma monopólica de propiedad denominada «propiedad socialista de todo el pueblo».<sup>50</sup> Del mismo modo, se limitaron las nuevas formas de asociacionismo y se encargaron funciones estatales a las organizaciones sociales, y aunque se regularon ampliamente los derechos sociales, ello se hizo desde una lógica asistencialista, con un «limitado tratamiento de las garantías jurisdiccionales para el ejercicio de los derechos individuales».<sup>51</sup> «Como corolario, el Estado es el único ente de poder público con poderes originarios en el texto constitucional».<sup>52</sup>

Este tipo de diseño constitucional explica el detenimiento y deterioro de la participación ciudadana creativa y protagónica en los asuntos del Estado y el país, lo que, unido a la crisis derivada del derrumbe del modelo eurosoviético de socialismo, implicó búsquedas por parte del partido y el gobierno cubanos de la actividad de participación popular.

La reforma constitucional de 1992 democratizó algunos contenidos de la Carta Magna. Dos documentos partidistas sirvieron de precedente y fundamento a dicho proceso de democratización: el Acuerdo del Buró Político del Comité Central, en mayo de 1990 —que develó la necesidad de hallar vías para mejorar los mecanismos participativos y

---

<sup>48</sup> Cuba: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2): p. 44, edición extraordinaria, 24 de febrero de 1976.

<sup>49</sup> Véase: Cuba: Artículo 5, Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2), edición extraordinaria, 24 de febrero de 1976.

<sup>50</sup> Véase: Artículo 14, Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2), edición extraordinaria, 24 de febrero de 1976.

<sup>51</sup> Julio César Guanche: ob. cit., p. 45.

<sup>52</sup> *Ibíd.*, p. 46.

representativos en el ejercicio del poder popular—, y la Resolución sobre el perfeccionamiento de la organización y funcionamiento de los Órganos del Poder Popular.<sup>53</sup>

No obstante, no se reguló una nueva institución de democracia directa, ni se amplió el alcance de las ya reguladas, solo se ampliaron sus fundamentos constitucionales, en la medida que el nuevo artículo 1 agregó la «república democrática» como una de las características del Estado, y el disfrute de la «libertad política» como uno de los fines del mismo.<sup>54</sup>

Las necesidades de ampliar el espectro de participación popular, con el fin de robustecer el proceso de construcción socialista, estaban en la mira de los máximos dirigentes de la Revolución, pues tanto Fidel como Raúl Castro<sup>55</sup> han enfatizado recurrentemente en este asunto en los últimos veinte años. Como resultado de ello, la Constitución de 2019 planteó un salto cualitativo en cuanto al reconocimiento de la participación ciudadana.

En materia de participación el nuevo texto constitucional es superior al de 1976. La joven carta magna, tal como lo hacía la anterior, reconoce la participación directa y la representativa, así queda establecido a modo de principio en el artículo 3 de la Ley suprema.<sup>56</sup>

La ampliación de la participación popular se hace evidente al ser reconocida, según Echavarría (2019), como derecho político. En la Constitución de la República de Cuba se utiliza el término *participación* 17 veces, destacándose el artículo 45, inciso 149: «El Estado propicia la plena participación de la mujer en el desarrollo del país y la protege ante cualquier

---

<sup>53</sup> Véase: Albert Noguera: «La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento», *Foro Internacional* 185, pp. 493-512, México, 2006.

<sup>54</sup> Teodoro Yan Guzmán: «Las instituciones de democracia directa en Cuba y la reforma constitucional del 2019, ¿más participación?», *Revista Universidad de La Habana* (289): p. 145, Universidad de La Habana, La Habana, 2020 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0253-92762020000100138>).

<sup>55</sup> Oscar Echavarría: «Políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo local en el ordenamiento jurídico cubano: de la Constitución de 1976 a la de 2019», *Estudios de Políticas Públicas*, 5(2): 58-70, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, jul.-nov., 2019 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2019.55354>).

<sup>56</sup> *Ibidem*, p. 65.

tipo de violencia».<sup>57</sup> Del mismo modo, puede mencionarse el artículo 90: «Todas las personas tienen derecho a participar en la vida cultural y artística de la nación»,<sup>58</sup> y el artículo 92: «El ciudadano cubano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado».<sup>59</sup>

La especialista en temas de participación y derechos, Mirtha A. del Río, que en determinados estudios ha señalado las insuficiencias en el tratamiento de la participación en el texto constitucional de 1976 y sus posteriores reformas, destaca el avance de la Constitución de 2019 en materia de participación, especialmente por la aparición de nuevos mecanismos que se incorporan en la Carta Magna, tales como: «las consultas populares, los plebiscitos, la iniciativa popular para proponer reformas a la Constitución y el derecho a la información que se genera en la gestión de los órganos y autoridades del Estado».<sup>60</sup>

Asimismo, además de reconocer el avance que en materia participativa supone la nueva Constitución, se señala la necesidad del incremento de la participación real de los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas municipales.<sup>61</sup> Y es que la participación no es una simple declaración, sino un proceso que se verifica en la práctica y que acontece todos los días. No tenerlo presente es no entender la participación como un ejercicio de poder sistémico y sistemático, que legitima o deslegitima las instituciones, mecanismos y decisiones que se toman en relación con la producción y reproducción de la vida social en cualquier sociedad histórica concreta, por lo que la participación ciudadana constituye una base fundamental para la ampliación de lo público en función de la democracia y la gobernanza pacífica en las sociedades contemporáneas.

---

<sup>57</sup> Cuba: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5): p. 11, edición extraordinaria, 10 de abril de 2019.

<sup>58</sup> *Ibíd.*, p. 14.

<sup>59</sup> *Ídem.*

<sup>60</sup> Mirtha A. del Río: «Autonomía y democracia municipal: condiciones imprescindibles para el diseño de políticas públicas de desarrollo local», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, p. 78, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

<sup>61</sup> *Ibíd.*, p. 81.

## Lo público y la participación social en las percepciones de la intelectualidad cubana durante el Período Especial

Hacia la década de los noventa del pasado siglo, la recepción de los mecanismos participativos en la sociedad cubana dejó muchas insatisfacciones. Una buena parte de la intelectualidad se sintió excluida y así lo expresó, especialmente a través del intercambio de correos electrónicos sobre políticas culturales que se desató en el año 2007,<sup>62</sup> y aunque dicho debate versaba sobre el llamado «quinquenio gris», para Fernando Martínez Heredia lo más importante fue que «llamaba la atención al país sobre la necesidad y urgencia de debatir públicamente los problemas principales de Cuba y de la Revolución».<sup>63</sup>

Las insatisfacciones expresadas por los intelectuales que tomaron parte en ese intercambio tenían que ver directamente con la participación de manera pública y transparente, bien sobre los asuntos particulares relacionados con el quinquenio gris, o bien con el uso del espacio público, los medios de difusión, las publicaciones seriadas, o, como planteó de manera radical Desiderio Navarro: respecto a la creación de «una esfera pública supletoria» por «la falta de otra esfera de intercambio realmente funcionante».<sup>64</sup>

Por otro lado, este acontecimiento colocó sobre el tablero político cubano un hecho inédito en nuestra sociedad: la posibilidad ilimitada de interacción que ocurre en el espacio público, cuando el mismo es insuficientemente gestionado, y sobre todo cuando en la gestión del mismo concurren las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pues aparecen «esferas públicas periféricas», según el concepto propuesto por el catedrático español Víctor Sampedro (2008), capaces de detonar la construcción racional del consenso social. El no advertir esta nueva realidad a tiempo, proponiendo una respuesta insuficiente ante el debate planteado, indicaba, según Leyva y Somohano (2008), «las limitaciones de estas estructuras socializadoras<sup>65</sup> para auto-elaborar un discurso crítico sobre la realidad de la Isla».<sup>66</sup>

---

<sup>62</sup> Anneris I. Leyva y Abel Somohano: «Los intelectuales y la esfera pública en Cuba: El debate sobre las políticas culturales», *Temas* (56): 44-55, La Habana, 2008.

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 50.

<sup>64</sup> Desiderio Navarro: «¿Cuántos años y de qué color? Para una introducción al ciclo de conferencias de Criterios», en Desiderio Navarro (comp.), *La política cultural del período revolucionario. Memoria y reflexión*, p. 17, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.

<sup>65</sup> Los autores hacen referencia concretamente a la UNEAC y al programa *Diálogo abierto*, de la televisión cubana.

<sup>66</sup> Anneris I. Leyva y Abel Somohano: *ob. cit.*, p. 53.

Lógicamente, es absurdo pensar que la insatisfacción respecto a la participación en los asuntos del país era y es solo una cuestión de intelectuales. El audiovisual *Canción de barrio*, exhibido el 12 de octubre de 2021 por la televisión cubana, que sintetiza 200 horas de rodaje durante dos años y 34 conciertos protagonizados por Silvio Rodríguez en barrios marginales habaneros, nos muestra que existen otros grupos sociales insatisfechos con su participación protagónica en el proceso cubano. Como afirma la cineasta cubana Rebeca Chávez (2021): «nos emplaza». «La canción nos pide ir corriendo y nos convoca, antes y ahora, pues se cae el porvenir».<sup>67</sup>

Desde la academia este es un hecho ya constatado. En las últimas décadas las investigaciones apuntan a un debilitamiento de los mecanismos participativos y autogestionarios de la política social.<sup>68</sup> Dentro de las problemáticas identificadas se destacan: a) bajos niveles de participación social-comunitaria;<sup>69</sup> b) deficiencias en los mecanismos de participación;<sup>70</sup> y c) una comprensión limitada de lo que es la participación ciudadana por parte de los dirigentes locales, para quienes «participar es sinónimo de asistencia a las actividades programadas y organizadas por sus instituciones».<sup>71</sup>

Por otra parte, los investigadores y estudiosos cubanos sobre el tema de la participación consideran la misma como sustancial en el proceso revolucionario,<sup>72</sup> como condición necesaria mas no suficiente para el desarrollo de la sociedad cubana, por lo cual hay que dedicar tiempo a educar a dicha sociedad en la participación directa. La investigación de sistematización sobre estudios realizados acerca de la participación ciudadana, realizada

---

<sup>67</sup> Rebeca Chávez: «Te doy una canción: conciertos en los barrios», *Granma*, p. 3, La Habana, 12 de octubre de 2021.

<sup>68</sup> Mayra Espina et al.: *Desigualdad, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2010.

<sup>69</sup> Véase: Mariela Castro: «Estrategia para la integración social de las personas transexuales en el contexto actual de la sociedad cubana», tesis de doctorado, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 2014; y María Margarita Vázquez Luis, Belkis Rojas Hernández y Aida Guadalupe Sánchez Santamaría: «Participación comunitaria de los jóvenes en Cuba para el desarrollo social», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 6(2): 105-120, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, 2018.

<sup>70</sup> Véase: Armando Chaguaceda y Lázaro de Jesús González: «Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba: La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro», *Espiral*, 22(63): 125-152, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2015.

<sup>71</sup> Cecilia Linares: «Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano», en *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*, p. 140, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2004.

<sup>72</sup> Véase: H. Azcuy: ob. cit.; Jorge Luis Acanda: ob. cit.; Julio César Guanche: ob. cit.

entre 2008 y 2018 por especialistas de FLACSO-Habana, destaca que existen diversas brechas para la participación social en Cuba.<sup>73</sup>

Entre las brechas para la participación en Cuba se señalan:

1. El carácter verticalista y formal de los procesos y mecanismos de participación.<sup>74</sup>
2. El exceso de centralización para la formulación de estrategias de desarrollo.<sup>75</sup>
3. La edad de los participantes, destacando como la mayor brecha las posibilidades de los jóvenes frente a las generaciones adultas.<sup>76</sup>
4. La condición de pobreza y marginalidad en el entorno familiar y/o comunitario.<sup>77</sup>

Como se aprecia, los académicos cubanos realizan sus indagaciones desde la perspectiva de la concepción materialista de la historia, lo que les lleva a sustentar que la sociedad civil es primaria respecto al Estado, y que la misma se conforma y dibuja desde las diferenciaciones estructurales que tienen lugar en la sociedad. Es por ello que los hallazgos acerca de las brechas para la participación justa y equitativa tienden a identificar desigualdades y desproporciones sociales que deben ser superadas.

---

<sup>73</sup> Véase: Reynaldo Jiménez, Jagger Álvarez y Vilma Hidalgo: «Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1): 216-232, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2021.

<sup>74</sup> Véase: Ovidio D'Angelo: *Desarrollo de subjetividades y espacios de participación comunitaria para la transformación social*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, CITMA, La Habana, 2014; Patricia Batista: «¿Todo el mundo cuenta? Percepción de exclusión social en un Consejo Popular de la capital cubana», tesis de Licenciatura, Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, La Habana, 2014; Enrique J. Gómez et al.: *Política social y equidad a escala local comunitaria en el contexto de la actualización: un estudio de caso en el municipio Marianao*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2017.

<sup>75</sup> Mayra Espina et al.: *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba. 2000-2008*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2008; y Armando Chaguaceda y Lázaro de Jesús González: ob. cit.

<sup>76</sup> A. Martínez y C. Gómez: «Consideraciones acerca de la participación de los jóvenes en el Poder Popular», *Revista Estudio* (9): 82-91, 2010; M. J. Luis: «La participación laboral de la mujer joven en la Cuba de hoy», *Revista Estudio* (12): 52-61, 2012; Y. Lafuente: «La participación sociopolítica de los jóvenes rurales en Cuba. Su expresión en las investigaciones sociales», *Revista Estudio* (20): 74-81, 2016.

<sup>77</sup> Rosa Campoalegre, Ernesto Chávez y Milagros Samón: *Un estudio sobre familias en situación de vulnerabilidad social en los barrios habaneros El Fanguito, La Güinera, La Corea y El Palenque*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2016; María del Carmen Zabala: *Familia y pobreza en Cuba*, Ediciones Acuario, La Habana, 2010.

A partir de las brechas detectadas y de otras no totalmente explícitas, las propuestas de solución se mueven en el entorno de descentralización del poder, en la creación de nuevos mecanismos de participación más inclusivos y en la educación para la participación con el propósito de crear una cultura que sustente los marcos participativos legales.<sup>78</sup>

## **Políticas públicas y participación en el escenario del desarrollo local en Cuba**

El actual escenario político cubano no puede explicarse sin tomar en cuenta las dificultades económicas que acarrea la Isla. Para algunos economistas cubanos radicados en el exterior, como Carmelo Mesa-Lago (2018),<sup>79</sup> la crisis económica por la que atraviesa el país está condicionada por las dependencias externas y por el *impasse* en las políticas anticrisis que habían comenzado a adoptarse en los noventa.<sup>80</sup> Sin quitarle por entero la razón a las condicionantes expuestas por estos académicos, debe señalarse, sin embargo, que las mismas son exclusivistas, pues la situación cubana no puede tener una explicación unicausal y menos aún se puede minimizar o silenciar el impacto del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba.<sup>81</sup>

La complejidad que se vive actualmente en el país es producto de varios factores históricos, acaecidos interna y externamente, y signados por la multicausalidad. Esta conflictividad no puede ser escrutada desde posiciones simplistas, sectorialistas o disciplinares, ya que cualquier intento de explicación generalizadora, desde esas perspectivas, tendrá una enorme deuda con la realidad, y por tanto, con las posibilidades de su transformación. En este sentido, nuestra valoración se dirige a indagar en causas internas, particularmente en aquellas que tienen que ver con el ejercicio participativo de la población en los asuntos de gobierno, no porque ella constituya la causa de todos los males, sino porque es una de ellas y su solución

---

<sup>78</sup> Véase: Reynaldo Jiménez, Jagger Álvarez y Vilma Hidalgo: ob. cit.

<sup>79</sup> Véase: Carmelo Mesa-Lago: «Cuba: 60 años de dependencia económica extranjera», *The New York Times*, 2018 (disponible en: <https://cubaposible.com/cuba-60-anos-dependencia-economica-extranjera/>).

<sup>80</sup> Véase: Pavel Vidal Alejandro: «Fórmulas recicladas de los años 90 para reanimar la economía cubana en 2020», 2020 (disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari20-2020-vidal-formulas-recicladas-anos-90-para-reanimar-economia-cubana-en-2020](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2020-vidal-formulas-recicladas-anos-90-para-reanimar-economia-cubana-en-2020)).

<sup>81</sup> Edgardo R. Romero: «¿Por qué el Bloqueo no se puede sacar o desconsiderar de la ecuación cubana hoy y en el futuro? Y algunas reflexiones sobre el 11/7/21», 2021 (disponible en: <https://delcentro.cubava.cu/2021/08/17/reflexiones-sobre-el-11-7-21/>).

se halla al alcance de nuestras posibilidades como sociedad y como sistema político, o al menos su mejoría en gran medida.

La vocación de participación democrática y su vínculo con las políticas públicas en América Latina es destacada desde la década de los noventa.<sup>82</sup> Los trabajos que sistematizan esta experiencia dejan constancia de que «el éxito de la gestión participativa dependería fundamentalmente de la capacidad de los funcionarios públicos de aprehender y de generar compromisos con estos nuevos enfoques».<sup>83</sup> Por ello se hace indispensable hacer un examen de dichas capacidades en nuestro entorno.

En Cuba, desde el triunfo de la Revolución en 1959, ha prevalecido la perspectiva de los decisores en la formulación de las políticas, y la idea de lo público estuvo muy vinculada a lo estatal, retomando de cierta manera la división-oposición entre Estado y sociedad civil, planteada por la teoría liberal. Esta postura vinculada a una práctica estadocéntrica sistemática ha incidido en que solo de manera muy reciente se haya comenzado a manejar el término de *política pública*, apareciendo el mismo reflejado en documentos de gobierno vinculados a los procesos de actualización del modelo socioeconómico cubano, con indicaciones aproximadamente precisas contenidas, por ejemplo, en: la Ley 132 (2020), y en las leyes 138 y 139 (2021), luego de promulgada la Constitución de la República de Cuba de 2019.

En la academia cubana del período revolucionario, se ha privilegiado el desarrollo teórico en torno a la denominación *política social* y no la de *política pública*. En este sentido, debe señalarse que la conceptualización sobre política pública no es homogénea y que los autores que la enfocan desde la ciencia política no han sido asumidos como referentes en los documentos sobre hechura e implementación de políticas en el país. En los mismos prevalece la visión de la política pública tratada desde las ciencias de la administración o la administración pública, donde el enfoque sobre dicha temática es estadocéntrico y no presenta un análisis conceptual complejo.<sup>84</sup>

---

<sup>82</sup> Véase: Gonzalo Delamaza: «Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades», *Polis* 10(30): 45-75, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO), Santiago de Chile, 2011 (disponible en: <http://polis.revues.org/2132>).

<sup>83</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>84</sup> Véase: Edgardo R. Romero y Lidia Cano: «Re-conceptualizar lo público y las políticas públicas: Una necesidad teórica y práctica para la transformación social inclusiva», ponencia presentada en la III Convención Internacional UCLV, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 15 al 30 de noviembre de 2021.

Esto provoca que la ventana de oportunidad que se abrió respecto a la participación ciudadana y la autonomía local en la Constitución de 2019 no pueda ser completamente aprovechada, pues los gobernantes no poseen la preparación o el tiempo necesarios para hacerlo.<sup>85</sup>

En la experiencia de intervención con el gobierno municipal de Santa Clara en el año 2021,<sup>86</sup> se autorizó la aplicación de una encuesta a directivos municipales sobre la elaboración de políticas públicas. Dicha indagación tenía como propósito:

[...] establecer una relación entre lo que se dice que se sabe sobre política pública; lo que se ha hecho al respecto y lo que se considera que hay que hacer, dicha relación se cruzaría con los años de experiencia laboral, procurando establecer otro nexo respecto a la experiencia de trabajo administrativo y el conocimiento sobre políticas públicas y su utilización consciente para el desarrollo municipal.<sup>87</sup>

Los resultados obtenidos evidenciaron un gran desconocimiento sobre las políticas públicas, no solo en el plano conceptual, sino en relación con las buenas prácticas en el plano empírico de la gestión de gobierno,<sup>88</sup> lo que pone en evidencia la inoperancia, hasta aquel momento, del Consejo de Administración Municipal para diseñar e implementar políticas públicas para el desarrollo local.

El ejercicio autonómico municipal aún tiene limitaciones que deben ser resueltas para contribuir al desarrollo local y nacional.

Una de ellas es la *suficiencia económica y financiera*. Si los municipios no disponen de autosuficiencia o de alta suficiencia en el plano de los recursos, difícilmente podrán, además, disponer de recursos para el diseño de políticas públicas propias. *La política pública implica*

---

<sup>85</sup> Véase: Edgardo R. Romero: «Reflexiones sobre el 11 de julio de 2021», en Abel González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, Ocean Sur, La Habana, 2021.

<sup>86</sup> Véase: Edgardo R. Romero, Lidia Cano y Y. Cardoso: «La construcción de lo público, desde los mecanismos para el diseño de políticas de desarrollo local a nivel municipal: Una propuesta para Santa Clara», ponencia presentada en la III Convención Internacional UCLV, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 15 al 30 de noviembre de 2021.

<sup>87</sup> Edgardo R. Romero: «¿Por qué el Bloqueo no se puede sacar o desconsiderar de la ecuación cubana hoy y en el futuro? Y algunas reflexiones sobre el 11/7/21», 2021 (disponible en: <https://delcentro.cubava.cu/2021/08/17/reflexiones-sobre-el-11-7-21/>).

<sup>88</sup> Edgardo R. Romero, Lidia Cano y Y. Cardoso: ob. cit.

*determinados costos* (investigación, diagnósticos, asesoría de expertos), *pero otorga grandes beneficios*: consenso para gobernar, legitimidad para el gobierno, participación protagónica de la ciudadanía, bienestar y seguridad ciudadana.

La otra limitación importante es la falta de *iniciativa legislativa*. La iniciativa legislativa (acción política) propicia ordenanzas y genera políticas públicas territoriales. La iniciativa legislativa es el desencadenante de la política pública local y el motor del funcionamiento de la autonomía.

El reconocimiento de la autonomía municipal es coherente con la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado, planteada desde la aprobación de los Lineamientos en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en su actualización en el VII Congreso y en la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, aprobado también en el VII Congreso. Sin embargo, debe hacerse notar que *en la regulación constitucional de la autonomía no se alude expresamente a la facultad del municipio para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas territoriales*. En el artículo 191 de la Constitución (2019), se observa que solamente se alude a la facultad del municipio de «aprobar y controlar», pero no a la facultad de «establecer o diseñar» la política en cuestión, con lo cual se traba la iniciativa legislativa del municipio, o lo que es lo mismo: su acción política, pues en el escenario actualizado de las políticas públicas *el diseño es el cerebro de la propuesta*.

Los gobiernos municipales no pueden ser simples implementadores o ejecutores de la política; ello ha sido superado en las concepciones académicas serias sobre políticas públicas, a partir de la aparición del enfoque Bottom Up en la implementación de la política<sup>89</sup> y de la extensión y desarrollo de la teoría de las «burocracias de calle», de Michael Lipsky (1977).

Por otro lado, los niveles de articulación del Estado cubano no están completamente definidos, y en la relación nación-territorio-localidad aún existen incongruencias, pues si bien los consejos provinciales no son legislativos, sino solo deliberativos, se les atribuye la función de «aprobar las propuestas de políticas que contribuyen al desarrollo integral de la Provincia» (Ley 138, 2021). Ello no deja claramente establecido quién diseña dichas políticas; además, las funciones de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas

---

<sup>89</sup> Véase: André Noël Roth: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

de carácter municipal han sido repartidas entre el Consejo de la Administración Municipal y la Asamblea Municipal del Poder Popular, otorgándole a la primera las funciones de diseño e implementación (Ley 139, 2021), y a la segunda su aprobación ( Ley 132, 2020), mientras que el proceso de evaluación no se contempla como función de ninguna de estas instancias.

De tal forma, se coloca al órgano legislativo en una posición muy incómoda, pues debe aprobar sin participar en el diseño de la política, mientras que el Consejo de Administración muestra una posición no mucho más satisfactoria, pues es un proponente que tendrá que implementar procesos que quizá se aprueben, parcialmente o condicionados de tal manera que no coincidan enteramente con las bases del diseño sobre el cual se fundamentaron.

La posición del Consejo Provincial no es más cómoda, dado el carácter restrictivo de las funciones del gobernador (Ley 138, 2021) y por el hecho de que no está prevista una función de diseño de política a instancias provinciales, por lo que un entramado de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas que permita una gestión pública coherente, pasa por un escenario de disputas y conflictos que tiene que ser resuelto con nuevos mecanismos de gobernanza, los cuales deberán ser construidos con el concurso de todas las partes interesadas, y no guiándose simplemente por las funciones hoy otorgadas por la ley.

Los municipios, al día de hoy, reciben un bombardeo de información y demandas *diversas por su origen, pero homogeneizadas por su intencionalidad*, que los trata como entes absolutamente iguales, desconociendo el principio martiano de que para gobernar bien, hay que conocer bien lo que se gobierna. Y no se puede conocer bien lo que no se investiga y se contrasta en los planos del conocimiento científico o de la ciencia establecida con los saberes populares o la conciencia cotidiana.

Muchas veces la ciencia establecida no es interpretada de la manera más conveniente por parte de los ejecutores en la base y/o en los niveles intermedios, pero dichas cuestiones no deben admitirse resignadamente, sino que se debe iniciar la búsqueda de soluciones y alternativas para tratar de modificarlas.

En este sentido, ya para 2021 existía un avance en la denominación de acciones y mecanismos para la gestión pública, específicamente para la implementación de los Objetivos de Desarrollo 2030 (ODS 2030). En este sentido, en el Informe de Cuba sobre el cumplimiento de los ODS en 2021, se incorporaron las ideas de *gobernanza*, la necesidad de

diagnosticar *partes interesadas* y de *elaborar matrices de implementación*, aunque todo ello desde una visión nacional, que no aterriza en las peculiaridades de los territorios:

Como parte de la estrategia y la estructura institucional diseñada para la gobernanza de la Agenda 2030 se ha establecido un Plan de Acción Nacional para el impulso de la Agenda a corto y mediano plazo, el cual se actualiza anualmente. Dicho Plan recoge el quehacer y las tareas a cumplir por los integrantes del GN y demás actores de la sociedad, permitiendo una mejor organización y funcionamiento del mecanismo nacional existente. Al mismo tiempo, se han elaborado y utilizado diferentes instrumentos que contribuyen al seguimiento, aseguramiento y evaluación de los resultados. Entre ellos se destacan la Matriz de Riesgos para la implementación de la Agenda 2030, que detecta los riesgos por actividades y las medidas a aplicar para contrarrestarlos; y la Matriz de Asignación de Responsabilidades (Reci), que identifica las partes interesadas que participan en la preparación, así como sus funciones y responsabilidades, la relación entre ellas, la superposición, fragmentación, duplicidades o vacíos de funciones y responsabilidades.<sup>90</sup>

Esto constituye un paso de avance, sin lugar a duda, pero es necesario aterrizarlo en los territorios y localidades.

### **¿Cómo modificar la situación de las limitaciones autonómicas en función de las políticas públicas locales?**

1. El reto en el *orden jurídico* está dado en el hecho de que la legislación municipal desarrolle ampliamente los principios autonómicos en correspondencia con los fundamentos y valores del texto constitucional y además la conceptualización del modelo socialista cubano aprobada en el VII Congreso del PCC.

---

<sup>90</sup> Cuba: *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la agenda 2030*, MEP, La Habana, 2021 (disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/informe-nacional-voluntario-cuba-2021-sobre-la-agenda-2030>).

2. El reto en el *orden político* está en interpretar como *acción política sistemática* principios, reglas democráticas y derechos que también favorecen y tributan a la participación local, expuestos en el texto constitucional, tales como, por ejemplo:
  - a) El principio de soberanía popular, cuando se establece que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado y que este poder se ejerce de manera directa o por medio de las Asambleas del Poder Popular (Artículo 3), o la obligación de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados, de respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control (Artículo 10).

Visto así el asunto, la cuestión de la participación popular no es mera retórica, sino una base esencial para la innovación y búsqueda de soluciones creativas en cada municipio, consejo popular, barrio o ciudadela del país, a las reales necesidades de su población, y que no implique simplemente la aplicación de políticas preconcebidas desde arriba, sin contar con el protagonismo ciudadano.

La iniciativa legislativa municipal deberá ponerse en función de las necesidades reales de la población, partiendo de diagnósticos casuísticos, y no solo de indicadores globales o de experimentos traídos de otras geografías.

Por su parte, la acción política sistemática se inspira en la concepción marxista de «dar rienda suelta» a la iniciativa de las masas.<sup>91</sup>

El Estado y el gobierno proletarios no pueden concebirse como los anteriores Estados, es decir, como simples órganos de dominación, sino que hay que concebirlos y desarrollarlos como mecanismos de regulación social, que deben tender a desaparecer en la medida en que se consolide la iniciativa de las masas.

No es casual que el primer eje estratégico del Plan Nacional del Desarrollo Económico y Social hasta 2030, sea «gobierno eficaz, socialista e integración social», y su primer objetivo:

---

<sup>91</sup> Véase: Karl Marx: «La guerra civil en Francia», *Obras escogidas en tres tomos*, t. II, Editorial Progreso, Moscú, 1973.

Se ha utilizado la expresión «dar rienda suelta», que es como usualmente se dice en español, pues en la traducción correspondiente de las obras de Marx, realizada por la Editorial Progreso, se ha traducido dicha expresión como «dar suelta».

«Consolidar el Estado socialista y democrático y fortalecer la participación popular decisiva en todas las esferas».<sup>92</sup> En la medida en que son dos objetivos específicos que tributan a este objetivo general, tienen una estrecha relación con las políticas públicas y el desarrollo local territorial, enfatizando en la participación popular y en la necesaria democratización de nuestra sociedad.

La concepción del trabajo por políticas públicas se ha establecido como mecanismo de consolidación del Estado socialista y democrático, tal y como se demuestra en los objetivos específicos 4 y 7 del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030:

Objetivo 4. Perfeccionar los mecanismos de acceso de la ciudadanía a la información de la administración pública con el propósito de garantizar la rendición de cuentas a todos los niveles y la calidad y la eficacia de las políticas públicas.<sup>93</sup>

Objetivo 7. Consolidar un sistema de dirección económico y social que asegure los equilibrios macroeconómicos y la debida articulación entre la planificación estratégica y la de mediano y corto plazos, la dotación de recursos humanos y materiales y la gestión financiera, así como un balance adecuado entre centralización y descentralización, a fin de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en los niveles central y territorial.<sup>94</sup>

Pero, como se ha argumentado antes, lo legislado en cuanto al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, aunque bien intencionado, es insuficiente aún. Las disputas en el escenario de lo público en el país indican cada vez con mayor fuerza la necesidad de reconceptualizar este término y de comprender que constituye un complejo entramado de espacios y sentidos, donde convergen poderes diversos, a veces contrapuestos, a veces

---

<sup>92</sup> Cuba: Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (PNDES-2030), documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, La Habana, 2018 (disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba>).

<sup>93</sup> *Ibíd.*, pp. 16-17.

<sup>94</sup> *Ibíd.*, p. 17.

alternativos, que necesitan del diálogo argumentado y permanente y, por tanto, de estructuras sistémicas y sistemáticas y sobre todo dialécticas.

La dialéctica del Estado y la sociedad civil (que hoy en Cuba se traduce como relación del gobierno con los barrios o con los grupos organizados más visibles de la sociedad) tiene que superar esta visión limitada y ello, por ahora, urge hacerlo al menos en dos sentidos: creando mecanismos estables de co-gobierno en las municipalidades y en las provincias, yendo a dialogar/diagnosticar con los grupos menos visibles, menos organizados y, por tanto, más vulnerables y manipulables por parte de elementos contrarios a nuestro desarrollo como nación.

En tal sentido, el funcionamiento gubernamental por políticas públicas permite *coordinar*, *corresponsabilizar* e *innovar* en materia de desarrollo local, lo cual es especialmente importante si asumimos —tal como planteó nuestro líder histórico Fidel Castro— que no existe ningún manual de cómo se construye el socialismo y menos aún en nuestras circunstancias.<sup>95</sup> Por ello, la construcción de lo público en Cuba y el funcionamiento por políticas públicas en nuestros gobiernos locales y territoriales posee un carácter dialéctico, que no puede ser pasado por alto si verdaderamente pretendemos desarrollarnos y trascender como proyecto sociopolítico.

La construcción de lo público, de lo compartido, tiene que ser una construcción colectiva donde la iniciativa, la creatividad, el debate, se hagan presentes a través de la participación ciudadana protagónica, la cual, al día de hoy, tiene su mejor oportunidad a través del funcionamiento de políticas públicas para el desarrollo local, territorial y nacional.

La comprensión de este asunto lleva investigación, capacitación y difusión permanentes, pero sobre todas las cosas, voluntad política y un espíritu crítico y autocrítico respecto a nuestras dificultades, prejuicios y limitaciones en el ejercicio democrático de la gestión pública.

---

<sup>95</sup> Fidel Castro: «Discurso pronunciado por Fidel Castro Ruz, presidente de la República de Cuba, en el acto por el aniversario 60 de su ingreso a la universidad, efectuado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el 17 de noviembre de 2005», Versiones Taquigráficas del Consejo de Estado, La Habana, 2005 (disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f171105e.html>).



Figura 1. Espacio de la política pública en el escenario del desarrollo local/ territorial

La figura 1 muestra cómo las políticas públicas constituyen la articulación de las estrategias municipales y/o provinciales con los proyectos de desarrollo local. Por tanto, su proceso de elaboración y puesta en marcha, así como su evaluación, no pueden ser procesos segmentados ni por ley ni por práctica política, y sus formas y mecanismos de funcionamiento deben ser lo suficientemente flexibles, para que sean práctica participativa protagónica de nuestros gobiernos y sus ciudadanos, convirtiéndose en expresión eficaz del poder constituyente.

### Consideraciones finales

- Lo público es un escenario a conquistar, pues es un espacio de disputas de sentidos sobre las vidas particulares y colectivas de amplios conglomerados humanos que interactúan en dichos escenarios, sean reales o virtuales.
- Comprender lo público como escenario complejo y cambiante a través de la historia es muy importante, pues la interpretación limitada de lo público deja, por una parte, el funcionamiento de lo común y lo colectivo en manos de funcionarios designados por una administración tecnócrata, y por otra asume que la realización de lo individual y lo privado solo tiene lugar en el terreno de la economía de consumo e impide que

la ciudadanía se ejerza de manera activa y consciente en el marco de la contradicción que ella implica.

- Defender los sentidos de lo público como lo común y lo compartido, como lo que es de todos y debe ser respetado y construido por todos, es muy importante para avanzar en la edificación de una sociedad más justa e inclusiva, y para ello es fundamental promocionar y potenciar la participación activa de la ciudadanía en los asuntos de gobierno.
- Es obvio que en Cuba ha existido a lo largo del proceso revolucionario una activa participación popular, pero es asimismo imposible ocultar que han existido y existen brechas entre los diferentes conglomerados humanos de nuestra sociedad en el ejercicio de esa participación.
- Del mismo modo, ha existido un predominio del ejercicio estadocéntrico en la conducción de los procesos decisorios en el país, lo cual no ha favorecido la participación protagónica de la ciudadanía en los asuntos de Estado y gobierno, aunque ello esté refrendado en nuestra Carta Magna.
- Existe una comprensión clara, a nivel de la dirección del país, de la necesidad de la participación protagónica de la ciudadanía en los procesos de construcción y consolidación del socialismo cubano, excluyendo toda forma de marginación y paternalismo.
- Al propio tiempo, hay una clara comprensión de la necesidad de involucrar en el ejercicio del poder a los territorios y las municipalidades, considerando la autonomía municipal como un proceso irremplazable para ello, para lo cual debe consolidarse como cultura de trabajo de los distintos niveles de gobierno.
- Sin embargo, aún persisten contradicciones en los documentos programáticos que orientan tanto la participación popular como la autonomía municipal. Ello debe ser resuelto en el marco legal, aunque, por lo pronto, puede comenzar a solucionarse en el ámbito político, tomando como referentes otros documentos oficiales además de la Constitución de la República, para no perder tiempo en el proceso de reordenamiento y actualización que acomete la nación cubana ante los desafíos que se avecinan, dadas las secuelas actuales y previsibles de la crisis de la economía mundial y las acciones previsibles de nuestros adversarios en el campo político, que no muestran ningún

interés en tender lazos de cooperación, o al menos respeto, por nuestro proyecto social y nuestra soberanía nacional.

- Los mecanismos de trabajo a nivel municipal por políticas públicas requieren de la participación ciudadana, y cuando ello se vaya consolidando, contribuirá notablemente al despliegue de la autonomía local y al fortalecimiento del desarrollo basado en la creatividad y la innovación, cuestión esencial para sortear los retos que tiene nuestra nación para conservar su soberanía en todos los sentidos.

## **Bibliografía**

ACANDA, JORGE LUIS: *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2002.

ARATO, ANDREW y JEAN COHEN: *Sociedad civil y Teoría Política*, Fondo de Cultura Económica, México D. F., 2000.

AZCUY, H.: «Estado y sociedad civil en Cuba», *Temas* (2): 105-110, La Habana, 1995.

BATISTA, PATRICIA: «¿Todo el mundo cuenta? Percepción de exclusión social en un Consejo Popular de la capital cubana», tesis de Licenciatura, Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, La Habana, 2014.

BROWN, JOHN: *La dominación liberal*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014.

CAMPOALEGRE, ROSA, ERNESTO CHÁVEZ y MILAGROS SAMÓN: *Un estudio sobre familias en situación de vulnerabilidad social en los barrios habaneros El Fanguito, La Güinera, La Corea y El Palenque*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2016.

CASTRO, MARIELA: «Estrategia para la integración social de las personas transexuales en el contexto actual de la sociedad cubana», tesis de doctorado, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 2014.

CASTRO, FIDEL: «Discurso pronunciado por Fidel Castro Ruz, presidente de la República de Cuba, en el acto por el aniversario 60 de su ingreso a la universidad, efectuado en el Aula Magna de la Universidad de La Habana, el 17 de noviembre de 2005», Versiones Taquigráficas del Consejo de Estado, La Habana, 2005 (disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/2005/esp/f171105e.html>).

- CUBA: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (2), edición extraordinaria, 24 de febrero de 1976.
- \_\_\_\_\_: Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (PNDES-2030), documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, La Habana, 2018 (disponible en: <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/plan-nacional-de-desarrollo-economico-y-social-2030-de-cuba>).
- \_\_\_\_\_: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), edición extraordinaria, 10 de abril de 2019.
- \_\_\_\_\_: *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la agenda 2030*, MEP, La Habana, 2019 (disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/informacional-voluntario-cuba-2019-sobre-la-agenda-2030>).
- \_\_\_\_\_: Ley No. 132/2019 (2020) Ley de Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), edición extraordinaria, 16 de enero de 2020 (disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2020-ex5_0.pdf)).
- \_\_\_\_\_: Ley de Organización y Funcionamiento de la Asamblea Nacional y del Consejo de Estado (LOFANCE) (2020), *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria (6), 16 de enero de 2020.
- \_\_\_\_\_: *Informe nacional voluntario sobre la implementación de la agenda 2030*, MEP, La Habana, 2021 (disponible en: <https://www.mep.gob.cu/es/noticia/informacional-voluntario-cuba-2021-sobre-la-agenda-2030>).
- \_\_\_\_\_: Ley No. 138/2020 (2021) Ley de organización y funcionamiento del gobierno provincial del poder popular, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (14), edición ordinaria, 5 de febrero de 2021 (disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-or14\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-or14_0.pdf)).
- \_\_\_\_\_: Ley No. 139/2020 (2021) Ley de organización y funcionamiento del Consejo de la administración municipal, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (14), edición

ordinaria, 5 de febrero de 2021 (disponible en: [https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-or14\\_0.pdf](https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-or14_0.pdf)).

CHAGUACEDA, ARMANDO: «Participación ciudadana y espacio asociativo. Algunas reflexiones desde Cuba», en *Innovación democrática en el Sur*, pp. 59-82, CLACSO, Buenos Aires, 2008.

\_\_\_\_\_ y LÁZARO DE JESÚS GONZÁLEZ: «Participación comunitaria y gobiernos locales en Cuba: La experiencia de los Consejos Populares y el impacto de las reformas de Raúl Castro», *Espiral*, 22(63): 125-152, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, 2015.

CHÁVEZ, REBECA: «Te doy una canción: conciertos en los barrios», *Granma*, p. 3, La Habana, 12 de octubre de 2021.

DAGNINO, EVELINA, ALBERTO OLVERA y ALDO PANFICHI (ed.): *La disputa por la construcción democrática en América Latina*, Fondo de Cultura Económica/CIESAS/Universidad Veracruzana, México D. F., 2006.

D'ANGELO, OVIDIO: *Autonomía integradora y transformación social: el desafío ético emancipatorio de la complejidad*, Publicaciones Acuario/Centro Félix Varela, La Habana, 2005.

\_\_\_\_\_: *Desarrollo de subjetividades y espacios de participación comunitaria para la transformación social*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, CITMA, La Habana, 2014.

DELA MAZA, GONZALO: «Espacio público y participación ciudadana en la gestión pública en Chile: límites y posibilidades», *Polis* 10(30): 45-75, Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO), Santiago de Chile, 2011 (disponible en: <http://polis.revues.org/2132>).

DEL RÍO, MIRTHA A.: «Autonomía y democracia municipal: condiciones imprescindibles para el diseño de políticas públicas de desarrollo local», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

ECHAVARRÍA, OSCAR: «Políticas públicas, participación ciudadana y desarrollo local en el ordenamiento jurídico cubano: de la Constitución de 1976 a la de 2019»,

*Estudios de Políticas Públicas*, 5(2): 58-70, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile, Santiago de Chile, jul.-nov., 2019 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2019.55354>).

ESPINA, MAYRA y otros: *Sistematización de estudios sobre heterogeneidad social y desigualdades en Cuba. 2000-2008*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2008.

\_\_\_\_\_ : *Desigualdad, equidad y política social. Integración de estudios recientes en Cuba*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2010.

FIALLO, LILIAM y ABRAHAM ZALDÍVAR: *Empoderamiento: Un nuevo reto del constitucionalismo latinoamericano*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2012.

GARCÍA, RICARDO y ADRIÁN SERNA: *Dimensiones críticas de lo ciudadano*, Centro de Investigaciones y Desarrollo Científico, Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, 2002.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR: *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes-Editorial Grijalbo, México, 1990.

GÓMEZ, ENRIQUE J. et al.: *Política social y equidad a escala local comunitaria en el contexto de la actualización: un estudio de caso en el municipio Marianao*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2017.

GUANCHE, JULIO CÉSAR: *Estado, participación y representación políticas en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales-Ruth Casa Editorial, La Habana, 2015.

GUZMÁN, TEODORO YAN: «Las instituciones de democracia directa en Cuba y la reforma constitucional del 2019, ¿más participación?», *Revista Universidad de La Habana* (289): 138-162, Universidad de La Habana, La Habana, 2020 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0253-92762020000100138>).

HART, ARMANDO: «Conferencia magistral», en *Memorias del II Taller de Pensamiento cubano. Historia y destino*, Ediciones CREART, La Habana, 1996 [celebrado en

- la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 9 al 11 de noviembre de 1995].
- HERNÁNDEZ, A. y A. MARTÍNEZ: *La participación juvenil rural: proceso indispensable en el cambio socio-productivo de Villa Clara*, Instituto Nacional de Ciencias Agrícolas, La Habana, 2017.
- HERNÁNDEZ, RAFAEL: *Mirar a Cuba. Ensayos sobre cultura y sociedad civil*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1999.
- HIDALGO, FRANCISCO: «Alternativas, contrahegemonía y sociedad civil», *Revista Pasos* (78), segunda época, Departamento Ecuménico de Investigaciones, San José de Costa Rica, jul.-ago., 1998.
- IGLESIAS, MAYDOLIS y REYNALDO JIMÉNEZ: «Desarrollo local y participación social: ¿De qué estamos hablando?», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 5(1): 56-68, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2017.
- JIMÉNEZ, REYNALDO, JAGGER ÁLVAREZ y VILMA HIDALGO: «Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1): 216-232, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2021.
- LAFUENTE, Y.: «La participación sociopolítica de los jóvenes rurales en Cuba. Su expresión en las investigaciones sociales», *Revista Estudio* (20): 74-81, 2016.
- LEYVA, ANNERIS I. y ABEL SOMOHANO: «Los intelectuales y la esfera pública en Cuba: El debate sobre las políticas culturales», *Temas* (56): 44-55, La Habana, 2008.
- LINARES, CECILIA: «Desarrollo cultural y participación en el contexto municipal cubano», en *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*, Instituto Cubano de Investigación Cultural Juan Marinello, La Habana, 2004.
- LIPSKY, MICHAEL: «Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy», in Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical perspectives on Urban politics*, pp. 193-220, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
- LUIS, M. J.: «La participación laboral de la mujer joven en la Cuba de hoy», *Revista Estudio* (12): 52-61, 2012.

- MARTÍNEZ, A. y C. GÓMEZ: «Consideraciones acerca de la participación de los jóvenes en el Poder Popular», *Revista Estudio* (9): 82-91, 2010.
- MARX, KARL: «La guerra civil en Francia», *Obras escogidas en tres tomos*, t. II, Editorial Progreso, Moscú, 1973.
- MESA-LAGO, CARMELO: «Cuba: 60 años de dependencia económica extranjera», *The New York Times*, 2018 (disponible en: <https://cubapossible.com/cuba-60-anos-dependencia-economica-extranjera/>).
- NAVARRO, DESIDERIO: «¿Cuántos años y de qué color? Para una introducción al ciclo de conferencias de Criterios», en Desiderio Navarro (comp.), *La política cultural del período revolucionario. Memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.
- NOGUERA, ALBERT: «La participación popular en Cuba. Análisis jurídico y propuestas dentro del contexto cubano para su perfeccionamiento», *Foro Internacional* 185, pp. 493-512, México, 2006.
- PEÑA, ÁNGELA I.: «La reproducción de la pobreza en territorios periféricos de La Habana. Lecturas desde la óptica de los regímenes de bienestar en el contexto cubano actual», tesis de doctorado, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.
- RABOTNIKOF, NORA: «Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración», *Revista Internacional de Filosofía Política* (2), Universidad Autónoma Metropolitana, México, 1993 (disponible en: [http://espacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1993-2-C04E1B1FB9D9-F0CB-DF7D-185DF6E5C990/publico\\_problemas.pdf](http://espacio.uned.es:8080/fedora/get/bibliuned:filopoli-1993-2-C04E1B1FB9D9-F0CB-DF7D-185DF6E5C990/publico_problemas.pdf)).
- RAMÍREZ, D: «Capital social y familias pobres. Un acercamiento al carácter dual de este recurso en el barrio Luyanó Moderno», informe de investigación, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.
- ROMERO, EDGARDO R.: «Reflexiones sobre el 11 de julio de 2021», en Abel González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, Ocean Sur, La Habana, 2021 (disponible en:

[http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/09/04-miradas-en-contexto-abel-e-gonzalez-santamaria-13-9-2021\\_compressed.pdf](http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2021/09/04-miradas-en-contexto-abel-e-gonzalez-santamaria-13-9-2021_compressed.pdf)).

\_\_\_\_\_ : «¿Por qué el Bloqueo no se puede sacar o desconsiderar de la ecuación cubana hoy y en el futuro? Y algunas reflexiones sobre el 11/7/21», 2021 (disponible en: <https://delcentro.cubava.cu/2021/08/17/reflexiones-sobre-el-11-7-21/>).

\_\_\_\_\_ : «Pre-diagnóstico acerca de la percepción y trabajo con las políticas públicas en el gobierno municipal de Santa Clara (Consejo de la administración)», informe de investigación, Santa Clara, 2021.

ROMERO, EDGARDO R. y LIDIA CANO: «Re-conceptualizar lo público y las políticas públicas: Una necesidad teórica y práctica para la transformación social inclusiva», ponencia presentada en la III Convención Internacional UCLV, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 15 al 30 de noviembre de 2021.

\_\_\_\_\_ y Y. Cardoso: «La construcción de lo público, desde los mecanismos para el diseño de políticas de desarrollo local a nivel municipal: Una propuesta para Santa Clara», ponencia presentada en la III Convención Internacional UCLV, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 15 al 30 de noviembre de 2021.

ROTH, ANDRÉ NOËL: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

SERNA, ADRIÁN: «Próceres, textos y documentos. Culturas urbanas, discursos escolares y formas de la historia: Bogotá (1938-1991)», informe final de investigación, Centro de Investigaciones Pedagógicas, Universidad El Bosque, Bogotá, 2001.

THEVOZ, LAURENT: *Concertación para la gestión pública*, Ediciones Acuario, La Habana, 2006.

VALDÉS, JUAN: «Notas sobre la participación política en Cuba», en Juan Valdés (coord.), *Participación social en Cuba*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, La Habana, 2004.

- VÁZQUEZ LUIS, MARÍA MARGARITA, BELKIS ROJAS HERNÁNDEZ y AIDA GUADALUPE SÁNCHEZ SANTAMARÍA: «Participación comunitaria de los jóvenes en Cuba para el desarrollo social», *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 6(2): 105-120, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Programa Cuba, Universidad de La Habana, La Habana, 2018.
- VIDAL ALEJANDRO, PAVEL: «Fórmulas recicladas de los años 90 para reanimar la economía cubana en 2020», 2020 (disponible en: [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GL\\_OBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari20-2020-vidal-formulas-recicladas-anos-90-para-reanimar-economia-cubana-en-2020](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GL_OBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari20-2020-vidal-formulas-recicladas-anos-90-para-reanimar-economia-cubana-en-2020)).
- VON MISES, LUDWIG: *Socialism*, Liberty Classics, UK, 1981.
- ZABALA, MARÍA DEL CARMEN: *Familia y pobreza en Cuba*, Ediciones Acuario, La Habana, 2010.

# **CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONFIGURACIÓN DE UN DERECHO**

Oscar Hechavarría Prade

El desarrollo teórico de la participación ciudadana en las políticas públicas, en claves de derecho, ha sido demorado. En cambio, su positivización ha avanzado con mayor celeridad, al punto de que algunos textos constitucionales lo regulan en perspectiva de derecho. En América Latina, por ejemplo, las Cartas Magnas de Venezuela, Ecuador y Bolivia regulan la participación ciudadana en las políticas públicas en el marco de un derecho.

El reconocimiento de un derecho en la norma suprema del ordenamiento jurídico es un reducto de los ciudadanos que obliga a los poderes públicos a conducirse en el marco de lo dispuesto, y a establecer determinados instrumentos y acciones en sede legislativa, en aras de garantizar el ejercicio efectivo de estos. A tales efectos, es significativo progresar en el marco teórico de los elementos configuradores y esenciales del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas. De esta forma, se contribuye a una adecuada y sistemática regulación de este derecho en los textos constitucionales y normas de desarrollo, como garantía esencial para un ejercicio eficaz y efectivo por parte de sus titulares.

Si bien la actividad jurisprudencial juega un papel decisivo en la configuración de los derechos fundamentales, principalmente en su contenido, no puede negarse que el desarrollo teórico doctrinal es una herramienta que contribuye, en importante medida, a la conformación y consagración normativa de los derechos fundamentales.

En Cuba, el tema de la participación ciudadana, en la última década, ocupa una parte importante de la agenda del gobierno y constituye tema de análisis de no pocos centros académicos y científicos de las ciencias sociales y humanísticas. Entre otras razones, por la importancia que adquiere la participación ciudadana en el modelo económico que se construye (descentralizado, autónomo, participativo), y por otra parte, por la importancia que reviste fortalecer los derechos fundamentales de los ciudadanos.

En esta dirección, es posible —y es el objetivo del presente trabajo— definir la naturaleza jurídica, el objeto, sujetos activos y contenido del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, a partir de un estudio teórico-normativo y de derecho comparado.

### **Las políticas públicas: el problema conceptual y la participación ciudadana en su formulación y gestión**

La literatura recoge numerosos conceptos de política pública que abordan el fenómeno desde diferentes aristas. Algunas de estas definiciones resultan incompletas, al no incorporar todos los elementos que caracterizan el proceso o reflejar solo parte de ellos: sujetos, finalidad, contenido.

Por ejemplo, desde la perspectiva de Meny y Thoenig (1992) «Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico».<sup>96</sup> En este concepto se obvian elementos como la finalidad, los instrumentos, y el contenido resulta incompleto en la medida en que una política pública no se circunscribe únicamente a un programa de acción y mucho menos de carácter estrictamente gubernamental.

Desde la perspectiva de Aguilar (1992), las políticas públicas constituyen «decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes».<sup>97</sup> Este concepto resulta igualmente limitado, en la medida en que define la política pública desde la perspectiva de los sujetos, y de forma restringida las considera como decisiones, obviando cuestiones relativas al contenido: acuerdos, normativas, proyectos y acciones.

Ciertamente, la política pública es un fenómeno más amplio y complejo de lo que pueden ilustrar los anteriores conceptos. Siempre es tarea harto compleja reflejar en una definición todos los elementos que caracterizan un proceso. No obstante, en el amplio marco conceptual de las políticas públicas es posible distinguir cuatro elementos.<sup>98</sup>

---

<sup>96</sup> Yves Meny y Jean Claude Thoenig: *Las políticas públicas*, p. 92, Ariel, Barcelona, 1992.

<sup>97</sup> Luis F. Aguilar Villanueva: «Estudio Introductorio», en Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, pp. 36-55, Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1992.

<sup>98</sup> Raúl Velásquez Gavilanes: «Hacia una nueva definición del concepto política pública», *Desafíos* (20): 149-187, Universidad del Rosario, Colombia, 2009.

- a) Contenido: Proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos.
- b) Finalidad: Proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática.
- c) Ambiente: La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.
- d) Sujetos: Proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares.

En principio, cuando se hace referencia al contenido de la política, se alude al elemento visible (dígase estrategias, planes, proyectos, normativas), vistos de forma concatenada y ordenada como un proceso. De esta manera, es apreciable que los hechos aislados no constituyen una política pública. Más allá, este concepto alude a un conjunto de subprocesos concatenados que se esparcen en el tiempo. Visto así, una política pública es más que una normativa o un plan; por ende, «reconstruir y estudiar las políticas públicas implica observar más allá de la decisión contenida en un acto normativo o formalizada en un plan de desarrollo».<sup>99</sup>

En relación con el segundo de los elementos (finalidad), se trata del objetivo de las políticas públicas, que no es otro que la solución de una situación definida previamente como problemática. Los problemas públicos son el punto de partida de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos de las autoridades públicas. Hay que destacar que se trata de problemáticas determinadas democráticamente por los diferentes actores de la sociedad. Por tanto, los problemas públicos son una construcción social, resultado de una confluencia de diversos actores que sustentan intereses diversos. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso participativo, que si bien requiere la atención del gobierno o de un directivo público, no son estos los únicos actores.<sup>100</sup>

---

<sup>99</sup> William G. Jiménez Benítez y César A. Ramírez: *Gobierno y Políticas Públicas*, p. 54, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2008 (disponible en: [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1\\_gobierno\\_y\\_politica\\_publica.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1_gobierno_y_politica_publica.pdf)).

<sup>100</sup> Guillermo Ejea Mendoza: Teoría y ciclo de las políticas públicas, trabajo inscrito en la dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, 2006 (disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politic%20Publicas.pdf>).

Respecto al ambiente de la política pública, este se conforma a partir de diversos elementos del contexto. En primer lugar, el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado, a su vez, por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política.<sup>101</sup> Conforme al criterio del autor, se puede afirmar, por tanto, que la política pública es un proceso contextualizado, que refleja los componentes culturales y sociopolíticos del contexto donde cursa (los problemas, valores, inquietudes, necesidades y aspiraciones de los sujetos), los cuales constituyen elementos esenciales para su construcción, al propio tiempo que aspira a transformarlos.

En suma, la política pública no puede verse aislada de su contexto, ni enmarcarse a partir del momento aprobatorio por parte del ente público. Una apreciación diferente conllevaría a que los valores, principios, ideales y aspiraciones de los ciudadanos no encuentren respuestas en las políticas públicas, que es su razón principalísima. En este debate no puede dejar de citarse a Aguilar, cuando expresó «la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales».<sup>102</sup>

En lo que respecta a los sujetos, la participación de una autoridad pública encuentra un gran respaldo entre los estudiosos de las políticas públicas. Por citar solo un ejemplo, Thoenig (1999) considera que «la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales».<sup>103</sup> Sin embargo, el debate en torno a la participación de los ciudadanos en las políticas públicas resulta ser complejo, y no pocos autores lo consideran como un actor eventual. Sin embargo, no puede pasar desapercibido que al negarse la participación de los ciudadanos o considerarse la misma como algo eventual, se niegan, de hecho, otros elementos que resultan esenciales, dígame el de tener como objetivo la solución de un problema público y el ambiente de la política.

Y es que una política es pública y contextualizada en la medida en que los ciudadanos participan en su formulación, implementación y control. Son los actores sociales, incluso en

---

<sup>101</sup> Raúl Velásquez Gavilanes: ob. cit.

<sup>102</sup> Luis F. Aguilar Villanueva: *Problemas públicos y agenda de gobierno*, p. 10, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., 1993.

<sup>103</sup> Jean Claude Thoenig: «El análisis de las Políticas Públicas», *Revista Universitas*, (93): p. 27, Universidad Javeriana, Bogotá, dic., 1999.

sus diferentes formas organizativas, los encargados de impregnar a las políticas públicas de los valores, necesidades y aspiraciones de las que son portadores *per se*. Visto así, lo público alcanza más allá del interés propiamente privado y estatal, para proyectarse hacia el interés general y colectivo, rebasa lo meramente estatal y se convierte en las cosas de todos y en las decisiones de todos.

El carácter público de la política profundiza la distinción entre políticas públicas y políticas de Estado, si se tiene en cuenta que estas últimas son concebidas, en mayor medida, en los niveles superiores del Estado y, aunque tienen como finalidad resolver una problemática de interés general, no son necesariamente resultado del diálogo y el debate entre los ciudadanos y el gobierno. Las políticas de Estado tienen una dimensión mucho mayor, habida cuenta que relacionan todas las acciones que realiza el gobierno. En cambio, las políticas públicas poseen características que no necesariamente se les atribuye a las políticas de Estado, y una de ellas es su carácter público. En este caso, lo público no es sinónimo de gobierno, sino un espacio de diálogo y construcción de consensos entre los ciudadanos y las autoridades.<sup>104</sup>

Por otra parte, no puede perderse de vista el carácter contextual de la política pública. Se trata de un proceso de aprehensión de las características y circunstancias del medio donde se construyen los problemas públicos. La política pública es portadora de aquellas cuestiones que desde una perspectiva política, económica, social y jurídica condicionan su factibilidad.<sup>105</sup>

En este sentido, la política pública encuentra en la localidad el ámbito para su contextualización, por ser allí donde ocurre con mayor efectividad el intercambio entre todos los actores de la sociedad en el proceso constructivo de los contenidos de la política. Con mucho acierto, Ramírez y Lefont (2021) consideran que las políticas públicas tienen una naturaleza local, por ser este el espacio donde se construyen sus contenidos con un mayor apego a los intereses y necesidades de los ciudadanos.

En fin, la política pública puede definirse como un proceso sociopolítico complejo, expresión de los principales valores, aspiraciones e intereses de una sociedad, dados en un contexto y en términos específicos. Se concreta en un flujo de acciones e inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos que pretenden la transformación de una situación

---

<sup>104</sup> Guillermo Ejea: ob. cit.

<sup>105</sup> Ídem.

definida democráticamente como problemática, y que cursa en un ambiente de plática e interacción entre todos los actores de la sociedad, donde el gobierno funge como un actor de importancia, mas no como el único.

### **La participación ciudadana en las políticas públicas: ¿de qué estamos hablando?**

La participación ciudadana en las políticas públicas se muestra como el medio apropiado para recuperar el control social sobre las problemáticas públicas. Según la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, firmada por ministros y representantes de países iberoamericanos en el año 2012 (CIPCG), se trata del «proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran».<sup>106</sup>

La participación ciudadana en las políticas públicas apunta como una alternativa ante la crisis del modelo de participación representativo, aunque ciertamente no se opone a la existencia de este, sino que busca fortalecerlo. Ha sido el modelo democrático participativo el que ha introducido mecanismos de participación directa dentro de la representación, para su fortalecimiento.<sup>107</sup> Esencialmente en este marco se ubica la participación ciudadana en las políticas públicas, caracterizada como participación directa, aunque en una dimensión más amplia que la dada a la propia democracia participativa.<sup>108</sup>

En torno a este criterio se ha suscitado un debate, que, al parecer, aún no ha concluido. En la democracia participativa propiamente dicha, básicamente es la ciudadanía quien decide, en la medida en que «la democracia participativa se refiere a la capacidad real de la mayoría ciudadana de decidir sobre los principales asuntos públicos de la nación».<sup>109</sup> Sin embargo, la participación ciudadana en las políticas públicas apunta como intervención directa, ya sea en

---

<sup>106</sup> Manuel Canto Chac (comp.): «Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública», en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, p. 252, Siglo XXI Editores, México, 2012.

<sup>107</sup> Alfredo Ramírez Nardiz: «Democracia participativa. La Experiencia Española Contemporánea», tesis doctoral, Universidad de Alicante, Alicante, 2009.

<sup>108</sup> Ídem.

<sup>109</sup> Mónica Baltodano Marcenaro: *Democratizar la democracia: el desafío de la Participación Ciudadana*, p. 49, Ediciones Graphic Print, Managua, 2002.

la formación de criterios de carácter consultivo, o formando parte de la decisión propiamente dicha.

Este enfoque no es para nada pacífico: al respecto existen posiciones diferentes e incluso encontradas en ocasiones. Por ejemplo, Ramírez (2009) considera, según un criterio acertado, que la democracia participativa implica la intervención directa de los ciudadanos en la toma de decisiones. En cambio, la participación ciudadana en las políticas públicas es un concepto más abarcador que la democracia participativa, pues incluye la participación directa tanto en la decisión misma (democracia participativa) como en la propia formación de criterios.

Desde una perspectiva diferente, Cuesta (2007) considera que la democracia participativa es aquella donde el ciudadano tiene el propósito de influir en las decisiones, pero no forma parte directa de ellas. La participación directa en la toma de decisiones, según el autor, no es democracia participativa en la medida en que el ejercicio de esta última no conduce al pronunciamiento decisivo del titular de la soberanía. Desde esta perspectiva, la idea de la participación directa queda constreñida a la toma de decisiones por medio del voto del soberano. Según Castel (2009), la democracia participativa es aquel ejercicio que no conduce, a diferencia de la democracia directa, al pronunciamiento expreso y decisivo del titular de la soberanía.

Este último criterio es clarificador en un debate que aún no ha concluido, en tanto se trata de formas participativas directas de naturalezas distintas y no necesariamente excluyentes. Esta posición refiere las diversas «formas de participación política que se realizan a través del ejercicio del voto directo y universal. Su objetivo principal es involucrar al conjunto de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones sobre cuestiones públicas (actos o normas)». <sup>110</sup> En este caso, la vía de participación directa es el voto del electorado: referéndum, iniciativa legislativa, plebiscitos.

Sin embargo, en la participación ciudadana en las políticas públicas no se invoca necesariamente el voto electoral, aunque hay que reconocer que no pocos mecanismos de la llamada democracia directa son utilizados por aquella. Vale citar, por ejemplo, la consulta popular vinculante sobre temas de interés público, utilizada en Argentina. Más allá, implica

---

<sup>110</sup> Daniel Zovatto Garetto: «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007», *Revista de Derecho Electoral* (4): p. 108, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2009.

formar parte de la decisión de manera directa mediante el contacto palmario entre representante y representado, o por medio de la influencia a través de procesos deliberativos y de debates. Ello es así, teniendo en cuenta que el ciudadano participa de manera directa en todo el ciclo de la política pública (formulación, adopción, implementación y control), y que en algunos casos toma parte en la decisión, mientras que en otros solo busca, esencialmente, influir en ella.

La participación de los ciudadanos en las políticas públicas encuentra mecanismos que permiten a los ciudadanos participar de forma directa de la decisión: a través de la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones (presupuesto participativo, jurados ciudadanos). Por otra parte, están aquellos mecanismos donde la ciudadanía plantea de manera directa sus demandas para influir en la decisión o en la ejecución de la misma, pero que no forma parte directa de ella: estas formas pueden ser la participación en el diagnóstico y en la formación de la agenda (fóruns y mesas sectoriales de entidades), y la participación en la gestión (gestión asociativa de centros cívicos y de barrio).<sup>111</sup>

Esta visión de la participación ciudadana se asocia con una concepción diferente del nuevo rol que comienzan a asumir los ciudadanos en la actividad de gobierno, específicamente en las políticas públicas, y que la caracteriza en toda su dimensión. Un rol que es «el principio rector y fin de las acciones del Estado y más específicamente de las políticas públicas».<sup>112</sup> Desde la perspectiva de la participación ciudadana en las políticas públicas, el proceso participativo queda delimitado, en buena medida, por el enfoque con que se asume el rol del ciudadano en la sociedad. Ziccardi (2004) enfatiza en cómo la pasividad del ciudadano ha contribuido, en parte, a la crisis fiscal del Estado. Se trataba de un ciudadano totalmente dependiente del Estado y poco contribuidor con el orden público.

En este sentido, la autora retoma la propuesta de construir ciudadanía a partir de otorgar un mayor compromiso social al ciudadano ante los problemas públicos. Se trata de lograr un

---

<sup>111</sup> Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque: «Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica», en Manuel Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, pp. 57-104, Editores Siglo XXI, 2012.

<sup>112</sup> Ricardo Sol Arriaza: *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*, p. 22, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2012.

marco institucional desde donde sea posible fomentar la corresponsabilidad entre el Estado y la ciudadanía. En fin, se trata de una redefinición del papel de los diferentes actores en la sociedad, que les confiere un rol más activo a los ciudadanos en la solución de las problemáticas públicas, retomando el clásico concepto republicano de lo público referido a las cosas de todos.

Otro aspecto que caracteriza a la participación ciudadana en la política pública se halla relacionado con el contexto donde se desarrollan y toman sentido las prácticas participativas ciudadanas (los espacios públicos). En torno a estos espacios toma cierto orden la ciudadanía y sus temáticas de interés, elaboradas en un proceso asimétrico entre los diferentes actores sociales, para que luego lleguen a formar parte de las agendas políticas de los gobiernos.<sup>113</sup> Hablar de espacios públicos implica el reconocimiento de una pluralidad de actores y la articulación de estos en ambientes comunes desde los cuales intercambiar recursos, negociar prioridades y tomar decisiones relacionadas con los intereses generales. Se trata de una forma participativa que ocurre, ya no a nivel de los burocráticos órganos representativos, sino que aprovecha los espacios públicos como escenarios de donde emergen las necesidades, metas y aspiraciones de los diferentes actores sociales, así como las posibles soluciones y acciones necesarias para tales fines.

Justamente, en el marco de estos espacios se hace posible el acercamiento directo entre los diversos actores de la sociedad, es decir, la participación directa. De esta forma, se promueven intereses públicos que afectan a un ámbito territorial específico o a un sector determinado de los órganos de gobierno. Por otra parte, se involucra al ciudadano en la solución de sus problemáticas. Como bien expresa Uvalle (2005), lo público de las políticas deriva del modo en que los ciudadanos participan en las etapas que comprenden la definición, elaboración, implementación y evaluación de las mismas, de manera que los ciudadanos se conviertan en artífices directos de todo el ciclo de vida de las políticas públicas.

Otra cuestión que resulta relevante es la posibilidad de que los ciudadanos participen de manera colectiva o grupal, representando los intereses de determinados grupos sociales. Aquí la participación en las políticas públicas se distancia sustancialmente con la llamada democracia directa electoral, anclada en el principio «un ciudadano un voto». En el caso de

---

<sup>113</sup> Boaventura de Sousa Santos: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí, La Habana, 2005.

la participación en la política pública, se involucra al individuo en la solución de las problemáticas de interés general como parte de los grupos, organizaciones y movimientos sociales en función de la gestión pública.

Por otra parte, la participación, desde esta perspectiva, permite que la ciudadanía participe desligada de determinados procedimientos legales y fuera de canales o vías institucionalizadas.<sup>114</sup> No obstante, la participación será más efectiva en la medida en que sean institucionalizados esos espacios y mecanismos participativos. De esta manera, la articulación entre los diferentes actores sociales y las instancias políticas serían más efectivas, ateniéndose a los diferentes instrumentos y procedimientos legales puestos a disposición de los ciudadanos y actores sociales. Ha sido la participación institucionalizada la más difundida, quizás, porque goza de las bondades garantistas de seguridad y legitimidad que brinda el Derecho. Así, al amparo de variadas formas normativas, se han instituido en las últimas dos décadas, novedosos mecanismos e instrumentos participativos que responden a las características de los sujetos, especificidades territoriales e incluso temporales.

Finalmente, no puede soslayarse como característica de la participación ciudadana en las políticas públicas, lo referente al ámbito territorial del Estado donde tiene lugar su práctica. Este parece ser un tema menos polémico, habida cuenta que de forma general se ubica en el nivel local territorial del Estado el ámbito propicio para la referida práctica participativa. Los estudios y experiencias más recientes han hecho del modelo participativo local un instrumento efectivo para profundizar en la democracia y, más allá, se ha convertido en un medio eficaz para viabilizar el desarrollo (local y regional).

Según Font et al. (2012), «el gobierno local se ha considerado siempre como el escenario privilegiado desde el cual pueden desarrollarse experiencias de participación ciudadana y se ha convertido realmente en el nivel de gobierno donde más se ha avanzado en esta línea».<sup>115</sup> Refiere el autor que estas cuestiones son posibles debido a las ventajas de la democracia participativa en el nivel local, en la medida en que esta pone cara a cara al gobierno y a los ciudadanos y aproxima los temas a debatir al pueblo, estimulando la voluntad de los

---

<sup>114</sup> Ricardo Uvalle: «Ciudadanía y administración pública», en Juan C. Ramírez y Julio C. Olvera García, *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, pp. 143-169, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005.

<sup>115</sup> Joan Font, Ismael Blanco, Ricard Gomà y Marina Jarque: ob. cit., p. 59.

ciudadanos para participar. Obviamente, esto no impide que puedan darse prácticas de participación ciudadana en las políticas públicas en otros niveles de la estructura estatal.

En síntesis, la participación ciudadana en las políticas públicas se caracteriza por: a) ser una forma de intervención directa de los ciudadanos en todo el ciclo de la política; b) es un proceso favorablemente local y territorial; c) encuentra en los espacios públicos el ambiente para su práctica efectiva; d) favorece la participación no institucional; y e) tiene como sujetos tanto a la persona física como moral.

## **La participación ciudadana en las políticas públicas en clave de derecho, elementos configurativos**

### *Concepto y naturaleza del derecho*

La participación en las políticas públicas es una forma específica de mediación de los ciudadanos en los asuntos públicos en el ámbito de la administración. En este contexto, esta forma participativa ha comenzado a posesionarse normativamente con un enfoque de derecho, inclusive en sede constitucional.

Los estudios de la investigadora Cunill (2010) revelan que la participación ciudadana en las políticas públicas con enfoque de derecho, en América Latina, datan de la década de los noventa, como respuesta a los procesos de globalización, la desigualdad distributiva de los recursos y la inestabilidad política de la región. A partir de esta década, como argumenta la autora, aparecen importantes leyes de participación ciudadana en la región, que regulan novedosos mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas con un enfoque de derecho, en países como Colombia, Nicaragua y México.

En esta misma década (finales de los noventa y principios del presente siglo), emergen en España y en Europa nuevos instrumentos de participación de base individual, vinculados a procesos deliberativos en políticas públicas, específicamente en el ámbito local. En España, por ejemplo, serán principalmente jurados ciudadanos en el País Vasco y en Cataluña, y presupuestos participativos, sobre todo en Andalucía. En el Reino Unido y en Alemania se llevan a cabo jurados ciudadanos y planes integrales de barrio con un fuerte impacto de la participación ciudadana en las políticas públicas. Asimismo, aparece incorporada como

derecho fundamental en textos magnos como los de Venezuela (1998), Ecuador (2009) y Bolivia (2009). Otros Estados (Argentina, Brasil) acogen en su magno texto el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas, al ser firmantes de instrumentos internacionales que hacen un reconocimiento de este, por ejemplo, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, que obliga a incorporar y desarrollar este derecho en su ordenamiento jurídico interno.

Cuando en el magno texto el constituyente reconoce un derecho como fundamental es porque, en buena medida, para el sistema jurídico y político se hace esencial consagrar la máxima salvaguarda de los comportamientos y relaciones que establecen los sujetos en el marco del objeto protegido por este.<sup>116</sup> En el caso del derecho estudiado, la necesidad transita, entre otras cuestiones, por la importancia que han venido ocupando las relaciones que establecen los diferentes actores sociales en torno a las políticas públicas en pos de una mejor gestión de los asuntos públicos, la legitimación de los gobiernos, la profundización de la democracia y el desarrollo de los territorios en el marco de una nueva sociedad localista, descentralizada, autónoma y participativa versus globalización neoliberal y partidocracia, y por otra parte, por la propia garantía que, por su carácter herramental, encuentran en la participación los restantes derechos fundamentales. Al respecto, Cunill apunta que:

[...] se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios.<sup>117</sup>

En el orden normativo, máxime en el constitucional, todo derecho tiene que estar proveído de un importante nivel de certitud, en términos de concreción de sus contenidos, objeto y

---

<sup>116</sup> Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Ángel Presno, Benito Aláez e Ignacio Fernández Sarasola: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004.

<sup>117</sup> Nuria Cunill: «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (46): p. 10, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2010.

sujetos, en respaldo a ese valor jurídico otorgado. Conforme lo afirmado por Bastida (2004), cuando se trata de los derechos fundamentales es pertinente, en primer orden, definir el carácter subjetivo del derecho, es decir, crear un ámbito de libertad (contenido del derecho) atribuible a un sujeto para que pueda defender, asegurar o ejercer determinadas expectativas, es decir, el objeto del derecho.

Desde la visión de Velásquez, este proceso implica:

[...] darle un rango de constitucionalidad al derecho de participación, implica entregar un campo de acción sobre la pluralidad de las normas del ordenamiento, teniendo una función activa, por un lado, de concreción y aplicación de los mandatos constitucionales para cada rama del ordenamiento; y por otro, implica también las garantías propias y específicas de los derechos fundamentales, buscando una eficacia directa como garantía normativa, que implique un contenido esencial indisponible para el legislador, que a su vez otorgue un carácter procesal que concrete la tutela jurisdiccional.<sup>118</sup>

Cuando se hace referencia al derecho de participación ciudadana en las políticas públicas se trata, como diría con toda convicción Alguacil (2004), del derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa). De igual modo, este derecho se caracteriza por el «desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también se fortalece el derecho ciudadano a tener iniciativa de ley y a estar informados de los procedimientos y procesos legislativos».<sup>119</sup>

En suma, se apunta a una forma específica de participación ciudadana en los asuntos públicos en el ámbito administrativo, reconocida positivamente: el derecho de todo ciudadano a participar en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, las políticas públicas tienen en su epicentro el accionar

---

<sup>118</sup> Sebastián Alonso Velásquez Díaz: «Constitucionalización de la participación en asuntos públicos en España, Bolivia y Chile», memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, p. 163, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2016.

<sup>119</sup> Ricardo Sol Arriaza: ob. cit., p. 55.

intencionado de todos los actores de la sociedad en función de atender los asuntos públicos. Los cursos de acciones, que constituyen el contenido de las políticas, tienen su origen, gestión y control con la participación de todos los actores de la sociedad y el gobierno a la cabeza. Se trata de un ejercicio pleno de derecho en el proceso de construcción y solución de los problemas colectivos.

La participación ciudadana en las políticas públicas se inscribe dentro de los derechos de participación. Estos derechos «*lato sensu* suponen una cualificación de las atribuciones, facultades y potestades ciudadanas para influir en el funcionamiento del Estado mismo».<sup>120</sup> En este sentido, Asensi (1996), refiriéndose a los derechos de participación, los determina como derechos de naturaleza democrática, toda vez que confieren la posibilidad de que los ciudadanos intervengan, ya sea de forma directa o indirecta, en la toma de decisiones o influir sobre las decisiones del gobierno. Según el autor, dentro de estos derechos se inscriben: el derecho de petición, el derecho de reunión, formación de partidos políticos, ocupar cargos públicos, derecho a elegir y a ser elegido.

Por su parte, Nogueira (2003) inscribe la participación dentro de los derechos políticos y considera que estos involucran a «sus titulares en la formación de la voluntad estatal y en la configuración de los poderes y órganos públicos, del Estado y de las comunidades locales (derecho al sufragio, de igualdad a las funciones y cargos públicos)».<sup>121</sup> Desde otro punto de vista, se reconoce el carácter herramental de la participación, es decir, como medio para efectivizar otros derechos. Según Borja: «La participación ciudadana es un derecho instrumental vinculado con las demandas, necesidades, aspiraciones o lo que los ciudadanos —colectiva o individualmente— consideren que son sus derechos y las políticas públicas».<sup>122</sup>

No obstante, en el caso específico del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, este excede el estricto marco político (derecho al sufragio, ocupar cargos políticos), pues entraña el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública del Estado, en el ejercicio del gobierno, en fin, la gestión pública. Visto así, se trata de un derecho de naturaleza democrática, habida cuenta que enriquece la deliberación democrática y

---

<sup>120</sup> Reynier Limonta Montero: «La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano», tesis doctoral, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2017.

<sup>121</sup> Humberto Nogueira Alcalá: *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*, p. 62, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2003.

<sup>122</sup> Jordi Borja: «Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana», disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar>

perfecciona las decisiones adoptadas por los representantes políticos, mientras que por otra parte contribuye a la legitimación del sistema democrático.<sup>123</sup>

En suma, el derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, visto como una forma específica de intervención en los asuntos públicos en el ámbito de la administración, es incuestionablemente un instrumento fundamental para la democratización y legitimación de los gobiernos. Por un lado hace partícipes a los ciudadanos de las principales decisiones gubernamentales, coadyuvando a fortalecer el sistema democrático. Por otro, al ser los actores parte del problema y de su solución, se hace más efectiva la actividad de gobierno y, consecuentemente, contribuye a su legitimación.

### *El objeto del derecho*

El objeto de un derecho fundamental, afirma Villaverde (2002), es el espacio de la realidad protegido por este; se trata de un *ámbito vital* fijado por la norma, donde el titular puede actuar con total libertad, sin la interferencia de los poderes públicos. Visto así, cada derecho fundamental define un ámbito vital que los distingue de otros con cierto carácter excluyente. Por tanto, al definirse el objeto del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, este tendrá necesariamente que estar fuera del ámbito protegido por otro derecho preexistente.

El derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas es reconocido en algunas Cartas Magnas y en normas infra constitucionales, donde se utilizan terminologías como: *participación ciudadana en los asuntos públicos, en los intereses públicos, gestión pública o en el gobierno*. Empero, en la generalidad de los casos, la política pública emerge como objeto del derecho en cuestión, habida cuenta que es en estos flujos de acciones donde se desarrolla y toma sentido el proceso participativo. La Constitución de Venezuela, por ejemplo, utiliza la terminología *derecho de participación en los asuntos públicos* para referirse, como bien se expresa en la exposición de motivos de la Carta Magna, a la intervención del pueblo en los procesos de formación, formulación y ejecución de las

---

<sup>123</sup> Víctor Manuel Cuesta López: «Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional», tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2007.

políticas públicas. La Carta Magna ecuatoriana alude a la participación en los asuntos de interés público, aunque con posterioridad utiliza el término políticas públicas. A la par, en el marco de las políticas públicas, se desarrollan nuevos contenidos e instrumentos participativos garantistas específicos de este derecho, que lo dotan de autonomía, diferenciándolo de otros que igualmente tienen una naturaleza participativa (participación política y social).

En el ámbito de las políticas públicas, la intervención ciudadana en los asuntos públicos adquiere una dimensión cualitativamente novedosa, caracterizada por: a) un proceder distintivo para atender los asuntos de interés general mediante la construcción de problemas públicos prioritarios, emergidos de la tematización y del diálogo interactivo entre todos los actores de la sociedad, que desembocan en políticas públicas democráticas; b) establecimiento de nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y de estos con el gobierno (gobernanza, redes de actores); c) apertura a los ciudadanos de un diapason de esferas de intervención en el espacio público: decisiones sobre el presupuesto público, los planes económicos, las inversiones, y aquellas donde el ciudadano se involucra en la política misma, dígase en su implementación, formulación o gestión.

Finalmente, en este contexto se redefinen las formas y estilos de gobierno, optándose por métodos más democráticos y horizontales, sustentados en decisiones mayoritariamente consensuadas. El gobierno deja de ser un centro absoluto de poder y mando para convertirse en espacio de coordinación, diálogo y consenso entre todos los actores de la sociedad. En este complejo proceso, las políticas públicas representan una herramienta específica para la mediación de los ciudadanos y el gobierno en la siempre compleja atención a los asuntos colectivos, que en términos *ius* fundamentales determina un nuevo ámbito vital de la realidad, donde el ciudadano puede actuar con total libertad frente a los poderes públicos.

### *El contenido del derecho*

Definido el objeto del derecho de la participación ciudadana en las políticas públicas, es factible determinar, por tanto, el contenido del derecho: «el poder o conjunto de poderes jurídicos, concebidos como facultades, mediante los que se hace valer frente a terceros el

permiso o la prohibición *ius* fundamental garantizadas en cada derecho fundamental». <sup>124</sup> Se trata de un grupo de potestades y facultades sobre el objeto del derecho que les son otorgadas a los titulares. Dentro del contenido del derecho, la doctrina ha venido definiendo una especie de contenido esencial, referido a las facultades necesarias e imprescindibles sin las cuales el derecho perdería su esencia y sería irreconocible. <sup>125</sup>

En el caso del derecho en análisis, la propia naturaleza del objeto (políticas públicas) hace del contenido del derecho un ámbito vasto. En primer lugar, por la amplia gama de materias y asuntos que pueden alcanzar el carácter de públicos (financieras, económicas, culturales, salud). Por otra parte, al ser las políticas públicas el medio efectivo de acción del gobierno para relacionar a las autoridades con los ciudadanos, en aras de dar cauce a los asuntos públicos, <sup>126</sup> el contenido del derecho se dilata más. Esto sucede en la medida en que la política pública se torna un flujo complejo de acciones, que vincula tanto la producción normativa e instrumental que utilizan las instituciones públicas (planes, proyectos, decretos, resoluciones, fallos jurídicos), como las actividades políticas y administrativas realizadas por los diferentes actores en el proceso de elaboración, decisión, ejecución y evaluación de las políticas públicas. <sup>127</sup>

En este contexto, tienen lugar complejos procesos sociales y políticos en el orden público-privado, que concitan la participación ciudadana en función de atender los asuntos públicos. De esta manera, el contenido del derecho se esparce en el amplio abanico de relaciones al interior de la administración y en aquellas que emergen en el proceso de atención a los asuntos colectivos, mediadas en este caso por las políticas públicas. El contenido queda vinculado entonces «con procesos efectivos de acceso a la información pública, con la existencia de espacios y la oportunidad de participación en el ciclo de las políticas públicas y, consecuentemente, en un seguimiento y rendimiento de cuentas sobre los resultados de la participación». <sup>128</sup>

---

<sup>124</sup> Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Ángel Presno, Benito Aláez e Ignacio Fernández Sarasola: ob. cit., p. 96.

<sup>125</sup> Ídem.

<sup>126</sup> Ricardo Uvalle: «Los fundamentos institucionales de la gestión pública», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.

<sup>127</sup> André Noël Roth Deubel: *Enfoque para el análisis de las políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010.

<sup>128</sup> Ricardo Sol Arriaza: ob. cit., p. 91.

En este marco, intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas (formulación, decisión, ejecución y evaluación) emerge como contenido esencial del derecho de participación en las políticas públicas. Como bien expresa Sol Arriaza (2012): «la participación ciudadana en asuntos públicos, basada en estas premisas, debe darse en todos los pasos del ciclo de las políticas públicas y es ésta su principal razón de ser».<sup>129</sup> Visto desde esta perspectiva, participar en todo el ciclo de la política pública emerge como la parte esencial del contenido del derecho, sin la cual el mismo no alcanza a ser efectivo en todas sus dimensiones, ni siquiera identificable.

Unido al contenido esencial, a los ciudadanos se les otorgan facultades para intervenir dentro del amplio flujo de acciones que materializan una política pública. Sin duda, estas intervenciones constituyen una manera de participar en estas, por lo cual, expresadas como potestad, engrosan parte del contenido del derecho analizado. Es decir, sumado al contenido esencial del derecho (intervenciones en la formulación, decisión, ejecución y evaluación de la política pública propiamente dicha), se faculta al sujeto titular para involucrarse en todo el flujo de acciones que corporizan la política pública (proyectos, planes, normativas).

Los procesos que se desarrollan más hacia el interior de la administración pública resultan esenciales en el flujo de acciones de las políticas públicas y, por tanto, circundan el derecho en cuestión y emergen dentro del ámbito objetivo protegido: la planificación y las decisiones en materia financiera. En el primero de estos casos, la intervención ciudadana se ha generalizado a través del mecanismo reconocido como planificación participativa. Se trata de una forma de planificación en la «que se incorporan diferentes recursos, imágenes y proyecciones, donde se conjugan diferentes temporalidades, que pueden conducir a una articulación efectiva entre sociedad, economía y política pública».<sup>130</sup> De esta forma la participación se coloca como centro de la planeación.

Respecto a las decisiones en materias financieras, debe tomarse en cuenta que la actividad financiera es el epicentro del accionar del gobierno para la consecución de sus fines y, en este sentido, la figura del derecho a la participación ciudadana, en la gestión financiera

---

<sup>129</sup> Ídem.

<sup>130</sup> Esperanza Gómez, Gerardo Vásquez, Attila Lenti, Luz M. Franco, Gustavo Herrera, Gisela Aguirre y Ramiro Giraldo: *Planeación participativa. Realidades y retos*, p. 19, La Carreta Editores E.U., Medellín, 2012.

pública, forma parte del derecho de participación general de los ciudadanos en los asuntos públicos.<sup>131</sup>

En esta línea, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2012) regula parte del amplio contenido del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas: presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales; controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos; participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos; solicitar y obtener información necesaria referida a la gestión pública; denunciar ante las autoridades competentes cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación; organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos; y conformar redes sociales con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

En síntesis, podría definirse como contenido esencial del derecho: participar en todas las fases del ciclo de la política pública (identificación del problema, elaboración, decisión, ejecución y evaluación). El resto del contenido lo integran generalmente potestades y facultades participativas en diversos niveles de intensidad (información, cogestión, consulta, debate y decisión) que se articulan alrededor de actividades públicas: proyectos y programas de desarrollo en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, servicios públicos, participaciones en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos y en la planificación del desarrollo, en la gestión financiera pública (controlar y decidir sobre la inversión de recursos financieros, el presupuesto y la política fiscal), así como solicitar y obtener información necesaria referida a la gestión pública.

### *La titularidad del derecho*

Cuando se hace referencia a los sujetos del derecho, se está invocando a las personas o grupos que intervienen en la relación protegida por la norma jurídica (sujeto activo y sujeto pasivo). En el caso de los derechos fundamentales se hace referencia a «los beneficiarios del ámbito de libertad garantizado por aquél, mientras que otros son los obligados a su garantía».<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Véase: Reynier Limonta Montero: ob. cit.

<sup>132</sup> Francisco J. Bastida, Ignacio Villaverde, Paloma Requejo, Miguel Ángel Presno, Benito Aláez e Ignacio Fernández Sarasola: ob. cit., p. 71.

Respecto a los beneficiarios o titulares del derecho, un primer debate gira en torno al alcance que tiene la condición de ciudadano en el ejercicio de los derechos de participación, es decir, el derecho de participación en las políticas públicas atañe, únicamente o no, a los que gozan de la condición de ciudadanos o nacionales de un Estado. Todo depende, según considera una parte de la doctrina, de la concepción de ciudadanía que se asuma (amplia o restrictiva). Desde una visión restrictiva, se identifica al ciudadano con la persona física, nacional, mayor de edad, en pleno uso de sus derechos políticos, mientras que en un sentido amplio (sociológico-político) el concepto de ciudadano se afilia más al criterio de persona, nacional o extranjera, física o jurídica, que forma parte de una colectividad.

Desde esta perspectiva «se está produciendo una equiparación progresiva entre nacionales y extranjeros llevando a una conversión de los derechos del ciudadano en derechos del hombre, desde el *status activae civitatis* a un nuevo *status activae homini*, aunque por ahora sólo en el ámbito local». <sup>133</sup> En esta concepción hay una ruptura con el concepto de ciudadano desde la perspectiva del Estado-nación, imponiéndose una visión humanista de los derechos fundamentales, donde lo importante es el ser humano y no su condición. Una posición similar es sostenida por Solozábal (1991), quien plantea que «los derechos fundamentales son patrimonios de todos en razón de su vinculación directa con la libertad y la dignidad de la persona». <sup>134</sup>

En el caso de la participación en las políticas públicas, implica procesos que afectan al sujeto en su condición de persona, más allá de su estatus de ciudadano de una nación: el hambre, la sequía, el racismo, fenómenos que pueden terminar rompiendo la barrera del Estado-nación. Entonces, cuando de políticas públicas se trata, para participar, tener residencia habitual o habitar en el ente público al momento de la participación, debe prevalecer la condición humana más allá de la condición de ciudadano o nacional. Desde esta perspectiva, se amplía el ámbito de protección del derecho. <sup>135</sup>

---

<sup>133</sup> Paula Fernández González: «La participación en la administración pública como expresión de intereses supraindividuales (colectivos y difusos): a propósito de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», p. 159, tesis doctoral, Departamento Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015.

<sup>134</sup> Juan J. Solozábal Echavarría: «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales», *Revista de Estudios Políticos* (71): p. 95, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1991.

<sup>135</sup> Paula Fernández González: ob. cit.

Referente a este último criterio, la doctrina ha sostenido un juicio intermedio que parte de considerar que los derechos fundamentales como herramienta para el desarrollo humano y de la personalidad son inherentes a la condición de persona y no de extranjero o nacional. Sin embargo, en este sentido constituyen excepciones los derechos políticos: asociarse en partidos políticos y ser elegidos en cargos políticos.<sup>136</sup>

Cuando se profundiza la tendencia normativa y doctrinal, la condición de ciudadano no es requisito *sine qua non* para el ejercicio del derecho que nos ocupa. Esta propensión se ha manifestado con mayor fuerza en las normativas locales. Por ejemplo, en los niveles autonómicos del Estado español, el derecho de participación ciudadana en la gestión pública incluye a los vecinos y a las entidades ciudadanas con domicilio social en el municipio de Madrid que estén acreditadas ante el mismo. Así lo dispone el Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid de 2004. Según lo establecido por este documento, la condición de vecino se adquiere mediante la inscripción en el padrón municipal de habitantes. En esta misma línea, un pronunciamiento importante lo encontramos en la exposición de motivos de la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. Refiere la norma que: «El título de “ciudadano” y “ciudadana” [...] no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen».<sup>137</sup>

La otra arista del debate se centra en la posibilidad del ejercicio de los derechos fundamentales por sujetos colectivos, y dentro de estos, por las personas jurídicas. Al respecto, la propensión en la doctrina y en los ordenamientos jurídicos tiene como principio reconocer que la titularidad de los derechos fundamentales no corresponde en exclusiva a los individuos considerados aisladamente. Según Fernández (1993), esta es una cuestión que debe ser puntualizada en cada uno de los derechos, habida cuenta que en algunos de estos solo pueden ser titulares las personas naturales. Piénsese, por citar un ejemplo, en la libertad personal. En cambio, existen otros cuyos titulares alcanzan únicamente a las personas en un sentido colectivo, como es el caso del derecho a la paz. Un criterio similar es seguido por la Constitución peruana. En el artículo 2.3 el magno texto reconoce que toda persona tiene

---

<sup>136</sup> Humberto Nogueira Alcalá: ob. cit.

<sup>137</sup> Manuel Canto Chac (comp.): ob. cit., p. 268.

derecho a la libertad de religión en forma individual o asociada, mientras que en 2.20 establece que todos tienen derecho a formular peticiones de forma individual o colectiva.

En la actualidad se avanza hacia un redimensionamiento de la titularidad de los derechos fundamentales. El reconocimiento de los derechos de tercera generación (derecho a la paz o a un medio ambiente sano) demanda una visión diferente de la titularidad de los derechos fundamentales que nos acerque más al sujeto colectivo como titular. Según Fernández (1993) «hoy lo mismo el individuo que las colectividades resultan insuficientes para responder a unas agresiones que, por afectar a toda la humanidad, sólo pueden ser contrarrestadas a través de derechos cuya titularidad corresponda, solidaria y universalmente, a todos los hombres».<sup>138</sup>

En la propia jurisprudencia desarrollada por los tribunales internacionales de derechos humanos se observa como tendencia el avance hacia la titularidad de los derechos fundamentales por los sujetos colectivos. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha sostenido, en principio, una posición individualista en cuanto a los titulares de los derechos fundamentales, lo cual se advierte en la interpretación que hace del artículo 1.2 de la Convención Americana, donde se manifiesta una tendencia a favor de reconocer los derechos convencionales únicamente a los seres humanos.<sup>139</sup>

No obstante, con posterioridad, en el caso del pueblo indígena kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, la CIDH, apartándose de su jurisprudencia, reconoce a una comunidad indígena como titular de los derechos fundamentales, haciendo extensivo, por tanto, el derecho a los sujetos colectivos. Pueden encontrarse posturas, no tan distantes, en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional Español (TCE), al plantear que «el pleno reconocimiento constitucional del fenómeno asociativo y de la articulación de entidades colectivas dotadas de personalidad, exige asumir una interpretación amplia de las expresiones con las que, en cada caso, se denomine al titular de los derechos constitucionalmente reconocidos y legislativamente desarrollados».<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Francisco Fernández Segado: «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», *Revista española de derecho constitucional* (39): 195-247, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1993.

<sup>139</sup> En tal sentido se ha pronunciado la CIDH en el caso Cantos vs. Argentina, párr. 29, 7/12/2001, y en el caso Perozo y otros vs. Venezuela, párr. 398, 28/1/2009.

<sup>140</sup> Tribunal Constitucional Español: Sentencia 241/1992, de 21 de diciembre, F. J. 4.

En suma, se puede fijar como pauta que el sujeto activo del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas no está determinado por la condición de ciudadano: basta con ser poblador o habitante de un lugar o localidad para ser titular del mismo. El sujeto titular del derecho resulta ser la persona, más allá de su condición de ciudadano, nacional o extranjero. Y es que los asuntos que afectan a los habitantes de las localidades y territorios, aquellas problemáticas que engrosan las agendas de los gobiernos para ser objeto de una política pública (problemas de sequía, racismo, el hambre) afectan con igual intensidad a los nacionales y extranjeros, trascienden tanto a los ciudadanos de un Estado como a aquellos que no gozan de este estatus. Por tanto, en un modelo participativo centrado en las políticas públicas, con un enfoque de derecho, el titular del mismo ancla sus raíces en la condición humana del poblador de un territorio, más allá del estatus de ciudadano.

Por otra parte, el reconocimiento de un sujeto colectivo se ajusta a este derecho. La persona, en muchos casos, participa en representación de los intereses de determinados grupos. Por demás, en no pocas oportunidades, los problemas públicos que activan el flujo de acción de los gobiernos, atañen a segmentos determinados de la sociedad y es en las dinámicas de estos grupos desde donde se formulan, gestionan y evalúan las políticas públicas. De hecho, el asociarse en función de la gestión pública forma parte de las facultades otorgadas a los titulares del derecho de participación en las políticas públicas. Resultaría incongruente, tal como lo consideró el Tribunal Constitucional Peruano en su sentencia 139/1995, reconocer la asociación de personas como un derecho fundamental, expresión del interés por la congregación de las personas para la consecución de determinados fines, y que no se les reconozcan los derechos necesarios para su consecución.

### **La participación ciudadana en las políticas públicas en el Derecho comparado: Venezuela y Ecuador**

Las formas en que se conciben y proyectan las instituciones y normas dentro del ordenamiento jurídico, constituyen experiencias con notas distintivas de un país a otro o de una localidad a otra dentro de un mismo Estado. Los análisis comparados de estas prácticas normativas arrojan indicadores significativos (limitaciones, insuficiencias, novedades,

contradicciones) con miras a la socialización y perfeccionamiento de las instituciones del Derecho.

En lo que respecta a la participación ciudadana en las políticas públicas, específicamente en América del Sur, existe un rico caudal de experiencias normativas que comenzaron a producirse en las dos últimas décadas del siglo XX. Todo este movimiento en materia participativa, que ha venido acompañado de otros procesos como la descentralización, la gobernanza y el desarrollo local, ha tenido una fuerte impronta normativa en dos modernas Cartas Magnas: las de Venezuela y Ecuador.

En tal sentido, el derecho de participación ciudadana en las políticas públicas alcanza un importante desarrollo en los textos constitucionales de estos países y en las normas complementarias (leyes de participación, leyes de ordenamiento territorial). De igual forma, se han reglado novedosos instrumentos de participación ciudadana en las políticas públicas como garantía para el ejercicio de este derecho, con mayor presencia en el ámbito local. Desde esta perspectiva, se justifica que se hayan escogido estos países para el presente estudio comparado, el cual tendrá como principales indicadores: el reconocimiento constitucional del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, los sujetos y el contenido del derecho.

En el caso de Ecuador, su Carta Magna aprobada en referendo el 28 de septiembre del año 2008, constituye un referente en materia de participación ciudadana en las políticas públicas. Por un lado, los novedosos mecanismos e instancias participativas que instituye, y por otro, la manera en que los articula en todas las fases de las políticas públicas y en todos los niveles de la estructura estatal, resaltan su carácter instrumental y democratizador.

El principal anclaje de este nuevo marco regulatorio se encuentra en el magno texto, y el mismo cuenta con el importante mérito de considerar la participación ciudadana en las políticas públicas como un derecho, una garantía y un principio. Desde el Artículo uno, la ley suprema ecuatoriana establece como principio que la soberanía radica en el pueblo y que se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directas previstas en la Constitución.

Sobre esta base, la participación ciudadana en las políticas públicas emerge como derecho a tenor de lo preceptuado en el Artículo 61, apartado 2, Capítulo V, del magno texto, dedicado a los derechos de participación, donde se reconoce el derecho de los ecuatorianos a participar

en los asuntos de interés público. Asimismo, en el Artículo 85 constitucional se dispone que el «Estado deberá garantizar la participación ciudadana en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos».<sup>141</sup>

Este reconocimiento de la participación en las políticas públicas como derecho fundamental, resulta significativo en el desarrollo de esta institución en la medida en que viabiliza su ejercicio de manera directa ante las autoridades, las que vendrán obligadas a su garantía. En esta misma línea, otro pronunciamiento significativo es regulado en el Artículo 95 del texto magno, el cual reconoce a los ciudadanos el derecho a participar de manera protagónica en la toma de decisiones, el control social, y en la planificación y gestión de todo el ciclo de la política pública.

La definición de los sujetos del derecho aparece con claridad dentro del texto constitucional ecuatoriano. En este sentido, es categórico el artículo 10, el cual dispone que las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos, son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los cuales el Estado sea parte. Se trata de un reconocimiento genérico, a modo de principio, que alcanza a todos los derechos regulados en el magno texto.

Sin embargo, el artículo 85, de manera más específica, dispone que: «en la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades».<sup>142</sup> De esta manera, será la condición de persona y no el estatus de ciudadano la que determine la titularidad del derecho a participar en las políticas públicas. Por otra parte, se reconoce como titular del derecho a todas las formas de organización de la sociedad con capacidad para incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno.

El contenido del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas subyace en el referido artículo 100. Este amplio haz de facultades otorgadas a los ciudadanos que conforman el contenido del derecho, si bien contribuye al fortalecimiento de la democracia, crea además las bases para que la participación en las políticas públicas se convierta en un importante eslabón en la larga cadena de planificación del desarrollo en todos los niveles descentralizados del Estado.

---

<sup>141</sup> Asamblea Nacional Constituyente de Ecuador: Constitución Política de la República, Registro Oficial 449, 2008 (disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)).

<sup>142</sup> Ídem.

Estas facultades abarcan diferentes procesos públicos (planificación, finanzas, inversiones, servicios, normativas). Asimismo, alcanza diferentes niveles de intensidad, que tiene lo informativo como punto de partida, pasando por la cogestión, consulta, el debate y la decisión: elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía, mejorar la calidad de la inversión pública, definir agendas, elaborar presupuestos participativos de los gobiernos, rendición de cuentas y control social, promover la formación ciudadana e impulsar procesos de comunicación.

Respecto a Venezuela, es prácticamente obligada su referencia cuando de participación ciudadana en la política pública se trata. La Revolución Bolivariana, con su líder Hugo Chávez Frías al frente, logró consolidar un proyecto social y político de profunda vocación participativa. La participación ciudadana en la Constituyente venezolana de 1999 apunta hacia el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos, desde una perspectiva colectiva y con una alta profusión local. Este enfoque del proyecto sociopolítico bolivariano gravita en un grupo novedoso de procedimientos, instancias y mecanismos participativos, pero alcanza su punto preeminente en los Consejos Comunales, aprobados por ley en diciembre de 2009.

Por lo pronto, el Artículo 5 constitucional instauro como principio que la soberanía reside en el pueblo, es intransferible y se ejerce directa e indirectamente. Ciertamente, no se renuncia a la representación como forma de participación, aunque el carácter intransferible de la soberanía, que precedentemente declara, es el anclaje fundamental del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas. Al respecto, el Artículo 62 reconoce el derecho ciudadano de participar en los asuntos públicos, entendido como participación en las políticas públicas, así declarado desde la propia exposición de motivos del texto magno.

Ciertamente, el derecho a participar en las políticas públicas se inscribe en el Capítulo referente a los derechos políticos; sin embargo, no es esta su naturaleza. Más allá del acto electoral, la conformación y control del poder, se aspira a involucrar a los ciudadanos en la gestión pública, canalizada por medio de las políticas públicas, donde estas últimas devienen objeto de la participación. Se trata más bien de un derecho de naturaleza participativa, democrática y legitimadora. Baste, en este sentido, citar la exposición de motivos de la Carta Magna venezolana (1999): «Concebir la gestión pública como un proceso en el cual se establece una comunicación fluida entre gobernantes y pueblo, implica modificar la

orientación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, para devolverle a esta última su legítimo protagonismo. Es precisamente este principio consagrado como derecho, el que orienta este Capítulo referido a los derechos políticos». <sup>143</sup>

Respecto a los sujetos del derecho, aunque a manera de principio general la Constitución, en su artículo 19, hace alusión a que el Estado garantizará a todas las personas el goce de los derechos, parece bastante claro que en el caso específico del derecho de participación en las políticas públicas, la condición de ciudadano se impone, según preceptúa el Artículo 62 constitucional. En igual sentido, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, aprobada en el año 2005, en su artículo 253 (LOPPM) reconoce como sujetos del derecho de participación en las políticas públicas únicamente a los ciudadanos venezolanos, ya sea individualmente o en sus diferentes formas de organización. <sup>144</sup>

El contenido del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas no tiene un anclaje constitucional; aparece regulado en los artículos 253 al 257 de la referida ley. En la regulación del contenido del derecho se distinguen facultades participativas vinculadas con importantes actividades públicas (planificación, proyectos, presupuesto, inversión y servicios: a) obtener información general y específica sobre las políticas, planes, decisiones, actuaciones, presupuesto, proyectos y cualesquiera otras del ámbito de la actividad pública municipal; b) acceder a los archivos y registros administrativos; c) derecho a formular peticiones y propuestas y a recibir respuestas oportunas y adecuadas; d) presentar y discutir propuestas comunitarias prioritarias en la elaboración del presupuesto de inversión de obras y servicios, e) participar en la formación de los planes y proyectos para su dotación, ejecución, gestión y evaluación, así como en la gestión de los servicios públicos; f) derecho a organizarse en contralorías sociales con el objeto del control del gobierno local; y g) desarrollo de las diversas formas de organización de la sociedad, destinadas a la defensa de los intereses colectivos. En este contexto la participación alcanza diferentes niveles de intensidad: información, cogestión, consulta, debate y decisión.

---

<sup>143</sup> Venezuela: Constitución de la República de Venezuela (1999), *Gaceta Oficial Extraordinaria* (5.453), Caracas, 24 de marzo de 2000.

<sup>144</sup> Véase: Asamblea Nacional de la República de Venezuela: Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* (38.204), Caracas, 8 de junio de 2005.

## Conclusiones

La participación ciudadana en las políticas públicas es considerada como derecho en los textos magnos de algunos países. Sin embargo, no puede concluirse que su configuración, desde la perspectiva teórica doctrinal, sea un proceso acabado. En este sentido, dando cumplimiento al objetivo de este artículo, como resultado de un análisis teórico y doctrinal, se identificaron como elementos configurativos del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas los siguientes:

- Naturaleza jurídica: Derecho de participación y democrático.
- Objeto: Los asuntos públicos.
- Sujeto activo: Las personas y diferentes formas de organización de la sociedad.
- Contenido: Como contenido esencial: participar en todas las fases del ciclo de la política pública (identificación del problema, formulación, decisión, ejecución y evaluación). Unido al contenido esencial, se identifica un grupo de potestades y facultades que fungen como contenido del derecho, vinculadas con importantes actividades públicas: elaboración de planes, normativas, proyectos, presupuesto, inversión y servicios. La participación en estos procesos públicos se desarrolla en diferentes niveles de intensidad: informativo, cogestión, consulta, debate y decisión. Entre estas facultades destacan: a) presentar solicitudes, proyectos y programas de desarrollo en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales; b) controlar la prestación de los servicios públicos; c) participar en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos y en la planificación del desarrollo; d) participar en la gestión financiera pública (controlar y decidir sobre la inversión de los recursos financieros, el presupuesto y la política fiscal); e) solicitar y obtener información necesaria referida a la gestión pública; f) organizarse en colectivos sociales y en organizaciones representativas de los ciudadanos; y g) conformar redes sociales.
- El estudio de Derecho comparado, a tenor de los indicadores propuestos, arrojó el siguiente comportamiento: los países seleccionados reconocen la participación ciudadana en las políticas públicas como un derecho en el marco constitucional.

Como titulares del derecho se reconocen a las personas y las diferentes formas de organización de la sociedad y en el caso de Venezuela debe puntualizarse que la condición de ciudadano es prevaleciente más allá de la condición de persona residente en un territorio. En lo relativo al contenido del derecho, en ambos países se distinguen facultades participativas vinculadas con importantes actividades públicas (planificación, proyectos, presupuesto, inversión y servicios). La participación en estos procesos públicos se desarrolla en diferentes niveles de intensidad (información, cogestión, consulta, debate y decisión).

## **Bibliografía**

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: «Estudio Introductorio», en Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, pp. 36-55, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., 1992.

\_\_\_\_\_ : *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México D. F., 1993.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE ECUADOR: Constitución Política de la República, Registro Oficial 449, 2008 (disponible en: [https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4\\_ecu\\_const.pdf](https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf)).

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA: Ley Orgánica del Poder Público Municipal, *Gaceta Oficial* (38.204), Caracas, 8 de junio de 2005.

ASENSI SABATER, JOSÉ: *Constitucionalismo y Derecho Constitucional*, Editorial Tirant Lo Blanch, 1996.

AYUNTAMIENTO DE MADRID: Reglamento Orgánico de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 31 de mayo de 2004.

BALTODANO MARCENARO, MÓNICA: *Democratizar la democracia: el desafío de la Participación Ciudadana*, Ediciones Graphic Print, Managua, 2002.

BASTIDA, FRANCISCO J., IGNACIO VILLAVERDE, PALOMA REQUEJO, MIGUEL ÁNGEL PRESNO, BENITO ALÁEZ e IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA: *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Editorial Tecnos, Madrid, 2004.

- CANTO CHAC, MANUEL (comp.): «Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública», en *Participación ciudadana en las políticas públicas*, pp. 252-278, Siglo XXI Editores, México, 2012.
- CASTEL GAYÁN, SERGIO: «La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico», *Revista Aragonesa de Administración Pública* (34): 399-446, Diputación General de Aragón y Gobierno de Aragón, Aragón, 2009.
- CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: Sentencia del caso Cantos vs. Argentina, párr. 29, 7/12/2001.
- CUESTA LÓPEZ, VÍCTOR MANUEL: «Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional», tesis doctoral, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, Las Palmas de Gran Canaria, 2007.
- CUNILL, NURIA: «Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (46): 1-20, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 2010.
- DE SOUSA SANTOS, BOAVENTURA: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Editorial José Martí, La Habana, 2005.
- EJEA MENDOZA, GUILLERMO: Teoría y ciclo de las políticas públicas, trabajo inscrito en la dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, 2006 (disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politic as.pdf>).
- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, PAULA: «La participación en la administración pública como expresión de intereses supraindividuales (colectivos y difusos): a propósito de la ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», tesis doctoral, Departamento Derecho Público del Estado, Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015.
- FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO: «La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional», *Revista española de derecho constitucional* (39): 195-247, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1993.

- FONT, JOAN, ISMAEL BLANCO, RICARD GOMÀ y MARINA JARQUE: «Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: Una visión panorámica», en Manuel Canto Chac, *Participación ciudadana en las políticas públicas*, pp. 57-104, Editores Siglo XXI, 2012.
- GÓMEZ, ESPERANZA, GERARDO VÁSQUEZ, ATTILA LENTI, LUZ M. FRANCO, GUSTAVO HERRERA, GISELA AGUIRRE y RAMIRO GIRALDO: *Planeación participativa. Realidades y retos*, La Carreta Editores E.U., Medellín, 2012.
- JIMÉNEZ BENÍTEZ, WILLIAM G. y CÉSAR A. RAMÍREZ: *Gobierno y Políticas Públicas*, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 2008 (disponible en: [http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1\\_gobierno\\_y\\_politica\\_publica.pdf](http://www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1_gobierno_y_politica_publica.pdf)).
- LIMONTA MONTERO, REYNIER: «La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano», tesis doctoral, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2017.
- MENY, YVES y JEAN CLAUDE THOENIG: *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO: *Teoría y Dogmática de los Derechos Fundamentales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2003.
- PÉREZ LUÑO, ANTONIO E.: «Las generaciones de derechos humanos», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales* (10): 203-217, Centro de Estudios Constitucionales y Políticos, España, 1991.
- PERÚ: Constitución política del Perú de 1993, Congreso de la República, Perú, agosto, 2021.
- RAMÍREZ NÁRDIZ, ALFREDO: «Democracia participativa. La Experiencia Española Contemporánea», tesis doctoral, Universidad de Alicante, Alicante, 2009.
- RAMÍREZ SIERRA, JUAN C. y LISANDRA LEFONT MARÍN: «Los expertos en las políticas públicas: sobre la democratización de lo público en Cuba», ponencia presentada en la III Convención Internacional UCLV, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, del 15 al 30 de noviembre de 2021.
- ROTH DEUBEL, ANDRÉ N.: *Enfoque para el análisis de las políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2010.

- SOL ARRIAZA, RICARDO: *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho. Avances y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Costa Rica, 2012.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, JUAN J.: «Algunas cuestiones básicas de la teoría de los derechos fundamentales», *Revista de Estudios Políticos* (71): 87-109, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 1991.
- THOENIG, JEAN C.: «El análisis de las Políticas Públicas», *Revista Universitas* (93), Universidad Javeriana, Bogotá, dic., 1999.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL: Sentencia 241/1992, de 21 de diciembre, F. J. 4.
- TRIBUNAL CONSTITUCIONAL PERUANO: Sentencia 139/1995, de 26 de septiembre, F. J. 4.
- UVALLE BERRONES, RICARDO: «Los fundamentos institucionales de la gestión pública», ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, 2002.
- \_\_\_\_\_ : «Ciudadanía y administración pública», en Juan C. Ramírez y Julio C. Olvera García, *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, pp. 143-169, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma del Estado de México, México, 2005.
- VELÁSQUEZ DÍAZ, SEBASTIÁN A.: «Constitucionalización de la participación en asuntos públicos en España, Bolivia y Chile», memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2016.
- VELÁSQUEZ GAVILANES, RAÚL: «Hacia una nueva definición del concepto política pública», *Desafíos* (20): 149-187, Universidad del Rosario, Colombia, 2009.
- VENEZUELA: Constitución de la República de Venezuela (1999), *Gaceta Oficial Extraordinaria* (5.453), Caracas, 24 de marzo de 2000.
- VILLAVERDE, IGNACIO: «Concepto, contenido, objeto y límites de los derechos fundamentales», *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al profesor Francisco Rubio Llorente*, vol. 1, pp. 317-364, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, España, 2002.

ZICCARDI, ALICIA: «Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local», en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*, pp. 9-19, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, Instituto Nacional de Desarrollo Social, Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, México, 2004.

ZOVATTO GARETTO, DANIEL: «Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado: 1978-2007», *Revista de Derecho Electoral* (4): 3-21, Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, San José, 2009.

# LOS EXPERTOS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SOBRE LA DEMOCRATIZACIÓN DE LO PÚBLICO EN CUBA

Lisandra Lefont Marín

Juan Carlos Ramírez Sierra

Hace aproximadamente dos siglos, uno de los más auténticos maestros y filósofos de la ilustración latinoamericana, y uno de los que más defendió la originalidad como imperativo para la conformación de los nuevos sistemas institucionales y de gobierno, asumía la crítica como un ejercicio que daba sentido y constituía a la sociedad.<sup>145</sup> En el mismo movimiento, el quehacer intelectual de Simón Rodríguez daba cuentas de una crítica substantiva a las teorías europeas que intentaban imponerse en suelo americano. Rechazaba como vicio nefasto las ansias de imitar lo que el colonizador había implantado con violencia y caminaba por senderos que abrían alternativas propias a las contradicciones con que se encontraban las recientes repúblicas.

Frente a la realidad inmediata y a los obstáculos para la emancipación y desarrollo del ser humano en ese hervidero de culturas y desencuentros civilizatorios, se forma y despliega toda su filosofía política. Bajo el principio de «inventamos o erramos»,<sup>146</sup> cada vez más imprescindible para las transformaciones de los sistemas sociales actuales. Sobre todo si se trata del tejido institucional, del gobierno y de las administraciones públicas, el erudito de Caracas lega, además de valiosas ideas para un desarrollo propio, un modelo de intelectual que se hace corresponsable con los padecimientos de su universo cotidiano. Así, viene a constituirse una forma de producir conocimiento útil para el bienestar general, y se configura un actor que asume el encargo de construir perspectivas teóricas que prefiguren cambios posibles.

Este artículo, haciendo uso e intentando desarrollar este modelo, tiene como objetivo analizar el lugar, importancia, alcances y limitaciones de los expertos, en su condición de actores de conocimiento, para la hechura de políticas públicas orientadas a la gestión de lo

---

<sup>145</sup> Simón Rodríguez: *Inventamos o erramos*, p. 70, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas, 2004.

<sup>146</sup> *Ibíd.*, p. 138.

público en Cuba. Pretende desarrollar un análisis complejo donde se entrecrucen y dialoguen, en un mismo ámbito, la crítica teórica a la literatura existente sobre esta cuestión en la nación antillana y la determinación del rol de los expertos en el proceso de las políticas públicas enfocadas al desarrollo local.

En este sentido, el presente trabajo no solo está concebido para profundizar en la cuestión teórica e identificar dificultades, encasillamientos y dogmas que se sostienen y reproducen acríticamente. Se aspira, además, a contribuir con una argumentación en torno a los límites y contenidos prácticos de los analistas de políticas públicas destinadas al mejoramiento de las estrategias de desarrollo municipales. Debido a que la producción teórica que se viene desarrollando en los últimos cinco años es prolífera, a raíz de los nuevos lineamientos de la política social y económica y de los cambios introducidos en áreas fundamentales para el gobierno, los señalamientos y sugerencias se enfocarán esencialmente en dos textos que brindan un conjunto de herramientas mínimas pero imprescindibles para contribuir desde lo metodológico y teórico al desarrollo local. Se trata del *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 1* y del *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, bajo la coordinación y autoría de Ada Guzón Camporredondo y otros colaboradores.

Los criterios de selección para realizar la crítica epistémica<sup>147</sup> a estos textos residen, en primer lugar, en el hecho de que ambos aspiran a ser o a brindar herramientas metodológicas, teóricas y prácticas imprescindibles para el desarrollo local en Cuba. Constituyen lo más cercano a un manual de herramientas y procedimientos para implementar políticas públicas y las estrategias de desarrollo local a nivel de los municipios y territorios. Por último, y no menos importante, estos textos se producen desde el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), una institución que por su condición nacional posee un mayor alcance en la distribución de sus contribuciones y en el monitoreo de los municipios en una parte significativa del país.

De forma general, este trabajo da cuenta de una insuficiencia constatada en toda la bibliografía producida hasta la actualidad sobre esta temática en Cuba: no existe una metodología en el país para la elaboración de políticas públicas. Tras la necesidad de

---

<sup>147</sup> Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Editorial Universitaria, La Habana, 2020 (disponible en: <http://catalogo.reduniv.edu.cu/items/show/32738>).

contribuir con esta urgencia, el artículo brindará consideraciones sobre especificidades de las políticas públicas, el rol de los expertos en estas y sobre el desarrollo local.

### **Otra vez sobre las políticas públicas: una explicación mínima**

Las políticas públicas constituyen tecnologías administrativas y organizativas que desarrollan los gobiernos para dar soluciones específicas y racionales a las contradicciones y necesidades de las sociedades donde se enmarcan. Devienen herramientas para el uso de los gobiernos locales, y presentan, de manera implícita y explícita, una naturaleza de alcance esencialmente municipal o territorial no universalizable, debido a dos determinaciones causales. Una de ellas consiste en la ausencia de problemas idénticos en sus manifestaciones, tendencias, contradicciones, corrimientos y mediaciones.

La cuestión del fondo habitacional, por ejemplo, que constituye una problemática global en Cuba, difiere en sus manifestaciones particulares en cada región, provincia y municipio. En el país existen ciudades que datan de cinco siglos y otras que apenas cuentan con seis décadas. Las variables del tiempo de vida y el material constructivo, así como su accesibilidad y disponibilidad, son esenciales y deben tenerse en cuenta para las labores de restauración y mantenimiento. Existen distribuidas por todo el territorio nacional comunidades en zonas costeras, industriales, montañosas, premontañosas y ubicadas en el llano.

La zona oriental concentra la mayor parte de las actividades sísmicas, mientras que las tormentas tropicales de alta intensidad tienden a impactar en mayor medida a la zona occidental. La restauración y mantenimiento del estado constructivo de La Habana Vieja, una de las áreas urbanas que cuenta con mayor densidad poblacional en Cuba, difiere sustancialmente si se le compara con el municipio de Cabaiguán, situado en la provincia de Sancti Spíritus en la región central, o con Guamá, montañoso y costero, ubicado al sur de la provincia de Santiago de Cuba, en la región oriental. Toda política pública debe nacer de un diagnóstico profundo y de una definición estricta de los problemas en su expresión inmediata y directa. Una política global, homogénea, es una política de Estado o de gobierno, incluso una política social, pero nunca una política pública.

En segundo lugar, el centro neurálgico de toda política pública está constituido por el aumento de la efectividad del gobierno como resultado de un uso racional de los recursos disponibles —siempre escasos— a partir de la partición en múltiples niveles de profundidad de los diferentes actores estructurados en consensos definidos desde la diversidad de intereses y necesidades. Las políticas públicas están hechas de consensos múltiples y complejos que dan cuenta de mayor legitimidad y eficiencia. La política pública se hace (formula, diseña, implementa, corrige, reorienta y evalúa) en la confluencia de múltiples actores que son afectados en diferentes niveles y formas, y que en consecuencia, constituyen potenciales beneficiarios.

Es en el consenso entre los diferentes actores de la realidad inmediata, frente al modo en que se delinear y expresan los problemas, donde adquiere vida y sentido la política pública. No existe un actor universal abstracto, un actor hipotético. Muchas tensiones matizan los problemas con que se encuentran diariamente las localidades y administraciones públicas para que se mal utilicen o gasten energías en estériles elucubraciones de mayéuticas especulativas frente a municipios hipotéticos.

Es inadecuado entonces, por la contradicción lógica y material irreconciliable que supone, o por la tautología que reproduce, referirse a una política pública nacional o local. No debe perderse de vista que la política pública «se produce en un espacio público que incluye al Estado y al gobierno, pero los trasciende por el carácter colectivo de las acciones y decisiones que se adoptan, la multiplicidad de actores que pueden intervenir y el carácter focalizado de las acciones frente a la universalidad que plantean las políticas sociales».<sup>148</sup>

Cuando se alude a una política pública, se hace referencia inmediata e inequívoca al nivel local o al territorial por la dimensión focal de su alcance. Ahora bien, puede existir una política de políticas públicas, concebida a nivel nacional. Cuando se terminen de elaborar e implementar, desde las Estrategias de Desarrollo Municipal, políticas públicas orientadas a la gestión del hábitat y el buen vivir en cada una de las localidades, el conjunto global de estas políticas materializarán una política nacional de políticas públicas. Pero esta será siempre una política de Estado debido a que, en lo fundamental, no se concertará, no

---

<sup>148</sup> Lucrines Azcuy Aguilera, Yamila Roque Doval y Ernesto Gómez Cabeza: «Elementos esenciales para el diseño de la política pública de atención al adulto mayor en el municipio de Placetas», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, p. 85, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

concebirá acciones inmediatas, no representará un esquema exacto para todos los espacios y no comprenderá modelos evaluativos válidos para la totalidad de los municipios en su rica y compleja diversidad.

Con justa razón existe en Cuba el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional,<sup>149</sup> un Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres,<sup>150</sup> y se trabaja en un Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial,<sup>151</sup> que constituyen la política oficial del Estado cubano para responder a problemáticas que aparecen en la realidad y la sociedad cubana contemporáneas. De cada plan o programa pueden desprenderse, por tanto, políticas sociales y políticas públicas, pero no a la inversa. Este debate que podría parecer exclusivamente teórico y conceptual, es imprescindible en el orden práctico para determinar niveles y alcances de responsabilidades y de estructuración de las diversas dependencias de los gobiernos en los complejos entornos de las instituciones públicas, fundamentalmente ante los nuevos procesos de descentralización y redistribución de funciones y cuotas de poder que van a dar paso a una autonomía municipal efectiva o no.

En este sentido, ninguno de los *Cataurito*... hace alusión a esta precisión teórica y práctica que enmarca y da contenido propio a la política pública. Tal omisión da cuenta de las terribles dificultades cognoscitivas con que se enfrentan las administraciones públicas locales y territoriales para llevar a la práctica la hechura de las políticas públicas. Es imprescindible entonces implementar estrategias orientadas a la gestión del conocimiento para desarrollar y habilitar los recursos cognoscitivos con que cuentan los espacios locales.

Aunque el *Cataurito*... resulta un folleto extraordinario para el estudio de las estrategias de desarrollo municipal, se hace necesario añadir ciertas reflexiones marginales. No cuenta con un enfoque de políticas públicas. Se desarrolla desde una lógica que privilegia el «qué hacer» en detrimento de las urgencias que presentan las localidades, asociadas al «cómo

---

<sup>149</sup> Véase: Yailuma Leyva Maestre (coord.): *Guía para la implantación del Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba en los municipios*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Ministerio de la Agricultura, OXFAM, La Habana, 2021 (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb3227es/cb3227es.pdf>).

<sup>150</sup> Ministerio de Justicia: Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, *Gaceta Oficial* (14), edición extraordinaria de 8 de marzo de 2021 (disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021\\_dp198\\_cub.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021_dp198_cub.pdf)).

<sup>151</sup> Pedro de la Hoz: «Constituidas comisiones provinciales del Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial», *Granma*, p. 1, La Habana, 13 de julio de 2021 (disponible en: <http://www.granma.cu/cuba/2021-07-15/constituidas-comisiones-provinciales-del-programa-nacional-contra-el-racismo-y-la-discriminacion-racial>).

hacer». Es concebido desde un discurso esencialmente academicista, pensado para expertos en técnicas sociales o para estudiantes de pregrado que se forman y especializan en estas áreas del conocimiento.

No logra traducir el conocimiento de la técnica social hacia las prácticas de gobierno, centradas en la realidad y no en abstracciones académicas desembarazadas de carencias, tensiones y dificultades de todo tipo. En consecuencia, brinda escasas oportunidades de contribuir con la cada vez más necesaria efectividad de las administraciones públicas y de los gobiernos municipales y territoriales. Si bien podría utilizarse como referencia para la formación inicial de los funcionarios públicos, pues expone nociones básicas y generales de ciertas dinámicas sociales, su envejecimiento ante las nuevas circunstancias y retos ha sido acelerado.

Cabe destacar en esta lógica el concepto que aporta sobre el desarrollo local. A juicio de sus investigadores, se trata de un

[...] proceso orientado desde el municipio mediante acciones de transformación del territorio, de diferente naturaleza, en la dirección priorizada y articuladas a través de una estrategia previamente definida, que tiene características propias pero asume articuladamente y adapta políticas nacionales y provinciales, porque no se trata de procesos municipales absolutamente independientes, sino de gestionar la movilización de las potencialidades locales conectadas con el desarrollo del país.<sup>152</sup>

Esta es una definición ambigua: destaca el carácter jerárquico, procesual, de intencionalidad, de subordinación, y el fundamento institucional, pero no dice qué es el desarrollo local. Mas, la mayor insuficiencia reside en el hecho de omitir que el desarrollo es un proceso esencialmente humano. Se concibe para el mejoramiento de la vida de personas finitas, para lograr un buen vivir que dignifique la propia condición humana. Hace del ser humano su propio centro, en cuanto a sus medios y fines, teniendo como premisa la producción y

---

<sup>152</sup> Ada Guzón Camporredondo (coord.): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 1*, p. 10, Editorial Caminos, La Habana, 2011.

reproducción de los equilibrios necesarios que permitan una humanización cada vez más mayor sin violentar o transgredir la naturaleza.

«Se realiza y materializa, en un espacio y tiempo concretos»<sup>153</sup> y con dinámicas que permitan a sus actores convertirse en sujetos de su propia existencia. Si se pierde de vista que todo cuanto se haga por el desarrollo local tiene que estar supeditado al principio de establecer las condiciones que garanticen el bienestar material y espiritual de los seres humanos, donde quiera que se encuentren y sin discriminaciones de ningún tipo, difícilmente las tecnologías artefactuales, ideológicas y organizacionales dejen espacio, una vez saturada toda la existencia social, a la condición humana.

### **Los expertos en el entorno de las políticas públicas**

Los expertos constituyen actores de las políticas públicas encargados de la gestión del conocimiento en cada una de sus fases. Su misión y lugar están dados por las necesidades de inteligencia que demandan, sin excepción, todas las acciones y estrategias de gobierno. El experto o grupo de expertos con que debe contar toda plataforma actoral de políticas públicas, tiene el objetivo, en primer lugar, de transformar el entorno cognoscitivo. De hacer del dato empírico sumergido en las prácticas de la vida cotidiana subsistemas de informaciones. Luego, debe articular, sistematizar y contrastar estos subsistemas con teorías y enfoques científicos para crear nuevos conocimientos válidos, validables y utilizables para el ejercicio de gobierno.

El actor de conocimiento o analista de políticas, como también se les conoce, escoge y aplica los modelos teóricos que darán forma y lógica a los cursos de acciones que materializan la política pública. Se dedican a traducir la realidad en códigos cognoscitivos, esquemas, teorías, principios, modelos, enfoques, etc., para hacer más efectivas y con mayor alcance las decisiones tomadas y las estrategias definidas dentro de las fases de la política. A juzgar por la relación entre el rol cognoscitivo que presupone una especialización en un

---

<sup>153</sup> Jaime G. García Ruiz: «Justicia social y equidad. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba», en María C. Crespo Brauner y Jaime G. García Ruiz (coords.), *Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable*, p. 145, Editora da FURG, Rio Grande, 2020.

campo de la ciencia y la función social en el ejercicio de profesiones específicas, los expertos pueden dividirse en dos grandes grupos.<sup>154</sup>

Por un lado, se encuentran los expertos generales o expertos de gobierno. Estos se especializan en cuestiones asociadas con el mejoramiento, diseño, evaluación y rectificación de las prácticas en torno a la gobernanza. Estudian y buscan las mejores opciones, discriminan los itinerarios que fracturan u obstaculizan la optimización de los recursos, realizan estudios poblacionales y aportan técnicas, instrumentos y tecnologías para perfeccionar la gerencia pública. Desarrollan investigaciones comparativas, aplicadas y exploratorias, además de brindar experiencias e innovaciones para la racionalización de procesos que contribuyan con el aumento de la efectividad del gobierno.

En el contexto de los municipios en Cuba, este tipo de expertos puede encontrarse en varios espacios, entre los cuales podrían mencionarse: instituciones culturales, centros de estudios, centros universitarios municipales. Estos son los más extendidos y son, en consecuencia, sobre los que recae la mayor responsabilidad en esta labor. Asimismo, pueden devenir expertos generales los funcionarios de las oficinas de estadística e información, desplegadas por todo el país, los investigadores y especialistas en áreas de dirección, gobierno, procesos políticos, etc., que se encuentran en las universidades, los asesores de los gobiernos municipales y provinciales, así como funcionarios de las organizaciones de masas.

En esta amplia gama, lo más conveniente es diversificar el grupo de actores de conocimiento. En la medida en que tenga mayor participación un número más amplio de analistas, las posibilidades de orientar cursos de acciones eficientes y de alto impacto se elevan. Por una parte, el trabajo transdisciplinar de estos permitirá adecuar las políticas de Estado contenidas en planes y programas, a la implementación coherente y adecuada de las políticas públicas. Por otro, allanará el camino para un diálogo más articulado, asertivo y democratizador entre las diferentes dependencias de gobierno, las instituciones públicas y la ciudadanía.

Ahora bien, y esto es un hecho que la ciudadanía debe asumir, el gobierno no existe para sí. El gobierno no es un fin en sí mismo, aunque las formas históricas en las que se ha establecido, sin excepción alguna, lo presenten en rigor como una institución que parte de sí y se debe a sí misma. La razón de ser de un gobierno reside solamente en la necesidad que

---

<sup>154</sup> Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez: ob. cit., p. 91.

tienen los entramados sociales de organizarse, establecer dinámicas de resolución de conflictos y límites que permitan la reproducción social y humana. El gobierno es una necesidad humana, un medio de protección para salvarse de las fuerzas incontrolables de la naturaleza y de los desafueros de las sociedades clasistas.

Pero en este fin de garantizar las estructuras materiales que permiten bienestar y desarrollo sostenible, la sociedad tiene la responsabilidad de contribuir, de ser parte activa. Pues los gobiernos por sí solos, sin la participación efectiva de aquella, no tienen la posibilidad de lograr los equilibrios necesarios para potenciar el desarrollo.<sup>155</sup> Desde el ámbito social, a partir de la clasificación que se viene desarrollando, aparece el otro gran grupo de actores de conocimiento, identificados como expertos específicos. Estos se constituyen por profesionales de todas las ramas del conocimiento científico, exceptuando las áreas referidas a los estudios sobre gobierno.

El actor de conocimiento específico es aquel profesional que, estando en su puesto de trabajo, el gobierno solicita su conocimiento experto, debido a que posee el recurso cognoscitivo necesario en el área del saber o tecnológica en la que se desempeña para satisfacer las demandas de inteligencia que presenta la política pública a desarrollarse.

Forman parte de este grupo de analistas específicos para las políticas públicas, todos los especialistas, técnicos, ingenieros, desarrolladores, investigadores y funcionarios que se encargan de mantener los procesos tecnológicos, industriales, organizativos, científicos y económico-productivos de toda la sociedad. En este sentido, el tipo de política pública define sus demandas de inteligencia.

En el contexto de la realidad municipal cubana, y para el caso de interés de este trabajo, entre los expertos específicos para una política pública orientada a la gestión del hábitat, por ejemplo, se incluyen los técnicos, especialistas y directivos de instituciones como Vivienda, Planificación Física, el arquitecto de la comunidad, así como todo el personal técnico-productivo de las Unidades Empresariales Básicas de las empresas pertenecientes al Ministerio de la Construcción y de todas las brigadas constructivas habilitadas por diferentes organismos en el municipio.

---

<sup>155</sup> Luis F. Aguilar Villanueva: *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.

Asimismo, es pertinente la participación, en condición de actores de conocimiento, de todos los especialistas municipales y territoriales del CITMA, además de los funcionarios vinculados a las oficinas de gestión de riesgos anexas a las administraciones públicas en todos los municipios de Cuba. Estos expertos específicos, por las funciones que desempeñan, concentran y administran la mayor parte del conocimiento especializado sobre la gestión del hábitat en el espacio local. Su presencia en la hechura de las políticas contribuye no solo por el conocimiento que aportan, del cual se conformarán mejores decisiones. Como un valor agregado, pues también son ciudadanos, permiten con su labor una mayor participación en la formulación de las decisiones y en el control de los recursos con que cuentan las administraciones públicas.

No obstante —y esto es imprescindible precisarlo— aunque los expertos estabilizan y posibilitan crear nuevos equilibrios que eviten las polarizaciones entre la sociedad civil y el gobierno a partir de las estrategias de intervenciones transversales que promueven, su participación no puede asumirse de tal modo que desplace la participación de la ciudadanía. En un sentido estricto, solo puede hablarse de una política pública cuando el ciudadano, en su doble condición de vulnerado-potencial beneficiario, participa en cada una de las fases de la política articulado con los expertos y el gobierno. Otra precisión necesaria reside en el hecho de que los actores de conocimiento, generales o específicos, no sustituyen o asumen las funciones propias de la burocracia del gobierno, es decir, de los funcionarios profesionales.

La mayor parte de la vida de la política, en su no tan larga historia en las sociedades humanas, ha sido esencialmente la de política estatal. Es una verdad de Perogrullo que la política es un resultado de la acción de los seres humanos en torno al Estado, aunque no se limita a este ámbito propiamente. Las dependencias del Estado y de gobierno, a todos los niveles, han sido el actor casi exclusivo encargado de pensar, concebir, formular, implementar y evaluar su misma política. La forma tradicional de hacer la política se concentra, en consecuencia, desde los espacios y referentes propios del funcionariado político y administrativo como actor único y excluyente.

En menor parte, la presencia reducida de expertos se percibe a partir del último siglo en la elaboración de políticas sociales de carácter asistencialista y universalista, donde estos actores contribuían sin salirse de las fronteras propias de sus academias. La tendencia natural

es, por tanto, que el funcionariado transfiera al experto sus funciones o una parte directiva de estas. Sobre todo aquella más difícil asociada al diálogo directo e inmediato con la diversidad actoral que caracteriza a la política pública, incluso cuando el funcionario no se ha habilitado en el enfoque dialógico y multiactoral que propone y exige este nuevo paradigma para la gestión de gobierno.

En este sentido, el analista puede también sentirse atraído haciendo uso de un nuevo rol como líder de conocimiento y transgredir sus propios límites definidos en su condición de experto. Ambas posturas suelen ser inadecuadas, perjudiciales, y su permanencia introduciría deformaciones que la política tendría que resolver en el proceso de su implementación. Todos los actores que forman parte de la política tienen roles específicos que se enriquecen mutuamente, dando paso a la posibilidad de conformar un gobierno colectivo, resultado de las múltiples inteligencias que integran las sociedades y del encuentro desde acciones colectivas, de un poder popular fundado en una confluencia multiactoral que rehace y revitaliza lo público. Sin embargo, la propia especialización de los mismos roles establecerá formas distintas de participación a través de cada una de las fases de la política. Esto significa que no todos participan con el mismo sentido y profundidad en cada una de las etapas del proceso.

Respecto al manejo teórico de las políticas públicas y el lugar que en ellas ocupan los expertos, desarrollado en el *Cataurito...*, se precisan dos observaciones críticas. Por un lado, tanto Guzón (2020), Vázquez, Díaz y Pérez (2020) y Brito y Guzón (2020), como Castro y Vázquez (2020), reproducen un esquema de Estrategia de Desarrollo Municipal en el que no se encuentran las políticas públicas.



Figura 1. Esquema de las líneas estratégicas dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo Municipal  
 Fuente: Ada Guzón Camporredondo (coord.): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, CEDEL, La Habana, 2020.

No es casual entonces la falta de un pensamiento complejo y estratégico en los municipios para la conformación de las políticas públicas que darán contenido a sus respectivas estrategias de desarrollo. La ambigüedad y simplificación de este esquema y de la fundamentación teórica que le acompaña deviene determinación causal —no la única— de las carencias y dificultades asociadas a los procesos de demanda de inteligencia sobre las políticas públicas que se gestan en el teatro político y administrativo de operaciones locales. La primera imprecisión se encuentra en la ausencia de una definición concreta de lo que asumen como política local.

A juicio de Vázquez, Díaz y Pérez, «las políticas públicas se expresan e implementan fundamentalmente a través de programas y proyectos». Siguiendo esta lógica, los municipios cubanos han avanzado significativamente en la hechura de proyectos y programas orientados al desarrollo social y local. El mismo Proyecto Hábitat, dedicado a la gestión y mejoramiento de los espacios habitados y habitables por el ser humano, representa uno de los más consolidados en el país. En consecuencia, si los proyectos y programas constituyen la parte fundamental de las políticas públicas, y presentan un despliegue bien establecido en todo el país, luego no hay nada que hacer. Pues ya existen las políticas públicas que necesitan las localidades para impulsar sus respectivos desarrollos, en la medida en que se consideran como políticas públicas justamente lo que se viene haciendo.

Esta perspectiva no solo distorsiona el sentido y esencia de las políticas públicas asumidas como forma de organizar y orientar las acciones y decisiones en torno a la resolución de

necesidades del sistema político, donde intervienen tantos actores como exija la complejidad del problema. Hace responsable, además, a las políticas públicas de las malas prácticas y modos tradicionales —viciados— de reproducir lo público, basados esencialmente en el gobiernocentrismo. Más aún, cierra la posibilidad en buena medida significativa de implementar cambios profundos en la gestión pública local, tal y como ha venido ocurriendo en la práctica real de gobierno en los municipios. Tanto los proyectos como los programas —en un intento por enmendar estos desaciertos que no poco inciden en la realidad política y administrativa local— pueden y deben ser parte de las políticas públicas, dado que la política pública ha de constituirse como política de gestión pública del municipio. Pero ello no debe obviar que las políticas públicas cuentan con una lógica de formulación, diseño, implementación y evaluación que les es propia, la cual les brinda especificidad.

Estas representan cursos de acciones, informaciones y decisiones planificadas y discrecionales, flexibles, que comprenden una amplia gama de posibilidades frente a contingencias, pues no todo en la administración está sujeto a una planificación precisa. Las políticas públicas son evaluadas en el mismo proceso de su desarrollo y constituyen el resultado de la confluencia protagónica de múltiples actores que van a dar nuevos contenidos y sentidos a la gerencia pública. En este sentido, vertebra toda la estrategia de desarrollo del municipio. Es una política —conjunto de acciones u omisiones públicas— que tiende necesariamente hacia el cogobierno a partir de la formalización de nuevos tejidos entre múltiples actores que se han de transformar en sujetos, sobre todo los grupos vulnerados y vulnerables.

Ni proyectos ni programas posibilitan una acción pública del ciudadano más allá de las fronteras trazadas por el contenido particular de los objetivos que persiguen. Por sí solos no permiten la construcción material y simbólica de un nuevo marco de referencialidad entre el ciudadano como actor que deliberadamente funda con sus actos una práctica cotidiana de ciudadanía, y lo público. Se afincan en la reproducción básica de la sectorialización y desarrollan dinámicas corporativas estrechas, limitadas a su objeto social, que no contribuyen a la participación ciudadana en el ejercicio democrático del gobierno. Tanto programas como proyectos tienen su encargo económico, cultural o político específico, y su valor está determinado por la capacidad de cumplir con sus objetivos preestablecidos.

Sin embargo, este mismo desacierto se encuentra presente en la lógica que expone la *Política para impulsar el desarrollo territorial*.<sup>156</sup> Aunque esta constituye en la actualidad uno de los instrumentos legales vinculantes de mayor relevancia y precisión para implementar y reorganizar a nivel local el conjunto de transformaciones que se desarrollan en el país y es, a su vez, la herramienta de mayor peso y alcance para abrir el camino de la autonomía municipal en Cuba, reproduce, como un reflejo condicionado por la academia, esta misma imprecisión teórica y práctica. «La lógica de las estrategias de Desarrollo Municipal [según argumenta este documento] se expresa en líneas estratégicas, políticas públicas locales, programas y proyectos, para lo cual la Guía propone un recorrido de 25 pasos en 6 etapas».<sup>157</sup>

Desde esta argumentación no se establece una jerarquía o un orden lógico preciso entre líneas estratégicas, políticas públicas, programas y proyectos, por lo que deja a la libre interpretación de las administraciones locales el lugar y el tipo de nexos que cada una debe establecer en el universo de la estrategia municipal. Lo que se ha venido haciendo, fruto de la propia gobernanza vertical (burocrática), que se pretende superar también, es la asunción exacta del orden consecutivo que establece el texto de la *Política*... Ahora bien, la complejidad aparece cuando se enumeran las etapas que brinda la guía, contenidas y ordenadas sucesivamente de la siguiente manera:

1. Preparación.
2. Análisis estratégico.
3. Propuesta y aprobación.
4. Proyección y aprobación de programas e identificación de principales proyectos.
5. Implementación.
6. Monitoreo y evaluación.<sup>158</sup>

---

<sup>156</sup> Ministerio de Economía y Planificación: *Política para impulsar el desarrollo territorial*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 2020 (disponible en: <https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>) (consultado el 12 de septiembre de 2020).

<sup>157</sup> *Ibidem*, p. 16.

<sup>158</sup> *Ídem*.

Como se pone de manifiesto, el enunciado anterior concibe las políticas públicas como parte de un círculo vicioso, al identificarlas como locales. Sin embargo, cuando se definen las etapas, aquellas desaparecen completamente, dejando su contenido como un vacío activo que exige concebirlas, pero que no encuentran aún un lugar, contenido y precisión específicos. Por tanto, lo más oportuno desde la urgencia de las administraciones públicas consiste en la reproducción abierta del error originado en la academia de los *Cataurito*..., debido a su falta de crítica teórica y a la asunción del relativismo extremo que existe en torno a las políticas públicas en casi todas las tradiciones académicas que se encargan de estudiar este objeto en la actualidad.

Por otro lado, a juicio de Vázquez, Díaz y Pérez, «las organizaciones profesionales, políticas y de masas, y otras, pueden influir en el diseño de políticas públicas». Si bien esta es la única referencia que se realiza en torno a los actores, donde no se alude a los expertos, la lógica del enunciado encubre un hecho de mayor gravedad. Este enfoque está trasladando al análisis de políticas y haciendo traslucir como política pública las mismas prácticas y perspectivas de la política de Estado, en la que solo el gobierno hace la política y el resto de los actores puede influir —o no— desde una condición pasiva de ente externo al quehacer mismo de la política.

La construcción lógica y gramatical del enunciado objeto de análisis evidencia el hecho de que estos actores pueden influir en la constitución de la política, pero al propio tiempo supone que esta puede privarse completamente de aquellos. Significativamente aproximado a la conocida perspectiva que rezaba «todo por el pueblo pero sin el pueblo», propia de la cosmovisión de cierto absolutismo ilustrado que aún pesa sobre la producción académica en torno a los asuntos de administración pública.

Sin embargo, sobre este particular de la participación protagónica ciudadana, la producción científico-académica de los *Cataurito*... se encuentra completamente rezagada frente a la perspectiva que defiende la misma *Política para impulsar el desarrollo territorial*. A juicio de esta, en los municipios se debe

Contribuir a la conformación de un sistema de gestión local que incorpore al sistema de trabajo la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial y lo horizontal-territorial, superando la lógica de acciones y proyectos aislados en

favor de una visión integral del desarrollo. Priorizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización.<sup>159</sup>

No solo se trata de la participación ciudadana, sino también del control que esta puede ejercer como fundamento de la transparencia y de la democracia, en su condición de contrabalanza fundamental del poder establecido, de modo tal que pueda fijar y ampliar las bases del poder popular.

En esto posiblemente se ubica la mayor complejidad de las políticas públicas. Tienen como premisas la reducción-readecuación del gasto público, lo que no implica el vaciamiento o la estrangulación de los servicios públicos y de su calidad, sino su fortalecimiento frente a otras formas de gestionar la administración. Se orientan hacia la búsqueda de racionalidad administrativa, y en consecuencia, al aumento de la efectividad y la legitimidad. Entre sus resultados cualitativos, se encuentra el establecimiento de un gobierno de nuevo tipo, descentrado, en el que la dinámica fundamental consiste en salir al espacio público para constituir, en la articulación coherente de los actores involucrados, una gobernanza multinivel, es decir, una nueva administración desde lo colectivo. En este sentido, la política fortalece la gestión pública al abrir la institucionalidad y hacer transparentes las prácticas discrecionales, tanto de los funcionarios como de la ciudadanía.

Las políticas públicas crean de este modo dinámicas y patrones conductuales diferentes, contenidos por la participación, el diálogo y el consenso, que fijarán las bases del cogobierno y de una democracia para el socialismo sin adjetivos significantes, pero esencialmente resiliente y robustecida. Para ello es imprescindible un gobierno local fuerte, corresponsable, proactivo, coprotagónico, flexible y desplegado sobre estructuras de resiliencia bien establecidas.

En consecuencia, constituyen justamente las organizaciones profesionales, políticas, de masas y otras, en cooperación con el gobierno, quienes se encargan de formular, implementar, evaluar y renovar, o cesar, la política pública en tanto estrategia misma de desarrollo municipal. Cada actor propone y aporta los recursos con que cuenta, incluyendo a los actores vulnerables, quienes deben ser parte activa de las soluciones. De este modo se

---

<sup>159</sup> Ministerio de Economía y Planificación: ob. cit., p. 15.

materializa la política pública como un proceso más rico y con mayores potencialidades, que hace de la administración pública una institución interactiva y más democrática.

### **Sobre los expertos locales y el giro necesario ante los expertos nacionales**

La academia reproduce hacia su interior los modos y estructuras en las que se dispone socialmente el poder establecido. Aunque esta no representa una ley que se manifiesta en su totalidad, con no poca frecuencia las contradicciones que presenta la administración pública y el ejercicio mismo del poder se encuentran, con sus especificidades, en los espacios académicos y en las formas en que se administra la producción y socialización científicas. A lo largo del proceso revolucionario, el único modo en el que se ha desplegado la gestión gubernamental en Cuba es a partir de una *gobernanza jerárquica*,<sup>160</sup> ceñida a las directrices propias de la burocracia como actor fundamental casi exclusivo del gobierno.

Una economía centralizada que concentra todos los recursos económicos y organizativos, las instituciones sociales y culturales fundamentales y las dependencias gubernamentales y administrativas de mayor envergadura en el epicentro capitalino, reproduce la lógica moderna de *centro-periferia*.<sup>161</sup> En el entorno de la ciencia, la realidad evidencia claramente la presencia de un centro y de periferias que giran, en la mayoría de los casos, en torno a los intereses y directivas del foco único. Desde esta perspectiva, la ciencia ha de ir al centro, ajustarse a sus normas y encontrar la legitimidad necesaria para su aplicación y materialización.

Como resultado de la reproducción tradicional de este orden, las investigaciones debían regirse por los lineamientos erigidos en ley, que orientaban una planificación para un período de tiempo determinado. La relación entre los expertos nacionales del centro de poder instituido, y los investigadores distribuidos en todo el territorio, era fundamentalmente jerárquica. En el marco de esta relación, estos últimos se subordinaban y brindaban sus propuestas al servicio del desarrollo nacional, pero a partir de esta estructura que es también

---

<sup>160</sup> Jan Kooiman: «Gobernar en gobernanza», en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, p. 64, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.

<sup>161</sup> Immanuel Wallerstein: *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, Editores Siglo XXI, México, 2005.

de dominación. No es exagerado asumir que esta práctica institucional reproducía, con las particularidades propias del mundo académico, lo que Pablo González Casanova asume como colonialismo interno.<sup>162</sup>

Ahora bien, en el nuevo entorno político e institucional cubano los expertos locales adquieren un nuevo estatus. Estos no se subordinan o se alinean a partir de una estructuración jerárquica rígida bajo los intereses de los expertos nacionales. El experto local adquiere autonomía y contribuye con ello a la autonomía del municipio. Pues bien mirado, en el entorno público local no es posible alcanzar la autonomía municipal a que aspira el proyecto político socialista cubano, si el primer y más importante recurso con que cuentan las administraciones públicas (el referido al conocimiento) no se orienta hacia la creación de las bases y fundamentos necesarios que darán forma y materialidad a la autonomía. En consecuencia, se establece entre los expertos nacionales y locales una relación de nuevo tipo, más horizontal y democrática, de intercambios dialógicos en un proceso en el que ambos actores se complementan y asumen en términos de igualdad correlativa.

## **Conclusiones**

Las políticas públicas para la gestión del desarrollo local, como toda política y gestión de gobierno actual, exigen la participación de actores de conocimiento. Su lugar está definido por la necesidad de inteligencia que demandan las estrategias gubernamentales frente a sociedades cada vez más complejas y ante la carencia de recursos que obligan a un uso cada vez más racional. La conformación de grupos de expertos específicos y generales, como parte de la plataforma multiactoral de las políticas públicas, posibilita concebir estrategias efectivas donde se establecen equilibrios entre todos los actores del proceso. La posibilidad de articular actores diversos que aporten sus recursos, también cognoscitivos, puede ampliar las bases democráticas del sistema político a nivel local, contribuir al desarrollo local y a una mayor efectividad de la gestión de gobierno desde la implementación de sus estrategias de desarrollo.

---

<sup>162</sup> Pablo González Casanova: *Sociología de la explotación*, CLACSO, Buenos Aires, 2006 (disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130909101259/colonia.pdf>).

## Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, 2010.
- AZCUY AGUILERA, LUCRINES, YAMILA ROQUE DOVAL y ERNESTO GÓMEZ CABEZA: «Elementos esenciales para el diseño de la política pública de atención al adulto mayor en el municipio de Placetas», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.
- DE LA HOZ, PEDRO: «Constituidas comisiones provinciales del Programa Nacional contra el Racismo y la Discriminación Racial», *Granma*, p. 1, La Habana, 13 de julio de 2021 (disponible en: <http://www.granma.cu/cuba/2021-07-15/constituidas-comisiones-provinciales-del-programa-nacional-contra-el-racismo-y-la-discriminacion-racial>).
- GARCÍA RUIZ, JAIME G.: «Justicia social y equidad. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba», en María C. Crespo Brauner y Jaime G. García Ruiz (coords.), *Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable*, pp. 141-168, Editora da FURG, Rio Grande, 2020.
- GONZÁLEZ CASANOVA, PABLO: *Sociología de la explotación*, CLACSO, Buenos Aires, 2006 (disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130909101259/colonia.pdf>).
- GUZÓN CAMPORREDONDO, ADA (coord.): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 1*, Editorial Caminos, La Habana, 2011.
- \_\_\_\_\_ (coord.): *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, CEDEL, La Habana, 2020.
- KOOIMAN, JAN: «Gobernar en gobernanza», en Agustí Cerrillo i Martínez (coord.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005.
- LEFONT MARÍN, LISANDRA y JUAN C. RAMÍREZ SIERRA: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Editorial Universitaria, La Habana, 2020 (disponible en: <http://catalogo.reduniv.edu.cu/items/show/32738>).

LEYVA MAESTRE, YAILUMA (coord.): *Guía para la implantación del Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba en los municipios*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, Ministerio de la Agricultura, OXFAM, La Habana, 2021 (disponible en: <http://www.fao.org/3/cb3227es/cb3227es.pdf>).

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN: *Política para impulsar el desarrollo territorial*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 2020 (disponible en:

<https://www.mep.gob.cu/sites/default/files/Documentos/POLITICA%20PARA%20IMPULSAR%20EL%20DESARROLLO%20TERRITORIAL.pdf>)

(consultado el 12 de septiembre de 2020).

MINISTERIO DE JUSTICIA: Programa Nacional para el Adelanto de las Mujeres, *Gaceta Oficial* (14), edición extraordinaria de 8 de marzo de 2021 (disponible en: [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021\\_dp198\\_cub.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021_dp198_cub.pdf)).

RODRÍGUEZ, SIMÓN: *Inventamos o erramos*, Monte Ávila Editores Latinoamericana, Caracas, 2004.

WALLERSTEIN, IMMANUEL: *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*, Editores Siglo XXI, México, 2005.

# LO PÚBLICO Y LO PRIVADO EN EL MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL DE DESARROLLO SOCIALISTA EN CUBA

Jaime Gabriel García Ruiz

Lo público y lo privado han sido conceptos muy recurrentes no solo en las investigaciones científicas, sino también por parte de los políticos y los Estados. Dichos conceptos, en su acepción moderna, comienzan a manejarse en los albores del capitalismo en Europa, extendiéndose luego a América Latina. También ha tenido un proceso similar lo referente a las políticas públicas. Para Edgardo Romero Fernández (2020): «la teoría sobre políticas públicas nació y se desarrolló inicialmente en los países desarrollados, e incluso alguno de sus cultores como Ch. Lindblom negó la posibilidad de su aplicación y desarrollo en los países socialistas».<sup>163</sup>

En Cuba los conceptos y la práctica de lo público y lo privado son de reciente data. También las cuestiones referentes a políticas públicas, las cuales se introducen en el país a finales de los años noventa del siglo pasado,<sup>164</sup> de un modo más bien «solapado, mezclado y enrarecido con los desarrollos de la teoría sobre política social».<sup>165</sup> Solo en los últimos diez o quince años aproximadamente es que ha devenido un concepto muy recurrente en el país, en la práctica del gobierno y en los documentos del Partido, donde su punto más alto se alcanzó en los procesos previos y durante el VI y VII Congresos del Partido Comunista de Cuba, celebrados en 2011 y 2017 respectivamente. Del mismo modo, en la Reforma constitucional que culminó en 2019 con el Referéndum popular, dicho concepto desempeñó un rol preponderante. La academia no ha estado al margen de ello. Desde hace más de una década las investigaciones en las diferentes disciplinas se refieren en sus respectivas áreas del saber a la teoría y práctica sobre políticas públicas, su tratamiento internacional y su adecuación a las condiciones de Cuba.

---

<sup>163</sup> Edgardo R. Romero Fernández: «Prólogo», en Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, p. 9, Ediciones Luminaria, Sancti Spíritus, 2020.

<sup>164</sup> *Ibíd.*, p. 10.

<sup>165</sup> *Ibíd.*, p. 11.

La concepción de lo público y lo privado, por su origen y enfoques, ha tenido internacionalmente un carácter generalmente burgués, en cuya elaboración conceptual subyace el cuestionamiento del orden feudal que posibilita la constitución de la democracia burguesa y la aparición del individuo libre, el ciudadano en quien descansa la soberanía de la nación y del Estado moderno. Por lo anterior, es imprescindible su asimilación crítica en contextos histórico-concretos diferentes al capitalismo. En vista de ello, el objetivo de este trabajo es desentrañar la esencia de la relación contradictoria público-privado en las condiciones de la «transición extraordinaria al socialismo»<sup>166</sup> en Cuba desde una visión de la economía política.

### ¿«Actores», o clases y grupos sociales?

Partimos de que la formación de los denominados «actores» sociales en las sociedades capitalistas —particularmente en las latinoamericanas— y las condiciones de su desarrollo no pueden ser explicadas desde una visión estatista y socioeconómicamente descontextualizada. Son estas visiones las que fetichizan los verdaderos sujetos del cambio social en la región y sus intereses socioclasistas.

Desde finales del siglo pasado, en Europa y América Latina toman auge las teorías económicas, filosóficas, sociológicas, etc., que intentan fundamentar, desde posiciones postestructuralistas y neoliberales, la formación y desarrollo de los «nuevos actores» y los «nuevos movimientos sociales». La denominación de «actores sociales» trata de destacar la formación y desarrollo de grupos y organizaciones tales como los de ecologistas, feministas, inmigrantes, homosexuales, lesbianas, minorías étnicas, etc., con existencia propia, autónoma, al lado e incluso por encima de la clase social explotadora (capitalistas, industriales, comerciantes, banqueros) y las clases y grupos sociales explotados (obreros, campesinos y depauperados), reconocidas por el marxismo.

---

<sup>166</sup> Véase: Víctor M Figuroa Albelo: «Capítulo II. La reforma económica en Cuba y sus direcciones principales», pp. 16-39; y «Capítulo III. La reforma económica en el sector agrario», pp. 40-69, en *El sector mixto en la reforma económica cubana*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1995.

«La historia de todas las sociedades hasta nuestros días es la historia de las luchas de clases», escribieron los clásicos del marxismo en el *Manifiesto del partido comunista*.<sup>167</sup> No reconocer la vigencia de esta tesis marxista equivaldría a negar la comprensión acerca de la composición clasista de las sociedades latinoamericanas y caribeñas, y asumir posiciones metafísicas e idealistas que favorecen a la clase explotadora. Reconocer y legitimar a los «nuevos actores» como los verdaderos sujetos del cambio, equivale en última instancia a romper su articulación interna y su origen clasista; los aleja de los objetivos de lucha de su clase y de la conciencia de su enemigo común: el capital.

¿Qué es lo que se halla detrás de los nuevos «actores» sociales llamados a producir cambios en las sociedades subdesarrolladas de la región? ¿Cuál es la íntima realidad oculta y la base objetiva de estas relaciones sociales de los «nuevos actores»? Detrás de este término se encuentra la estructura clasista de las sociedades, altamente heterogéneas, basadas en relaciones capitalistas de producción subdesarrolladas, es decir, en la relación capital-trabajo asalariado, las que pueden encubrirse por dicha categoría: la de «actor». Las relaciones entre clases, sustentadas objetivamente en las estructuras socioeconómicas, aparecen y tratan de explicarse y solucionarse como relaciones entre «actores». Para el marxismo, «así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las contradicciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción».<sup>168</sup>

Por tanto, no es la conciencia que los «nuevos actores» tengan de sí mismos, ni la conciencia que tengan los representantes e ideólogos de los Estados nacionales, la organización y los objetivos que se planteen y logren como grupos autónomos —aun cuando reconozcamos que han sido varios, revolucionarios y trascendentes algunos resultados logrados— sino el lugar, grado de desarrollo y conformación peculiar que ocupan respecto a los medios de producción y el capital, lo que determina, en última instancia, el cambio social. Las relaciones capitalistas de producción consisten en la relación capital-trabajo, y bajo su

---

<sup>167</sup> Karl Marx y Friedrich Engels: «Manifiesto del partido comunista», *Obras Escogidas en tres tomos*, t. I, p. 111, Editorial Progreso, Moscú, 1973.

<sup>168</sup> Karl Marx: «Prólogo», *Contribución a la crítica de la economía política*, p. 13, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970.

aspecto social, en la relación clases explotadoras-clases explotadas. Estas relaciones capitalistas de producción en condiciones de economías subdesarrolladas son las que dan organicidad a la sociedad capitalista y determinan su estructura clasista en los países periféricos latinoamericanos como totalidad. Es necesario indagar sobre las peculiaridades que desde su formación han adquirido las estructuras socioclasistas de la región. De aquí se desprende que la realidad oculta que sustenta y enlaza a los «actores» sociales en nuestra región son las relaciones capitalistas de producción heterogéneas, deformadas y atrasadas, con predominio de la relación capital-trabajo que bajo su aspecto social aparecen como relaciones clasistas, fetichizadas teóricamente por los ideólogos postestructuralistas, que las ven solo como relaciones entre «actores», despojadas de todo vínculo con la estructura clasista peculiar.

Las estructuras heterogéneas subdesarrolladas de América Latina han estado compuestas por diferentes modos de producción o tipos de economía, todos ellos subordinados al capitalismo nacional o transnacional que se ha venido conformando según las exigencias del desarrollo del sistema económico mundial capitalista en la región. Junto al capital privado nacional, el capital transnacional y el capital mixto, que han impuesto sus reglas, existe un sector público —con marcados intereses monopolistas de Estado—, un sector cooperativo o de economía solidaria, uno de pequeños y medianos productores y comerciantes de la ciudad y del campo, y la economía natural. Cada uno de estos tipos de economías, en correspondencia con el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas, expresan las relaciones de producción peculiares de la región, cuya forma social es la estructura clasista, las clases que representan a cada uno de ellos. En las teorías sobre «actores» y «movimientos sociales» se da una inversión de la realidad, una fragmentación de la totalidad clasista en segmentos inconexos entre sí y con su origen clasista, lo que pone en dudas la existencia misma de los sujetos socioeconómicos,<sup>169</sup> es decir, de las clases, y se disuelven las identidades clasistas. Ello ha sido reemplazado, en la terminología contemporánea, por los «actores» y «agentes», sin un sentido de clases orgánicamente constituidas. Desaparecen asimismo las luchas contra el capital y el capitalismo, para transformarse en luchas de «actores y grupos» de ecologistas, feministas o, para el caso de América Latina, de «piqueteros», «sin tierra», etc., que una vez

---

<sup>169</sup> Néstor Kohan: *Fetichismo y hegemonía en tiempos de rebelión*, p. 6, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005.

alcanzados los objetivos particulares de lucha, se desintegran por sí solos, o queda el problema reducido a las reivindicaciones particulares del grupo o movimiento, dejando intactas las bases que condicionan la explotación de su clase de origen.

Así, la explotación de género, etnias, minorías, etc., se presenta desvinculada de las estructuras socioclasistas y los Estados nacionales de turno pueden satisfacer sus reclamos, al tener un nexo nulo o escaso con las transformaciones de los cimientos mismos del capitalismo subdesarrollado. Por otro lado, se ha fortalecido cada día más la unidad y la tendencia a la universalización de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción capitalistas y, bajo el pretexto de las transformaciones reales y de las peculiaridades de los sujetos bajo estas condiciones de desarrollo del capitalismo, pueden quedar encubiertas, y lo que es más peligroso, pueden ser excluidos los sujetos y beneficiarios directos más importantes del cambio social, de la integración y cooperación en el continente sudamericano: las clases sociales hasta ahora explotadas.

Una vez esclarecido este punto de vista sobre los «actores» sociales, lo cual puede constituir una barrera para su existencia, actuación y transformación en sujetos políticos del cambio social, pudiéramos aceptar a los «actores sociales» como una categoría, sabiendo que las mismas «son formas mentales aceptadas por la sociedad, y por tanto objetivas, en que se expresan las condiciones de producción de este régimen social de producción históricamente dado».<sup>170</sup> Los actores sociales, como categoría, posee una conformación más amplia y heterogénea que la de clases sociales, pero con una base común en estas últimas y en los intereses que representan, comprendiendo que la misma incluye, además de las clases, los gobiernos locales, regionales (provinciales o estatales) y nacionales, las instituciones y mecanismos internacionales (FMI, BM, ALCA), las ONG, así como los organismos y mecanismos nacionales y regionales de intercambio e integración como: la Organización de Estados Americanos (OEA), el Foro Social Mundial, el MERCOSUR, el Pacto Andino, la CELAC, el ALBA, y sus instituciones y mecanismos en gestación.

Pudiéramos preguntarnos: ¿cuál o cuáles de estos actores sociales pueden constituirse en actores para la integración y cooperación dentro de sus sociedades y en la región de América Latina y el Caribe?, y ¿cuáles han sido excluidos hasta ahora?

Se debe recordar que Lenin, en su trabajo *Una gran iniciativa*, apunta:

---

<sup>170</sup> Karl Marx: *El Capital*, t. I, p. 41, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.

Las clases son grandes grupos de hombres que se diferencian entre sí por el lugar que ocupan en el sistema de producción social históricamente determinado, por las relaciones en que se encuentran con respecto a los medios de producción (relaciones que las leyes refrendan y formulan en su mayor parte), por el papel que desempeñan en la organización social del trabajo, y, consiguientemente, por el modo y la proporción en que perciben la parte de la riqueza social de que disponen. Las clases son grupos humanos, uno de los cuales puede apropiarse del trabajo de otro por ocupar puestos diferentes en un régimen determinado de economía social.<sup>171</sup>

Así, para entender la estructura de clases y grupos sociales de una sociedad históricamente determinada, hay que localizar «el lugar que ocupan en el sistema de producción» los sujetos económicos, y la forma en que se apropian de la riqueza social, aun cuando este lugar no esté refrendado en una ley, pues tal posición existe objetivamente en el sistema de relaciones sociales de producción. Ellos se apropian del excedente económico de diferentes formas, ya sea que se encuentren en una posición de propietarios sociales, colectivos o privados. Esta estructuración de los tipos de economía para el caso cubano será analizada en el tercer apartado de este trabajo.

#### *Lo público y lo privado. Una concepción burguesa*

Como ya se dijo, lo público y lo privado han sido y siguen siendo conceptos muy recurrentes en las investigaciones y en la práctica política de las sociedades capitalistas de occidente y también latinoamericanas y caribeñas. La concepción tiene un origen y enfoque generalmente burgueses, en el que subyace una elaboración conceptual que constituye, en buena medida, fundamento de la democracia burguesa y de la aparición del individuo libre, el ciudadano en quien descansa la soberanía de la nación y del Estado moderno.<sup>172</sup>

---

<sup>171</sup> Vladimir I. Lenin: «Una gran iniciativa», *Obras escogidas en tres tomos*, t. 3, p. 228, Editorial Progreso, Moscú, 1961.

<sup>172</sup> Teresita de Barbieri: «Los ámbitos de acción de las mujeres», en Narda Enríquez (ed.), *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales*, p. 110, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996.

De Barbieri conceptualiza lo público «como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. Se trata de un ámbito heterogéneo, donde es posible distinguir niveles diferentes».<sup>173</sup> De ello se infiere que la participación en el logro de las políticas públicas o el carácter público de las políticas es trascendental. Su evidencia lo muestran las sociedades con democracias participativas y protagónicas. Es por ello que autores como Lefont Marín y Ramírez Sierra (2020), «enfatan en la participación popular o participación de los beneficiarios»<sup>174</sup> como acción ineludible para alcanzar la democracia que se sigue construyendo en Cuba.

Las concepciones sobre lo público y lo privado requieren de la crítica correspondiente. Lo público y lo privado se han entendido como dos ámbitos en los que se estructura la sociedad civil. Esto es muy cómodo para la ideología burguesa, pues desmarca o aleja a las clases sociales del lugar que ocupan respecto a los medios de producción y apropiación del excedente económico. Con ello se ofrece una visión que tiende a la formación de la creencia social de que ambos elementos no se hallan en una relación de opuestos, desligados de la estructura económica, es decir, de la estructura de propiedad sobre la que descansa la sociedad. Por ello, desde la economía política marxista, la comprensión de lo público y lo privado tiene que ver con las relaciones de producción (propiedad y gestión) sociales y colectivas, o privadas, en correspondencia con el objeto histórico concreto.

Para de Barbieri:

Lo público y lo privado son representaciones de la sociedad que han acompañado el desarrollo del capitalismo y el proceso más global de la modernidad. Con base en la dicotomía imaginaria se recrearon y organizaron los sistemas sociales y las formulaciones normativas, se definieron espacios de competencia para las actividades económicas, políticas y culturales.<sup>175</sup>

---

<sup>173</sup> Teresita de Barbieri: «Los ámbitos de acción de las mujeres», *Revista Mexicana de Sociología*, 53(1): p. 214, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., ene.-mar., 1991.

<sup>174</sup> Edgar R. Romero Fernández: ob. cit., p. 12.

<sup>175</sup> Teresita de Barbieri: «Los ámbitos de acción de las mujeres», *Revista Mexicana de Sociología*, 53(1): p. 220, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., ene.-mar., 1991.

Teniendo en cuenta que lo estrictamente privado está relacionado con lo individual y personal, debe tenerse en cuenta su relación dialéctica, y cómo lo público puede devenir privado, y lo privado público, en cada eslabón del sistema de relaciones sociales de producción, conociendo que este es un proceso complejo y no automático. Hay que dejar sentado que para la economía política marxista, lo privado tiene que ver con la apropiación de la riqueza según las leyes sociales de un determinado régimen socioeconómico. En el capitalismo, este proceso se halla intrínsecamente relacionado con el capital y el valor de la fuerza de trabajo considerada como mercancía, y en la construcción del socialismo se relaciona con la cantidad y calidad del trabajo aportado. Bajo estas leyes se produce la apropiación de la riqueza social por parte de los individuos, propietarios individuales, familias, y por los representantes del capitalismo privado en sus diversas formas y grados de desarrollo. Por su parte, lo público se asocia con formas de propiedad y gestión social y colectiva, con base en la equidad y justicia social para todos, sin distinción.

Sin embargo, para poder entender a profundidad estas esferas e indagar más en estos espacios y procurar otros como ámbitos de acción, de Barbieri define lo público y lo privado como zonas de interacción en las que se vienen produciendo diferentes normatividades. Más allá de la unidad dialéctica de lo público y lo privado, existe objetivamente una mayor complejidad que trasciende la lógica dicotómica, por lo que afirma:

Público y privado son ya hoy, como tantos autores han señalado y analizado, inoperantes: restringen y confunden el conocimiento sobre las sociedades y la comprensión de sus actores. Parece entonces necesario representar a las sociedades actuales con otros ámbitos, de manera de dar cuenta de la diversidad en que transcurre la vida social.<sup>176</sup>

La apuesta, dado el «uso y las limitaciones de la dicotomía público-privado» propone «una superación de la misma».<sup>177</sup>

De aquí podemos definir qué entender por sector público y qué es el sector privado, cuál es la tipología interna, es decir, los tipos de economía que integran cada uno de ellos en la

---

<sup>176</sup> *Ibíd.*, p. 221.

<sup>177</sup> *Ibíd.*, p. 204.

sociedad cubana, ateniéndonos a la estructura económica (la propiedad y la gestión), que sustenta, en última instancia, el lugar de los sujetos y sus intereses económicos, sociales y políticos.

## **Lo público y lo privado en la transición extraordinaria al socialismo en Cuba**

### *Tipos de economía en la economía mixta de transición al socialismo<sup>178</sup> en Cuba*

El carácter esencialmente socialista del proyecto social cubano pone en el centro de atención a los seres humanos y su entorno, como gestores directos de su destino y, por otro lado, como beneficiarios directos de los resultados del mismo. De esto se desprende que es un punto de partida esencial en la concepción del desarrollo: *determinar la estructura, características y tendencias (leyes) del sistema socioeconómico dado*, y con ello sus sujetos socioeconómicos. Deben identificarse las dimensiones, y al interior de ellas, el o los ejes socioeconómicos fundamentales y los sujetos en su estructuración en clases y grupos sociales. En este sentido, Marx define la *estructura económica* como:

El conjunto de las relaciones de producción que en ella priman, las cuales corresponden a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales y *constituyen la base real* sobre la cual se eleva la superestructura jurídica y política y a la que corresponden determinadas formas de la conciencia social. El modo de producción de la vida material condiciona el proceso de la vida social, política e intelectual en general (las cursivas son del autor del presente artículo).<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Víctor M. Figueroa Albelo, en el libro *El sector mixto en la reforma económica cubana*, define la economía mixta de transición al socialismo con «una serie de rasgos que aseguren, —y esto es clave—, que el movimiento contradictorio, conflictivo y antagónico que asumen las nuevas relaciones económicas, tienda finalmente a la victoria de las fuerzas productivas socializatorias frente a la tendencia objetiva emergente hacia la privatización y capitalización internas como a la subordinación prevaeciente y promovida por el capital extranjero en expansión. Además, sus rasgos deben establecer una diferencia cardinal con aquel concepto de la economía mixta que postulan los ideólogos de Occidente, especialmente los socialdemócratas» (véase: Víctor M. Figueroa Albelo: *El sector mixto en la reforma económica cubana*, pp. 29-31, Editorial Félix Varela, La Habana, 1995).

<sup>179</sup> Karl Marx: «Prólogo», *Contribución a la crítica de la economía política*, p. 12, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970.

Y más adelante apuntaba:

Así como no se juzga a un individuo por la idea que él tenga de sí mismo, *tampoco se puede juzgar tal época de revolución por la conciencia* de sí misma; es preciso, por el contrario, explicar esta conciencia por las condiciones de la vida material, por el conflicto que existe entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción (las cursivas son del autor del presente artículo).<sup>180</sup>

El sistema socioeconómico de una sociedad concreta está compuesto por la unidad de dos estructuras que se presuponen y excluyen mutuamente: la estructura de las relaciones sociales de producción y la estructura de las fuerzas productivas. La ley marxista del cambio social, del desarrollo, se refiere precisamente a esta correspondencia obligada entre las relaciones sociales de producción y el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas.

Así, Marx nos plantea sistemáticamente, el contenido de la famosísima ley<sup>181</sup> de la correspondencia entre el nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y las relaciones de producción como fundamento de la teoría general del desarrollo histórico. Estas relaciones determinadas, necesarias, independientes de su voluntad tienen lugar siempre a partir de y en el marco de determinadas *relaciones de propiedad* (las cursivas son del autor del presente artículo).<sup>182</sup>

Esta ley actúa lo mismo en el tránsito de una formación social a otra, que al interior de una formación; por tanto, es válida en los marcos de la construcción del socialismo y acompañará su evolución.<sup>183</sup>

---

<sup>180</sup> *Ibíd.*, p. 13.

<sup>181</sup> Figueroa Albelo aclara a pie de página que: «esta ley no puede ser interpretada mecánicamente —desgraciadamente así sucedió en no pocos casos— tampoco puede negarse la autonomía relativa de las relaciones de producción y su capacidad de movilizar o retrancar el desarrollo de las fuerzas productivas en la historia de la humanidad» (véase: Víctor M. Figueroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana*, p. 43, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009).

<sup>182</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana*, p. 43, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

<sup>183</sup> «Una sociedad no desaparece nunca antes de que sean desarrolladas todas las fuerzas productivas que pueda contener, y las relaciones de producción nuevas y superiores no se sustituyen jamás en ella antes de que las condiciones materiales de existencia de esas relaciones hayan sido incubadas en el seno mismo de la vieja sociedad. Por eso la humanidad no se propone nunca más que los problemas que puede resolver, pues, mirando

Las relaciones de producción tienen *una forma exterior* de manifestación y *una realidad íntima*, que no siempre coincide con la apariencia. El concepto marxista se refiere a esa realidad oculta que es necesario descubrir y apropiarse mediante categorías y leyes y transformarla. Asimismo, dicho concepto alude *al modelo del cambio social marxista* y *al concepto marxista de desarrollo*, al explicar la sustitución de una estructura por otra, o los cambios que se dan al interior de una formación social: a) lenta transformación progresista de las fuerzas productivas; b) desajuste contradictorio con las relaciones sociales de producción; y c) conclusión: estructura socioeconómica de cualidad nueva. Los factores endógenos constituyen la base del análisis, que son la base del cambio y el desarrollo, donde los factores exógenos actúan de modo indirecto, acelerando o frenando el desarrollo de las fuerzas productivas.

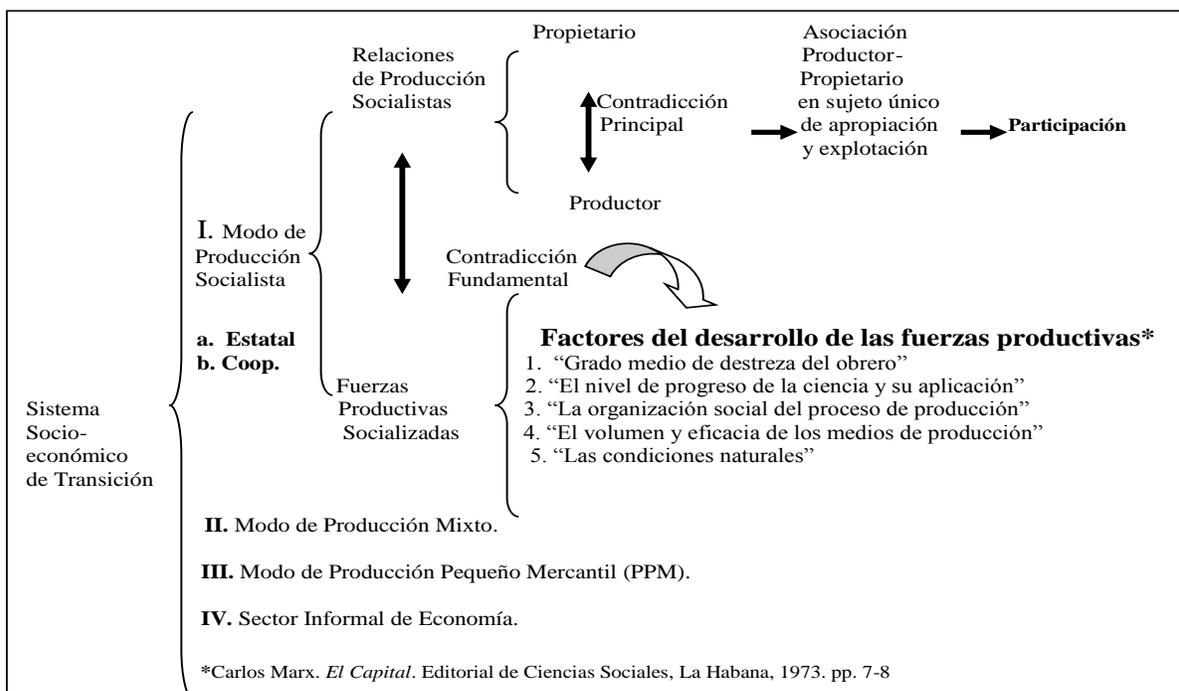
Como se conoce, el sistema socioeconómico<sup>184</sup> de la transición en Cuba es una totalidad heterogénea al estar conformado por distintos modos de producción o tipos de economía, y se distingue porque el modo de producción socialista en transición se compone por la unidad de dos estructuras: las relaciones de producción socialistas y las fuerzas productivas socializadas.

---

de más cerca, se verá siempre que del problema mismo no se presenta más que cuando las condiciones materiales para resolverlo existen o se encuentran en estado de existir» (véase: Karl Marx: «Prólogo», *Contribución a la crítica de la economía política*, p. XIII, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970).

<sup>184</sup> Definición que coincide con la de *sistema de relaciones de producción*, de Lenin: «cada sistema de relaciones de producción es, según la teoría de Marx, un organismo social particular, con sus leyes propias de aparición, de funcionamiento y de paso a una forma superior de conversión en otro organismo social» (véase: Vladimir I. Lenin: *Obras completas*, t. II, p. 428).

Gráfico 1. Sistema socioeconómico de transición al socialismo en Cuba



Fuente: Jaime G. García Ruiz: *El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba*, p. 32, Editorial Caminos, La Habana, 2014.

Los distintos tipos de economías o modos de producción que componen dicho sistema y sus respectivas formas organizativas y de propiedad son:

- 1) El modo de producción socialista sustentado en:
  - a) La propiedad estatal (empresa estatal socialista).
  - b) La propiedad estatal-cooperativa (Unidades Básicas de Producción Cooperativa).
  - c) La propiedad cooperativa organizada en forma de Cooperativas de Producción Agropecuaria y el patrimonio colectivo de las Cooperativas de Créditos y Servicios).
- 2) El modo de producción mixto, sustentado en la propiedad mixta estatal-capital extranjero.
- 3) El modo de producción privado, que a su vez cuenta con las siguientes formas:
  - a) La pequeña producción mercantil (formal e informal del campo y la ciudad), basada en la propiedad privada individual/familiar.

b) La producción mercantil sustentada en la explotación del trabajo ajeno.

A partir del inicio del proceso de actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, con base en los Lineamientos de la Política económica y social del Partido y la Revolución (2011), aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), se produce una transformación profunda en la base económica heterogénea de la transición socialista cubana. Su implementación en los años siguientes y su posterior desarrollo en el VII Congreso del PCC, plasmado en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y en la nueva Constitución de la República de Cuba, también ampliamente discutida por todos los sectores de la población entre agosto y septiembre de 2018, aprobada en el Parlamento cubano y en Referéndum popular el 24 de febrero de 2019, muestra las transformaciones sustantivas ocurridas que amplían la heterogeneidad en la base socioeconómica de la sociedad cubana entre 2011 y 2019, y que se proyectan hacia el 2030.

Se reconoce formalmente la propiedad privada sobre los medios de producción. Sin embargo, la propiedad privada existente hoy en Cuba debe distinguirse en sus dos «clases harto distintas de propiedad privada» o a través de dos formas de propiedad privada sobre los medios de producción: a) la primera, la que se sustenta en el trabajo personal del productor y, por tanto, en la propiedad privada individual/familiar); y b) la segunda, «la que se funda sobre la explotación del trabajo ajeno» y, por ende, en la propiedad capitalista privada o capitalismo privado.

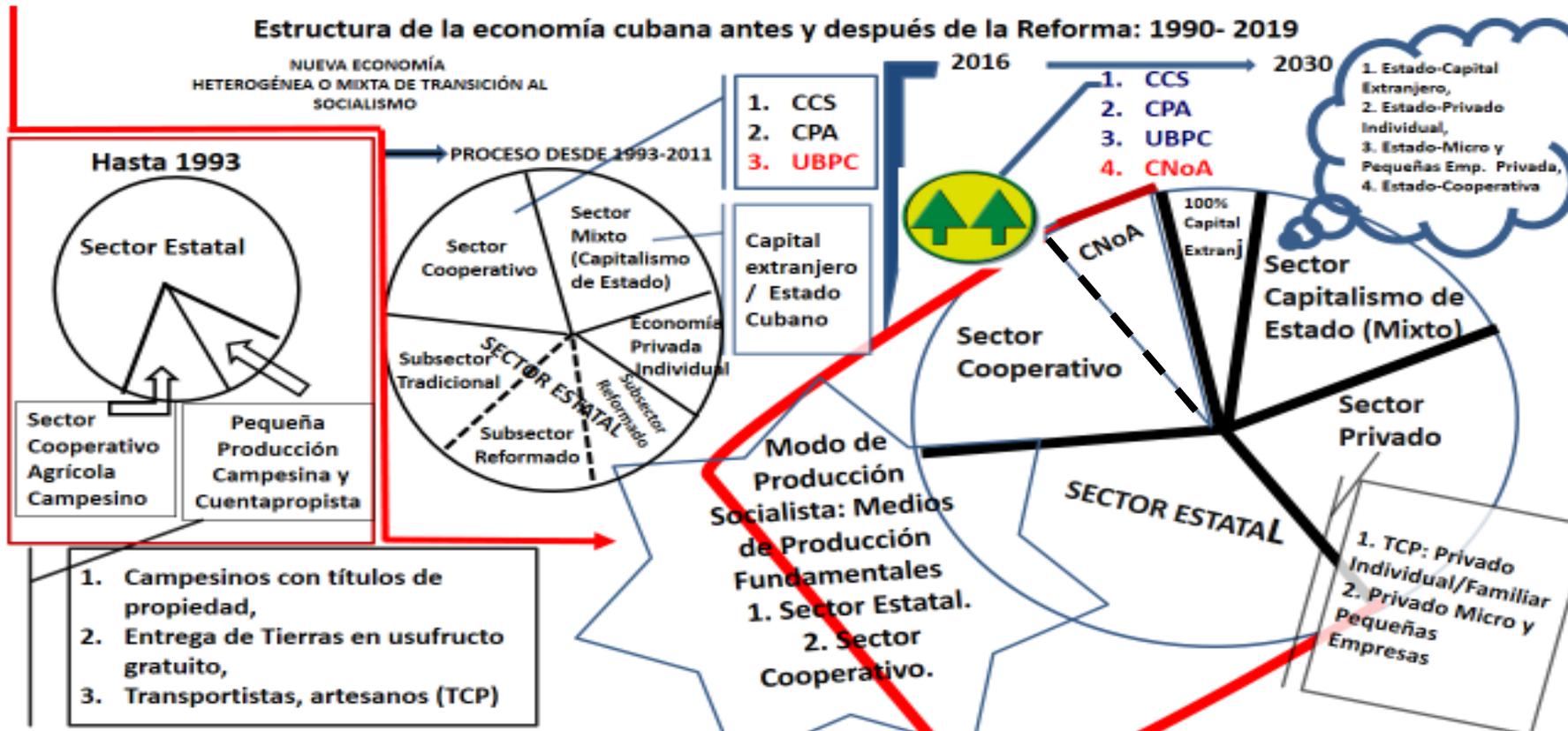
Sobre ello Marx apunta:

La economía política (burguesa) confunde fundamentalmente dos clases harto distintas de propiedad privada: la que *se basa en el trabajo personal del productor* y la que se funda sobre la explotación del trabajo ajeno. Olvida que la segunda no solo es la antítesis directa de la primera, sino que, además, florece siempre de su tumba (las cursivas corresponden a Marx).<sup>185</sup>

---

<sup>185</sup> Karl Marx: *El Capital*, p. 701, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1973.

Gráfico 2. Transformación gradual de la base socioeconómica de la transición socialista en Cuba (1990-2011-2019-2030)



Fuente: Parte de este gráfico se basa en el gráfico «Nueva economía heterogénea o mixta de transición al socialismo. Hasta 1993-proceso desde 1993», tomado de Víctor M. Figueroa Albelo: «Cuba: una experiencia de construcción socialista», presentación en Power Point, diapositiva 68. El gráfico de 2011 en adelante ha sido elaborado por el autor del presente artículo.

En Cuba, por tanto, se hace necesaria la diferenciación, dentro del sector privado, del denominado Trabajo por Cuenta Propia (TCP) y de estas dos formas de propiedad harto distintas: la propiedad privada individual/familiar, sustentada en el trabajo del productor y su familia, y la propiedad privada que se sustenta en la explotación del trabajo ajeno, bajo formas organizativas de micro y pequeñas empresas privadas (MIPYMES). Esto se convierte en el rasgo más distintivo de la base económica que emerge en Cuba a partir del VII Congreso del PCC y de la Reforma constitucional.

El gráfico 3 muestra el proceso de transformación gradual que ha venido ocurriendo en Cuba desde los años noventa del pasado siglo hasta la fecha y su posible evolución hacia 2030.

### **Relación sector estatal vs. sector no estatal; tipo de economía socialista vs. tipo de economía privada**

A esta estructura económico-social le corresponde una estructura de propiedad y de gestión, la cual la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y la nueva Constitución de la República reflejan de la siguiente forma:

- a) **socialista de todo el pueblo:** en la que el Estado actúa en representación y beneficio de aquel como propietario.
- a) **cooperativa:** la sustentada en el trabajo colectivo de sus socios propietarios y en el ejercicio efectivo de los principios del cooperativismo.
- b) **de las organizaciones políticas, de masas y sociales:** la que ejercen estos sujetos sobre los bienes destinados al cumplimiento de sus fines.
- d) **privada:** la que se ejerce sobre determinados medios de producción por personas naturales o jurídicas cubanas o extranjeras; con un papel complementario en la economía.
- e) **mixta:** la formada por la combinación de dos o más formas de propiedad.
- f) **de instituciones y formas asociativas:** la que ejercen estos sujetos sobre sus bienes para el cumplimiento de fines de carácter no lucrativo.

g) personal: la que se ejerce sobre los bienes que, sin constituir medios de producción, contribuyen a la satisfacción de las necesidades materiales y espirituales de su titular.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Cuba: Constitución de la República de Cuba, pp. 20-21, La Habana, 2019.

Gráfico 3. Relación sector estatal vs no estatal; sector socialista vs sector privado y patrimonio (propiedad) y gestión pública vs. privada

Estat/N o Estatal	Tipos de economía	Sector	Formas organizativas	Socialista (pública)/privada		Síntesis	
				Propiedad y patrimonio	Gestión		
Estat		Sector estatal socialista	Sistema empresarial	Estat	Estat	Público	
			Sistema presupuestado	Estat	Estat	Público	
			Instituciones y formas asociativas (no lucrativas)	De instituciones y asociaciones	Colectiva	Público	
			Organizaciones políticas, de masas y sociales	De organizaciones	Colectiva	Público	
No estatal	I. Socialista de todo el pueblo	Sector cooperativo	UBPC (mixto)	Estat-cooperativa (mixta)	Cooperativa	Público	
			CPA	Colectiva	Cooperativa	Público	
			Colectiva (patrimonio colectivo)	Cooperativa	Público		
			CCS	Privada	Privada	Privado	
			CNoA	1: a. Solo con patrimonio de los socios bajo propiedad colectiva. b. Conservando los socios la propiedad privada individual.	Cooperativa Cooperativa Privada individual	Público Privado	
				2. Mixta: con patrimonio estatal: a. Estatal-cooperativa b. Privada individual c. Combinación de las anteriores	Cooperativa-estatal Privada individual Cooperativa-estatal Privada individual	Público Privado Público Privado	
	II. Mixta	Mixto	Empresas mixtas, asociaciones de administración y gerencia, arrendamiento, etc.	Estat-capitalista privada (extranjera o nacional)	Estat Privada	Público Privado	
			Empresas y establecimiento arrendados	Estat-cooperativa-privada individual	Estat Privada individual	Público Privado	
		III. Privada	Capitalismo privado extranjero 100 %	Empresa y asociaciones extranjeras	Privada capitalista	Privada	Privado
			Capital privado nacional	Micro, pequeña y mediana empresa	Privada capitalista	Privada	Privado
		Privado individual	Empresa personal-familias	Privada-individual	Personal-familiar	Privado	

Fuente: Elaborado a partir de documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017: Cuba: 1) Constitución de la República de Cuba, La Habana, 2019; 2) Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017; 3) Partido Comunista de Cuba: Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2021; 4) Partido Comunista de Cuba: Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017; 5) Cuba:

Decreto Ley No. 366 «De las cooperativas no agropecuarias», *Gaceta Oficial* (63), edición ordinaria de 30 de agosto de 2019; y 6) Cuba: Decreto Ley No. 365/2018 (GOC-2019-464-073) «De las Cooperativas Agropecuarias», Ley No. 118 Ley de la inversión extranjera, *Gaceta Oficial* (20), edición extraordinaria de 16 de abril de 2014.

Como se aprecia en el gráfico 3, se hace necesario diferenciar las relaciones de producción (tipos de economía) en que se sustenta o incluye el sector estatal y en cuáles el denominado sector no estatal. La distinción entre uno y otro y el uso de ambos términos es válida,<sup>187</sup> pero no es exacta. En no pocas ocasiones el sector no estatal se asocia con el tipo privado de economía en general, y por tanto el concepto encubre los segmentos nada despreciables de relaciones de producción basadas en una forma de propiedad y patrimonio socialistas: la propiedad cooperativa (subsistema de relaciones socialistas de producción que se dan en las Cooperativas de Créditos y Servicios [CCS], Cooperativas de Producción Agrícola [CPA], Unidades Básicas de Producción Cooperativa [UBPC] y Cooperativas No Agropecuarias [CNoA]). Por otro lado, suaviza el concepto y la existencia de la propiedad privada en sus dos formas.

Por su parte, la distinción entre sector socialista-sector privado refleja claramente la esencia opuesta entre las relaciones socialistas de producción y las relaciones privadas, capitalistas o no, y su relación contradictoria. Permite además prestar atención al papel fundamental que ocupan en la construcción del socialismo las relaciones de producción sustentadas en la propiedad socialista de todo el pueblo y el lugar subordinado de las formas privadas de producción y apropiación de la riqueza social. También permite distinguir los segmentos de relaciones de producción y apropiación privadas (*privada individual/familiar*), de las relaciones *privadas basadas en el trabajo ajeno*, que se están dando al interior de las formas cooperativas de CCS y CNoA, es decir, junto a las relaciones propiamente socialistas y dentro del sector mixto, dentro del cual conviven o pudieran convivir relaciones socialistas de producción junto a relaciones cooperativas y privadas en cualquiera de sus dos formas. Por último, permite distinguir las relaciones capitalistas privadas de las relaciones socialistas, estatales y cooperativas.

### **Gestión pública (socialista, colectiva) vs. gestión privada. Sector público (socialista, colectivo) vs. sector privado**

Otro elemento no menos importante a destacar es el fenómeno de la propiedad y el de la gestión pública (socialista, colectiva) y su relación con la propiedad y la gestión privadas.

Como se aprecia, el sector público en Cuba no se puede reducir al sector estatal. Es mucho más que eso. Se sustenta en el tipo socialista de economía y, dentro de este, en la

---

<sup>187</sup> Las acepciones *sector estatal* y *sector no estatal* son ampliamente utilizadas desde los años ochenta por el Sistema Nacional de Estadística y las estructuras del Estado y gobierno en el país.

propiedad socialista de todo el pueblo: la propiedad (patrimonio) y gestión cooperativa y colectiva dentro de este sector, y la mixta, donde predominan la propiedad y gestión socializadas, pero en coexistencia con la propiedad y gestión privadas y cooperativas. Nótese que tanto dentro del sector cooperativo, como en el mixto, hay un segmento de relaciones privadas de producción, las cuales no determinan el movimiento del sistema de economía de transición en Cuba. De lo anterior se deduce, por un lado, el contenido determinante del carácter de lo que se puede designar como sector público, y por otro lado, el sector privado en Cuba propiamente dicho: el monopolio de la propiedad y la gestión de los medios fundamentales de producción y apropiación de la riqueza social. Pudiera parecer excesiva la insistencia analítica que aquí se ha hecho y que —insisto— debería realizarse en el futuro sobre el sector privado, la gestión privada, su evolución y fortalecimiento deseado, sin estigmatización, pero también sin olvidarnos de que no es necesario tener el monopolio o la propiedad sobre los medios de producción para que la producción mercantil simple se trueque en producción mercantil capitalista, y que además pueden existir —y de hecho hay— desarrollo de relaciones capitalistas de producción y acumulación de capital y riqueza. El solo hecho de pasar la explotación y uso de los medios de producción a *través de la gestión* a productores privados, es el garante de la reproducción y acumulación del capital y de la riqueza social.

Tampoco se trata de no reconocer la posibilidad de la existencia, durante un determinado tiempo, de la propiedad privada capitalista en las condiciones de la transición del capitalismo al socialismo. El capitalismo privado no está reñido con la construcción del socialismo en su período de transición. Por el contrario, la construcción del socialismo, desde las condiciones de subdesarrollo, requiere de capital, tecnologías y mercados. Entonces se debe conocer, de forma resumida, qué significa dicha transición. Vladimir I. Lenin, en su trabajo «Acerca del infantilismo “izquierdista” y del espíritu pequeñoburgués», señalaba:

¿Pero qué significa la palabra «transición»? En lo que atañe a la economía, ¿no significa acaso que el sistema actual contiene elementos, partículas, fragmentos, tanto de capitalismo *como* de socialismo? Cualquiera reconocerá que sí. Pero no todos, al reconocerlo, se toman el trabajo de reflexionar sobre qué elementos realmente constituyen las diferentes estructuras economicosociales que existen en Rusia en el momento actual. Y esta es la clave, de la cuestión.

Enumeremos estos elementos:

- 1) patriarcal, es decir, en grado considerable una economía campesina natural;
- 2) pequeña producción mercantil (aquí figuran la mayoría de los campesinos que venden el cereal);
- 3) capitalismo privado;
- 4) capitalismo de Estado;
- 5) socialismo.<sup>188</sup>

Por tanto, no podemos negar la posibilidad y objetividad de la existencia del «capitalismo privado», así como del «capitalismo de Estado», sector o propiedad mixta, pero al propio tiempo no podemos olvidarnos de que aquí la cuestión es, como dijera Lenin, «¿quién vence a quién?», o como dijera Víctor Figueroa Albelo: «La libertad y la enajenación bregan en esa lucha entre quién vence a quién».<sup>189</sup>

### **Las contradicciones**

Así, como se mostró en el apartado anterior, la sociedad cubana se sustenta en un sistema económico altamente heterogéneo, compuesto por diferentes tipos de economías, sujetos económicos, clases y grupos sociales altamente contradictorios.

Las contradicciones, como fuentes fundamentales de desarrollo, tienen un comportamiento dinámico y su solución-superación forma parte del dinamismo de los procesos reales. Cuando unas se vencen, aparecen otras o se hacen más visibles, e incluso en determinados momentos pueden llegar a ser altamente antagónicas. Ellas solo pueden ser analizadas desde esta perspectiva y dinámica. Todo proceso de desarrollo implica cambios —inducidos o no— y, por tanto, la aparición y solución-superación de las contradicciones que este engendra.

En la transición al socialismo cubano, además de las contradicciones macroeconómicas generales —como las que se dan entre acumulación y consumo, entre consumo realizado a través de los ingresos provenientes del trabajo y los fondos sociales de consumo, entre desarrollo económico y desarrollo social, entre regulación planificada y mercado—

---

<sup>188</sup> Vladimir I. Lenin: «Acerca del infantilismo “izquierdista” y del espíritu pequeñoburgués», *Obras completas*, t. XXIX, p. 89, Editorial Akal, Madrid, 1974.

<sup>189</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana*, p. 184, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

pueden aparecer otras de carácter local o generadas por los cambios que se introducen en el modelo socioeconómico. Entre ellas tenemos:

1. Los grados de descentralización económico-financiera que se pretende introducir a nivel local y la centralización gubernamental territorial y sectorial.
2. La producción-apropiación de excedentes económicos por los productores directos y los órganos de gobiernos locales y territoriales.
3. La liberación del acceso a los bienes de consumo (eliminación del racionamiento) y el tránsito paulatino al subsidio a los segmentos de la población de más bajos ingresos.
4. La reestructuración del empleo bajo el principio de idoneidad demostrada y las ofertas de nuevas alternativas de empleo.
5. Los distintos tipos de economía portadores de intereses económicos diferentes: intereses individuales, privados, colectivos y sociales, donde deben primar los últimos sobre el resto y los correspondientes intereses transversales del nivel local, territorial y nacional.<sup>190</sup>

Este sistema de relaciones sociales heterogéneas de producción conforma una totalidad en sus vínculos e interdependencias. De aquí la configuración-diferenciación más nítida de las clases y grupos sociales y de sus intereses económicos contradictorios, los que tendrán que encontrar soluciones en los diferentes niveles y por medio de los propios actores. Nadie desde fuera podrá hacerlo.

En la transición al socialismo se da un *proceso de asociación* entre el productor directo y el propietario de las condiciones y resultados de la producción, lo que deviene en un sujeto único en el sector socialista (estatal, cooperativo, mixto). La relación *productor-propietario asociado*, en los marcos de las relaciones de producción-propiedad y gestión-socialista se convierte en la relación fundamental del nuevo modo de producción, «cuya esencialidad tiene su raíz en la identificación crecientemente plena del trabajador como sujeto de la propiedad y productor en los marcos de la posesión colectiva».<sup>191</sup> Los *productores-propietarios* asociados conforman una unidad contradictoria en la cual se

---

<sup>190</sup> Jaime G. García Ruiz: «Reforma de los noventa y actualización del socialismo en Cuba: continuidad y ruptura», *Revista Economía y Desarrollo*, 149(1): 33-51, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-jun., 2013.

<sup>191</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana*, p. 8, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

presuponen y excluyen: cada uno de los productores ejerce la apropiación a través del colectivo y su participación en él, y el colectivo o productor social no puede prescindir de la participación de cada uno de sus miembros.

La exclusión y la lucha de contrarios, con arreglo a las condiciones y a los resultados de la producción, se basan en la *condición primaria* para la libre y plena apropiación de todos (sociedad, colectivo, individuos). De esta manera, se da «la realización del productor como propietario social individualizado —realización humana por intermedio de la sociedad»<sup>192</sup> o del colectivo. Para Marx y Engels, la sociedad futura sería aquella en la que «el libre desenvolvimiento de cada uno será la condición primaria del libre desenvolvimiento de todos».<sup>193</sup>

Así, la contradicción fundamental que se da en el seno de las relaciones sociales de producción, entre *productor-propietario*, es específica del modo de producción socialista en transición, caracteriza al sistema *desde su origen y lo diferencia del resto*. Dicha contradicción, por primera vez en la construcción del socialismo, encuentra parte de su solución a través de la posibilidad de *participación real del productor*, donde comienza el proceso hacia la plena emancipación y desenajenación del hombre por sí mismo. Como señalara Fidel Castro, dicho proceso: «es igualdad y libertad plenas [...] es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos».<sup>194</sup> La participación se convierte entonces en la vía de *realización plena, emancipada y libre del productor* como miembro de la sociedad (del colectivo), lo que permite que se identifique e implique real y efectivamente en la construcción de su propio destino.

Sin embargo, la contradicción principal entre *productor-propietario* no encuentra en el seno de la estructura de las relaciones de producción socialista todo el conjunto de condiciones requeridas para su plena resolución, sino que una parte considerable de la

---

<sup>192</sup> *Ibíd.*, p. 36.

<sup>193</sup> Karl Marx y Friedrich Engels: «Manifiesto del partido comunista», *Obras Escogidas en tres tomos*, t. I, p. 93, Editorial Progreso, Moscú, 1973.

<sup>194</sup> Fragmento tomado del concepto de Revolución dado por Fidel Castro Ruz: «Revolución es sentido del momento histórico; es cambiar todo lo que debe ser cambiado; es igualdad y libertad plenas; es ser tratado y tratar a los demás como seres humanos; es emanciparnos por nosotros mismos y con nuestros propios esfuerzos; es desafiar poderosas fuerzas dominantes dentro y fuera del ámbito social y nacional; es defender valores en los que se cree al precio de cualquier sacrificio; es modestia, desinterés, altruismo, solidaridad y heroísmo; es luchar con audacia, inteligencia y realismo; es no mentir jamás ni violar principios éticos; es convicción profunda de que no existe fuerza en el mundo capaz de aplastar la fuerza de la verdad y las ideas. Revolución es unidad, es independencia, es luchar por nuestros sueños de justicia para Cuba y para el mundo, que es la base de nuestro patriotismo, nuestro socialismo y nuestro internacionalismo» (véase: Fidel Castro Ruz: «Discurso pronunciado en la Tribuna abierta de la juventud, los estudiantes y los trabajadores por el Día Internacional de los Trabajadores, en la Plaza de la Revolución, el 1º de mayo del 2000», disponible en: <http://www.cuba.cu>).

misma se localiza fuera de dicha estructura: en la estructura de las fuerzas productivas y en sus factores determinantes,<sup>195</sup> es decir, en la contradicción entre desarrollo y socialización de las fuerzas productivas y la propiedad social socialista de los medios de producción. Esta es la contradicción cuya solución, según Marx, completa el cambio social junto al resto de las relaciones de producción y fuerzas productivas no socialistas. Las demás condiciones se hallan en la *superestructura política y cultural*, entre otras.

### **Participación social, cooperación y regulación: efectividad de las políticas**

La división social del trabajo y, por tanto, la existencia de diferentes niveles de desarrollo, imponen objetivamente el establecimiento de lazos o sistemas de cooperación horizontal e intersectorial a escala local, territorial y nacional. Ello potenciaría la complementación entre los distintos sectores y ramas económicas en cada nivel. Por tanto, una dirección y principio fundamental del desarrollo está en la potenciación de las formas productivas cooperativa y privada individual/familiar, así como en la estimulación de la forma privada bajo la forma de micro, pequeñas y medianas empresas, pero hasta *un límite* que no permita comprometer la esencia y el curso mismo del socialismo cubano. Las cooperativas deben concebirse en los ámbitos de la producción, del trabajo asociado y de créditos y servicios en la producción agropecuaria, la pequeña industria, la industria local y los servicios, que restablezcan los lazos de cooperación, regulación e integración locales rotos en la década de los sesenta. Además, deben aprovechar las capacidades externas, sectoriales y verticales.

La gran interrogante aún no resuelta podría formularse así: ¿cuál es el *límite permisible* de crecimiento del subconjunto de *relaciones sociales de producción privadas* que se sustentan en la explotación del trabajo ajeno en la transición al socialismo en Cuba, sin poner en riesgo el sistema social socialista, y cuáles instrumentos utilizar?

#### *Papel regulador del Estado y participación social*

Una de las funciones de cualquier Estado es la de servir de regulador de las relaciones entre los sujetos económicos. El mayor o menor grado de intervención de este en los

---

<sup>195</sup> Como quedó expresado en el gráfico 1, los factores del desarrollo de las fuerzas productivas, según Marx, son cinco. Dichos factores, analizados de cerca, están en correspondencia con una u otra de las dimensiones del desarrollo.

asuntos económicos ha dependido del tipo de relaciones sociales imperantes en una determinada nación en épocas concretas. A diferencia del capitalismo, el papel que desempeña el factor subjetivo en la construcción del socialismo, así como las posibilidades reales de intervención del Estado en la regulación del movimiento económico y en el establecimiento de las proporciones, son definitorios.

Las vías e instrumentos que utiliza o puede utilizar el Estado son diversas y pueden cambiar en diferentes momentos. El sistema de contratación económica, el sistema impositivo, la oferta, los ingresos de los consumidores, los precios y el control obrero, la supervisión, el control de inventarios, el desarrollo del sector mixto como vía de regulación-socialización a través del arrendamiento, el usufructo entre el Estado y el resto de los tipos de economía, los contratos de administración y gerencia, etc., son algunos de los instrumentos de regulación de la espontaneidad del mercado que debe utilizar el Estado. Estos sistemas deben abarcar todos los tipos de economías o formas productivas sin excepción, ya se trate de la forma estatal, las cooperativas, mixta, o del sector privado individual/familiar y de los micro, pequeños y medianos propietarios privados, o también al interior de cada uno de ellos (entre los productores y consumidores). Sin embargo, el instrumento más general son las *políticas públicas*, que para el caso cubano, como se dijo anteriormente, están reflejadas en los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución. Pero la participación en el diseño, implementación, gestión y evaluación de las políticas es un asunto de todos los miembros de la sociedad y no solo del Estado.

Como la cooperación y participación son principios rectores del desarrollo en la sociedad cubana actual, su potenciación convierte a los actores en protagonistas del desarrollo a través de su participación directa. Esta ha sido una práctica en Cuba desde 1959, pero que se ha fortalecido y extendido a partir del VI y VII Congresos del PCC y del Referéndum constitucional de 2019. Respecto a dicha práctica, Ernesto Che Guevara señaló:

La última y más importante ambición revolucionaria [que] es ver al hombre liberado de su enajenación, [y para lo cual] todavía es preciso acentuar su participación consciente, individual y colectiva, en todos los mecanismos de dirección y producción y ligarla a la idea de la necesidad de la educación técnica e ideológica, de manera que sienta cómo estos procesos son estrechamente interdependientes y sus avances son paralelos. Así logrará la

total conciencia de su ser social, lo que equivale a su realización plena como criatura humana, rotas las cadenas de la enajenación.<sup>196</sup>

Es necesario esclarecer el concepto de participación como principio y método que se convierte en hilo conductor de nuestro modelo de desarrollo. El proceso de participación puede considerarse como unidad de dos subprocesos:

- 1) Se trata de aprovechar y potenciar las capacidades de pensamiento de todos los sujetos y sectores socioeconómicos de la nación que se hallan implicados, sin exclusión, lo que conduce a la planificación del desarrollo y potencia el valor de la participación.
- 2) Se trata de aprovechar y potenciar la capacidad de actuar de todos los sujetos y sectores socioeconómicos en grupo —en colectivo— y por consenso, lo que debe garantizar el proceso de ejecución y potenciar el valor de la implicación.

De lo anterior se desprende lo trascendental para lograr la efectividad de las políticas públicas, a partir de la diferenciación entre *política* y *política pública*, si se reconoce que:

[...] puede haber política sin propuestas de políticas públicas y entonces se tiene un sistema político concentrado en la distribución del poder entre los agentes políticos y sociales. La política sin políticas públicas es más demagógica, menos moderna. Por otra, pueden existir políticas públicas que desconsideren la política, lo que debilita la gobernabilidad social [...] Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.<sup>197</sup>

En este sentido, las políticas adquieren un carácter realmente público y son más efectivas al hacerse más robusta la participación directa y la cooperación en todos los niveles del entramado socioeconómico.

---

<sup>196</sup> Ernesto Che Guevara: *El socialismo y el hombre en Cuba*, p. 15, Editorial Política, La Habana, 1988.

<sup>197</sup> Eugenio Lahera: «Economía política de las políticas públicas», disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v1n2/v1n2a4.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2020).

## Bibliografía

- CASTRO RUZ, FIDEL: «Discurso pronunciado en la Tribuna abierta de la juventud, los estudiantes y los trabajadores por el Día Internacional de los Trabajadores, en la Plaza de la Revolución, el 1º de mayo del 2000», disponible en: <http://www.cuba.cu>
- CUBA: Ley No. 118 Ley de la inversión extranjera, *Gaceta Oficial* (20), edición extraordinaria de 16 de abril de 2014.
- \_\_\_\_\_: Constitución de la República de Cuba, Editorial Política, La Habana, 2019.
- \_\_\_\_\_: Decreto Ley No. 365 De las Cooperativas Agropecuarias, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (37), edición ordinaria del 24 de mayo de 2019.
- DE BARBIERI, TERESITA: «Los ámbitos de acción de las mujeres», *Revista Mexicana de Sociología*, 53(1): 203-224, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., ene.-mar., 1991.
- \_\_\_\_\_: «Los ámbitos de acción de las mujeres», en Narda Enríquez (ed.), *Encrucijadas del saber: los estudios de género en las ciencias sociales*, pp. 107-132, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1996.
- FIGUEROA ALBELO, VÍCTOR M.: *El sector mixto en la reforma económica cubana*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1995.
- \_\_\_\_\_: *La economía política de la construcción del socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
- GARCÍA RUIZ, JAIME G.: «Justicia social y equidad: el modelo estratégico de desarrollo humano en Cuba», *El Catoblepas* (2): p. 5, abril, 2002 (disponible en: <http://www.nodulo.org/ec/2002/n002p05.htm>).
- \_\_\_\_\_: «Reforma de los noventa y actualización del socialismo en Cuba: continuidad y ruptura», *Revista Economía y Desarrollo*, 149(1): 33-51, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-jun., 2013.
- \_\_\_\_\_ et al: «Consideraciones sobre el desarrollo local y sus ejes», en *Desarrollo territorial y local. Procesos de integración*, pp. 29-44, Ediciones Luminaria, Sancti Spíritus, 2013.
- \_\_\_\_\_: *La cuestión agraria en el modelo económico social de desarrollo socialista en Cuba. Crítica de la Economía Política*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2021.

- GUEVARA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el hombre en Cuba*, Editora Política, La Habana, 1988.
- KOHAN, NÉSTOR: *Fetichismo y Hegemonía en Tiempos de Rebelión*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005.
- LAHERA, EUGENIO: «Economía política de las políticas públicas», disponible en: <http://www.scielo.org.mx/pdf/eunam/v1n2/v1n2a4.pdf> (consultado el 10 de marzo de 2020).
- LEFONT MARÍN, LISANDRA y JUAN C. RAMÍREZ SIERRA: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Ediciones Luminaria, Sancti Spíritus, 2020.
- LENIN, VLADIMIR I.: «Una gran iniciativa», *Obras escogidas en tres tomos*, t. 3, Editorial Progreso, Moscú, 1961.
- MARX, KARL: *El Capital*, t. I, Fondo de Cultura Económica, México, 1964.
- \_\_\_\_\_ : «Prólogo», *Contribución a la crítica de la economía política*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970.
- \_\_\_\_\_ y FRIEDRICH ENGELS: «Manifiesto del partido comunista», *Obras Escogidas en tres tomos*, t. I, Editorial Progreso, Moscú, 1973.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011.
- \_\_\_\_\_ : Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.
- ROMERO FERNÁNDEZ, EDGARDO R.: «Prólogo», en Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Ediciones Luminaria, Sancti Spíritus, 2020.

# SECTOR COOPERATIVO Y POLÍTICAS DE DESARROLLO EN CUBA (1959-2020)

Lienny García Pedraza

Arisbel Leyva Remón

Joaquín Alonso Freyre

Jaime Gabriel García Ruiz

La Revolución cubana marca un antes y un después en materia de relaciones agrarias, por lo que ella significó para el proceso de superación, aún en curso, de las asimetrías existentes en el campo cubano, comenzando por la problemática de la tenencia de tierras que antes de 1959 generaba una estructura de posesión expulsora del habitante rural, según se puede constatar en el Censo agrícola de 1946. Luego, con las leyes de la Reforma Agraria, se inició un movimiento dirigido a establecer un mayor vínculo de simetría social, que determinó y determina el desenvolvimiento del cooperativismo en el país.

La Revolución comienza la transformación de la estructura agraria y a la par impulsa el desarrollo rural a través de la entrega de la tierra a quien la trabajaba y posteriormente por medio del incentivo al campesinado a asociarse en cooperativas. La solución al problema agrario (tenencia, uso y explotación de la tierra) era indispensable para el logro del desarrollo socioeconómico del país y se expresó en las políticas adoptadas en los años posteriores al triunfo.

Los procesos agrarios en Cuba transitan por diferentes etapas expuestas por autores como: Figueroa (2000), Valdés (2009), Ríos (2013), Arias y Leyva (2018), Donéstevez y Muñoz (2018). Es necesario analizar la evolución y estructura del sector cooperativo en su vínculo con las políticas de desarrollo y sus expresiones prácticas a escala nacional, para lo cual nos basamos en estas propuestas y en las realizadas por Figueroa (2009) y Pérez Villanueva y Torres Pérez (2013) sobre la estrategia de desarrollo cubana. Las etapas del desarrollo del cooperativismo en Cuba están asociadas a los intereses del país expresados en la estrategia de desarrollo emprendida por el gobierno, primeramente con un carácter democrático-popular, agrario y antimperialista, y luego socialista.

El presente estudio pretende *relacionar la dinámica histórica y la estructura del sector del cooperativismo en Cuba, con las políticas y dinámicas del desarrollo, tanto a escala*

*nacional como territorial y local*. Para ello hace uso del análisis de documentos y de la entrevista a informantes clave como herramientas para la búsqueda y recopilación de la información necesaria que sirvió de base a la presente investigación.

## **Desarrollo**

Durante el período 1959-2020 se identifican cuatro momentos donde se adopta la cooperativización como forma de socialización en el país. En estos cuatro momentos (ver figura 1) quedan recogidos los comportamientos del sector cooperativo en relación con las políticas de desarrollo implementadas. Ello evidencia la principal contradicción: la cooperativización se asumía como una forma transitoria. Pues la propiedad estatal sobre los principales medios de producción sería la forma fundamental en la estructura socioeconómica cubana. Al decir de Guevara (2006), generaría contradicciones frente a la gran colectividad en la medida en que concebía beneficios para un grupo particular (miembros de las cooperativas y sus familias). Sin embargo, el propio desarrollo del sector cooperativo demuestra que el carácter social de la organización le permite a la cooperativa irradiar más allá: hacia su comunidad. Por tanto, en las condiciones de Cuba no deja de existir antagonismo entre la colectividad con sus contradicciones (cooperativa) y la gran colectividad del Estado como representante oficial de la propiedad de todo el pueblo.

La política agraria adoptada en cada momento es resultado del contexto internacional y nacional y de los respectivos cambios en la política económica adoptada. Aspectos ideológicos, legislativos y el modelo real manifiesto han impactado en la política agraria asumida. Muchas veces la voluntad política sobrepasa las condiciones socioeconómicas y jurídico-institucionales para el cambio.

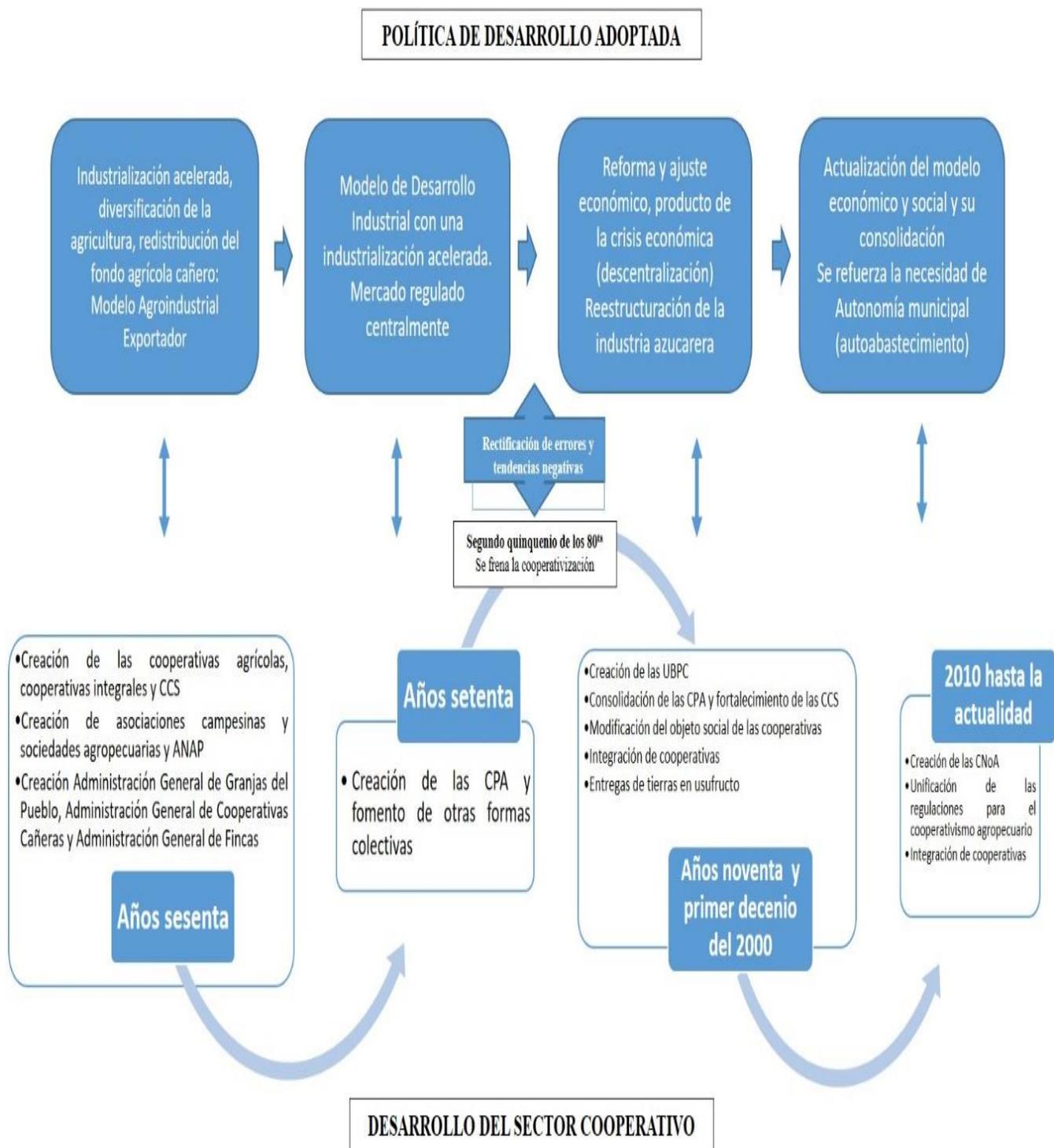


Figura 1. Relación de la dinámica histórica y la estructura del sector del cooperativismo en Cuba, con las políticas y dinámicas del desarrollo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Figueroa (2000 y 2009); Valdés (2009); Ríos (2013); Pérez Villanueva y Torres Pérez (2013); Arias y Leyva (2018) y Donéstevez y Muñoz (2018).

Las primeras políticas impactan en la creación de cooperativas agrícolas, como resultado de la expropiación de las grandes fincas dedicadas al cultivo de la caña de azúcar y arroz.

Lo que fueron después empresas cooperativas estatales —también reconocidas por Figueroa (2000) como cooperativas proletarias—, fueron el resultado de la combinación de los principios estatales y cooperativos. La Primera Reforma Agraria, de mayo de 1959, trajo como resultado las Asociaciones Campesinas, lo que llevó a la creación de las Cooperativas Integrales de Producción.<sup>198</sup> Estas formas embrionarias sufrieron los efectos del verticalismo, pues el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) instauró como práctica la designación de un administrador que procuraba el buen desenvolvimiento de las mismas.

Se desplegaron diferentes formas de cooperación económica y civil (Asociaciones Campesinas,<sup>199</sup> CCS y Sociedades Agropecuarias [SA]) y otras esencialmente administrativas entre los años 1961-1962 (Administración General de Granjas del Pueblo, Administración General de Cooperativas Cañeras y Administración General de Fincas). Las administraciones generales entraron en contradicción con la esencia propia de la cooperación por su carácter general y la homogeneidad en los aparatos administrativos, que no tuvo en cuenta las diferencias entre regiones.<sup>200</sup> La creación de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP)<sup>201</sup> permitió organizar, unir y orientar a los agricultores pequeños: sus funciones y rol se entremezclaron con las funciones estatales y alcanzaron un matiz administrativo, lo que minimizó la carga de los organismos estatales.

Todo ello se desarrolló en estrecha correspondencia con la estrategia de desarrollo del país, sobre todo a partir de la diversificación de la agricultura, la redistribución del fondo agrícola cañero y la sustitución creciente de las importaciones por la producción nacional. La política agraria permitió la creación de cooperativas con diversos objetos sociales, díganse: cooperativas agrícolas, pecuarias, agropecuarias, avícolas, carboneras, madereras, henequeneras, paperas, cañeras, y pesqueras.<sup>202</sup> Pero, ante la necesidad de

---

<sup>198</sup> Malena Hereira Domínguez: «El cooperativismo y su importancia para el desarrollo del municipio de Manicaragua», Trabajo de Diploma, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2015.

<sup>199</sup> Las Asociaciones Campesinas constituían las asociaciones de base de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, creada en 1961. Para el año 1962 ya el país contaba con 2 339 asociaciones campesinas, distribuidas en las provincias de Pinar del Río, La Habana, Matanzas, Las Villas, Camagüey y Oriente.

<sup>200</sup> Juan Valdés Paz: *Los procesos de organización agraria en Cuba 1959-2006*, Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana, 2009.

<sup>201</sup> La Resolución No. 247, del 22 de enero de 1961, determinó que la antigua Asociación de Colonos se denominase en el futuro Asociación Nacional de Agricultores Pequeños. La misma fue creada oficialmente el 17 de mayo de 1961 en una plenaria nacional del campesinado (Arcadio Ríos Hernández: *La agricultura en Cuba. Apuntes históricos*, Editorial INFOIIMA, La Habana, 2013).

<sup>202</sup> Juan Valdés Paz: ob. cit.

acelerar el proceso de socialización, la vía estatal constituiría la expedita y la resolutoria.<sup>203</sup>

La segunda Ley de Reforma Agraria (1963) eliminó las relaciones capitalistas de producción y afectó directamente al resto del sector privado. Octubre de 1960 marcó el paso de la etapa democrática, popular, agraria y antimperialista a la etapa socialista, liquidándose el sector capitalista. Este punto marca el comienzo del período de transición al socialismo en Cuba, no solo por la declaración política del Comandante en Jefe Fidel Castro en 1961, sino también porque desde el punto de vista económico se había liquidado el gran capital nacional y extranjero en el país. El sector cooperativo no sería la principal vía de socialización en el sector agropecuario.

El modelo agroindustrial exportador adoptado en el segundo quinquenio de los sesenta, acompañado del carácter extremadamente centralizado de la planificación y de la dualidad de mecanismos<sup>204</sup> que finaliza hacia 1967, impacta en el sector cooperativo: estructura organizativa en productores individuales, CCS y SA con un carácter centralizado, planificado<sup>205</sup> y de control en la agricultura y en sus formas organizativas.<sup>206</sup> Fidel Castro señalaba dos vías de participación del campesinado cubano en el proceso de desarrollo económico y social del país: la integración a planes y la cooperación.<sup>207</sup> Según Figueroa (2000), la cooperativa se valoraba como economía de transición al socialismo que debía o podía ser saltada en el proceso de edificación. Los grupos más proclives a la cooperativización fueron las capas medias del campesinado cubano. La herencia semiproletaria de los pequeños productores bloqueaba su interés por la socialización cooperativa.<sup>208</sup>

Para los años setenta, siguiendo el criterio de este autor, la vía de la estatalización había caducado. Sin embargo, la estrategia asumió una industrialización acelerada que combinó con la planificación y la regulación centralizada del mercado.<sup>209</sup> Ello fortaleció la

---

<sup>203</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *Ensayos sobre la construcción socialista en la experiencia de Cuba*, Facultad de Ingeniería Industrial y Economía, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2000 [versión preliminar].

<sup>204</sup> Hasta 1967 la dirección económica de la agricultura se basó en el cálculo económico y en el sistema presupuestario de financiamiento.

<sup>205</sup> Ejemplo de ello son los Planes dirigidos (se aplicaron en zonas de alta densidad campesina y diversidad en las producciones), los Planes especializados (se trató de la unidad del sector estatal y las fincas campesinas con un plan común) y los Planes integrales (se organizaron y funcionaron como empresas estatales agropecuarias).

<sup>206</sup> Juan Valdés Paz: ob. cit.

<sup>207</sup> Fidel Castro: «Discurso pronunciado en la clausura del IV Congreso de la ANAP», en *Legislación y documentos sobre Derecho agrario cubano*, Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1971.

<sup>208</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: ob. cit.

<sup>209</sup> En 1984 se creó el Mercado Libre Campesino (MLC) y el Mercado Paralelo (MP).

asistencia a los mercados de las formas cooperativas, pero resquebrajó los valores y principios cooperativos como consecuencia del interés por la obtención de ganancias y la utilización de mecanismos económicos sin importar la formación del hombre como cooperativista.

Las derivaciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (1975) y del Segundo Congreso (1980) impactaron en la aceleración del modelo socialista, donde destacó la cooperativización como vía socialista en la agricultura cubana. El sector se amplía con el auge de las Cooperativas de Producción Agropecuaria (CPA),<sup>210</sup> con base en la propiedad común sobre la tierra y demás medios de producción, y contando con un fuerte apoyo estatal.<sup>211</sup> Entre las dificultades que enfrentó el proceso de cooperativización por la vía CPA destacan: lentitud y escasa integración de los campesinos; los obreros, fuerza de trabajo fundamental, en su conversión a cooperativistas introducen la mentalidad de asalariados y su espíritu individualista; pérdida de la eficiencia económica, lo que atentó contra la convicción del campesino individual a asociarse; insuficiente asesoramiento por parte de los ministerios implicados en dicho proceso; especialización productiva y escaso estímulo para el desarrollo de producciones no vinculadas con la fundamental; escaso financiamiento y alta dependencia del crédito. El proceso implicó una socialización acelerada y forzada por los beneficios colaterales que ello implicaba.

En el período se fomentaron otras formas colectivas como las Sociedades Agropecuarias, las brigadas de macheteros campesinos, de ayuda mutua, las organizaciones de mujeres campesinas en el seno de las Brigadas FMC-ANAP, las Sociedades Cooperativas y las CCS, con la posibilidad de transitar a formas superiores de producción.

Aunque en los años ochenta se reconocen las CPA y las CCS como las dos formas cooperativas a desarrollarse en el país,<sup>212</sup> su autonomía respecto al Estado y su personalidad jurídica, entre 1986 y 1989 el país enfrentó una desaceleración económica que conllevó a la rectificación de errores y tendencias negativas que impactaron en el sector cooperativo. Se serenó la cooperativización producto del agotamiento del

---

<sup>210</sup> Consideradas como formas superiores de organización de la producción de la agricultura socialista, junto a las Empresas Agropecuarias Estatales. Su proceso de conformación comenzó a finales de 1976 y ya a finales de 1979 se habían constituido más de 800 CPA con 26 454 socios aproximadamente y un promedio de 33 socios por cooperativa (véase: Juan Valdés Paz: ob. cit.).

<sup>211</sup> Es preciso aclarar, sin embargo, que desde 1976, en la Constitución de la República de Cuba se reconoce la propiedad cooperativa en el sector agropecuario y el derecho de los agricultores pequeños a asociarse.

<sup>212</sup> Recogido en la Ley No. 36 de Cooperativas Agropecuarias de julio de 1982.

modelo,<sup>213</sup> con lo que disminuyó la superficie cooperativizada, como consecuencia de tres causas fundamentales: 1) la pérdida de eficiencia económica de un grupo de cooperativas; 2) su necesaria fusión; y 3) dificultades en la asignación de los recursos. Desde 1987 se detiene la incorporación de campesinos a las CPA y parte de los socios optan por su jubilación, derecho refrendado en la Ley 95 de Cooperativas en su Artículo 61.<sup>214</sup> Estos aspectos permiten a las cooperativas enfrentar la futura crisis de los años noventa.

Las políticas de desarrollo rural y agrario, específicamente desde 1959 hasta mediados de los años ochenta del siglo XX, estuvieron enfocadas a mejorar la situación de los trabajadores agrícolas en relación con la tierra y la vivienda. Sin embargo, de acuerdo con Arias Guevara (2009), Echevarría y Merlet (2017) y Nova (2012), dichas políticas se enfocaron en la estatalización de la agricultura y hacia el desarrollo de un modelo agrícola basado en el uso de maquinarias, tecnologías e insumos importados, sobre todo en el último quinquenio. El modelo de desarrollo adoptado —centralizado, sin tener en cuenta la relación plan-mercado— rompía todo vínculo con la base y afectaba la dicotomía centralización-descentralización, tan necesaria en los procesos de desarrollo.

El proceso de reforma y ajuste económico<sup>215</sup> en los años noventa, producto de la crisis económica, posibilitó cuotas de descentralización a favor de los decisores empresariales y de los gobiernos locales,<sup>216</sup> estableció estructuras para contrarrestar la crisis y establecer estrategias locales de desarrollo. Desde el sector comenzaron a buscarse soluciones ante la crisis económica en general y la agraria en particular.

Hasta estos años predominaba en la estructura agraria cubana la agricultura estatal, que regulaba el desenvolvimiento de los propietarios, productores y administradores a través de un sistema institucional centralizado.<sup>217</sup> Se componía de un grupo de campesinos y

---

<sup>213</sup> Véase: Víctor M. Figueroa Albelo: *Economía política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

<sup>214</sup> Asociación Nacional de Productores Pequeños: Ley No. 95 de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, 2002.

<sup>215</sup> En este período se deponen la planificación quinquenal y a largo plazo. Se potencian otros programas, entre ellos: alimentario, energético, de piezas de repuestos y tecnológicos de avanzada, de exportaciones tradicionales, de exportaciones no tradicionales, de exportaciones de servicios, etc. Se da espacio al mercado con la apertura del Mercado Libre Agropecuario, el Mercado de Artículos Industriales y Artesanales, el Mercado de Divisas y el Mercado de Precios Topados o Mercado Agropecuario Estatal (MAE) hacia 1999.

<sup>216</sup> Mayra Espina: «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial», en *Desarrollo Local en Cuba: Retos y perspectivas*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, Proyecto Cauto Cuba-Canadá, La Habana, 2006.

<sup>217</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *Ensayos sobre la construcción socialista en la experiencia de Cuba*, Facultad de Ingeniería Industrial y Economía, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2000 [versión preliminar].

cooperativas de origen campesino. En este período se desarrolla lo que se conoce como la Tercera Ley de Reforma Agraria.<sup>218</sup> Se reconsidera la cooperativización como forma de socialización socialista, impulsándose la formación de cooperativas de trabajadores entre 1993-1994, bajo el modelo de las UBPC.<sup>219</sup> Su proceso de formación fue diferente producto de la actividad productiva fundamental de las granjas estatales que les dieron origen. La constitución de las UBPC dedicadas a la producción cañera fue más acelerada, así como las dedicadas al tabaco y al café.<sup>220</sup>

La creación de las UBPC modificó las condiciones de trabajo e ingresos de los obreros de las granjas estatales: recibieron tierras en usufructo gratuito e ilimitado en el tiempo y los demás medios necesarios en condiciones favorables de créditos y excepciones fiscales y subsidios presupuestarios, a solicitud de las unidades.<sup>221</sup> Las UBPC heredaron problemas económico-financieros de las antiguas formas de gestión, e incongruencias en el proceso de creación:<sup>222</sup> no completamiento de las juntas administrativas, falta de registro o registro inadecuado de los indicadores globales generales para la gestión administrativa, e intervención de estructuras directivas superiores en las decisiones de las cooperativas, lo que deriva en planes productivos irrealizables y en métodos inadecuados de dirección y organización.

Se desplegó un proceso de consolidación de las CPA y de fortalecimiento de las CCS, como resultado derivado del V Congreso del PCC<sup>223</sup> en 1997. Para el año 1998 existían diferencias en la distribución de las tierras por formas cooperativas, en la agricultura cañera y no cañera. Se destaca la utilización de la forma UBPC en la agricultura cañera y no cañera, con el 78,8 % y el 32,3 % del área cultivada según tenencia de la tierra. La

---

<sup>218</sup> Víctor M. Figueroa Albelo: *Economía política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

<sup>219</sup> El Decreto Ley 142/93 del Consejo de Estado de la República de Cuba, en su Artículo No. 1, plantea como objeto de las UBPC la producción agrícola, cañera, no cañera y pecuaria.

<sup>220</sup> Niurka Pérez Rojas y Dayma Echevarría León: «Políticas diferenciales para la promoción de la producción campesina en Cuba. La vinculación del hombre al área en el cultivo del tabaco», en Niurka Pérez Rojas, Ernel González Mastrapa y Miriam García Aguilar (eds.), *Campeinado y participación social. Equipo de estudios rurales*, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 1988.

<sup>221</sup> Partido Comunista de Cuba: Resolución económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1997 (disponible en: <http://congresopcc.up.w/wp-content/uploads/2011/03/Resoluci%C3%B3n-Econ%C3%B3mica-V-Congreso.pdf>).

<sup>222</sup> Grizel Donéstevez Sánchez y Roberto Muñoz González: «Políticas y régimen agrario en la transición socialista en Cuba. Una mirada desde la Economía Crítica», en Arisbel Leyva Remón y Dayma Echevarría León (eds.), *Políticas públicas y procesos rurales en Cuba. Aproximaciones desde las Ciencias Sociales*, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, Oxfam, La Habana, 2018.

<sup>223</sup> Las CPA debían fortalecerse a partir de «la aplicación concreta de nuevos conceptos de organización, la introducción de la ciencia y la técnica y el fortalecimiento de sus aparatos contables para garantizar la elevación de sus producciones y eficiencia» (véase: Partido Comunista de Cuba: Resolución económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, pp. 19-20, La Habana, 1997).

Reforma Agraria diversificó la producción agropecuaria: reforzó la producción de caña de azúcar para la industria por la vía de la cooperativización. Estos cambios representan la continuación y desarrollo del proceso de cooperativización iniciado en 1959, y son, a su vez, resultado de determinadas contradicciones que manifestó la sociedad cubana y en especial sus localidades, lo que propició que se comenzara a valorar el cooperativismo en el ámbito local.<sup>224</sup>

La reestructuración de la industria azucarera en Cuba durante los primeros años del siglo XXI influyó en el desenvolvimiento del movimiento cooperativo en el país. Denominado por Fidel como Tarea Álvaro Reynoso, este proceso redujo el número de centrales azucareros. Algunas cooperativas cañeras pasaron a ser cooperativas ganaderas y/o cultivos varios. Ello implicó una reducción del cultivo de la caña al 38 % de las tierras que se empleaban para tal propósito.<sup>225</sup> Para el año 2003, el proceso había culminado en casi todo el país. Aunque algunos lo consideren una gran inversión<sup>226</sup> o un proceso estratégico de desarrollo empresarial y participación comunitaria,<sup>227</sup> no fue beneficioso para las cooperativas que integraban los Complejos Agroindustriales (CAI) ni para las comunidades cuya fuente de ingreso, empleo, vida social y cultural giraba alrededor de la vida del central. De esa forma, el Ministerio del Azúcar creó el Grupo Empresarial Agroindustrial (AZCUBA), radicado en varias provincias del país.

Al cierre de diciembre de 2007, las cooperativas abarcaban una superficie total de 4 899,7 miles de hectáreas de tierras, de las cuales estaban cultivadas 2 294,3 miles de hectáreas. En ese mismo año el país contaba con un total de 6 683 cooperativas. Las provincias con mayor número de estas en el año 2008 eran: Santiago de Cuba, Pinar del Río, Holguín y Granma con 700, 654, 628 y 621, respectivamente. Por lo que puede afirmarse que el sector cooperativo continuaba mostrando su aporte al desarrollo agrícola del país.

---

<sup>224</sup> Ada Guzón Camporredondo: *Desarrollo Local en Cuba*, Editorial Academia, La Habana, 2006.

<sup>225</sup> María de los Ángeles Arias Guevara y Arisbel Leyva Remón: «Los estudios rurales en Cuba. Reflexiones sobre la estructura social y los cambios en la agenda de investigación», en Arisbel Leyva Remón y Dayma Echevarría León (eds.), *Políticas Públicas y Procesos Rurales en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, Oxfam, La Habana, 2018.

<sup>226</sup> Soraya Sarria Cruz: «La tarea Álvaro Reynoso como una inversión», 2013 (disponible en: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2013/09/tarea-alvaro-reynoso.pdf>).

<sup>227</sup> Santos Pineda Zamora y Arístides Pelegrín Mesa: «La tarea Álvaro Reynoso como proceso estratégico de desarrollo empresarial y de participación comunitaria», 2021 (disponible en: <https://www.zonaeconomica.com/cuba/alvaroreynoso>, consultado el 7 de mayo de 2021).

En 2010 Cuba comienza la actualización de su modelo económico.<sup>228</sup> Desde este año hasta 2014 se mostró cierta inestabilidad en el número total de cooperativas en el sector agropecuario, con predominio de las CCS y UBPC. En este período se crean asimismo las CNoA. La política agraria cubana establece facilidades a los productores,<sup>229</sup> entre las que destacan: obtención de créditos, ventas directas al turismo, potenciación de determinadas producciones como: café, tabaco, leche, granos; la entrega de tierras en usufructo, contratación de fuerza de trabajo, etc. Ello como resultado de la aplicación de los decretos-leyes 259 y 300, de los cuales derivan las siguientes contradicciones: a) transgresión del principio de voluntariedad; b) uso inadecuado de la tierra entregada; y c) vínculo temporal que le genera inseguridad al campesino y no le permite desarrollar un sentido de pertenencia con la tierra;<sup>230</sup> d) persisten dificultades en la obtención de créditos; y e) la potenciación de determinados rubros desdobra asimetrías entre los productores y potencia la especialización productiva, lo que hace poco sostenible la producción agrícola.

La ampliación del sector cooperativo queda plasmada en los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba de 2011.<sup>231</sup> La estrategia de desarrollo contempla a las cooperativas como una forma de propiedad socialista. El Estado cubano propone un marco regulatorio para el funcionamiento de las cooperativas en el sector no agropecuario, contenido en tres decretos: una ley y dos resoluciones.<sup>232</sup> Las nuevas cooperativas, desde sus bases,

---

<sup>228</sup> En este período se asume un modelo agroindustrial exportador, de sustitución de importaciones y fortalecimiento del sector de los servicios, sobre todo los relacionados con la producción de conocimientos. Se retoma la planificación quinquenal y estratégica y se da mayor espacio a los mercados de libre formación de precios bajo regulación planificada. El modelo de gestión tiene en cuenta la relación plan-mercado.

<sup>229</sup> Dayma Echevarría y Michel Merlet: «Los cambios de la política agraria de Cuba en el marco de la actualización de su modelo económico social», *Cahiers des Amériques Latines* (84): 1-16, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques, Aubervilliers, 2017.

<sup>230</sup> Arturo Aliaga, Daimar Cárovas, Álvaro Macías, Dania Díaz y Sonia Fonseca: «Factor crítico 3. Grado de adecuación del marco jurídico, legal y normativo en su vínculo con el ciclo de la sostenibilidad alimentaria», en María E. García Álvarez, Grisel Tejeda González y Aymara Hernández Morales (eds), *Estudio de los factores críticos que inciden en el ciclo de la sostenibilidad alimentaria en Cuba*, Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto de Investigaciones en Fruticultura Tropical (IIFT), La Habana, 2014 (disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/cuba/docs/Desarrollo%20humano/Palma-Agrocadenas/Factores%20Cr%C3%ADticos-Libro.pdf>).

<sup>231</sup> En este documento se fomenta la creación de cooperativas de primer grado (lineamiento 25) y se reconocen las cooperativas de segundo grado (lineamiento 29). Ambas con objetos sociales diversos (producción, prestación de servicios y comercialización).

<sup>232</sup> El Decreto Ley No. 305, de 11 de diciembre de 2012, establece, con carácter experimental, las normas de constitución, funcionamiento y extinción de las cooperativas no agropecuarias. El Decreto Ley No. 306, de 11 de diciembre de 2012, establece el Régimen Especial de Seguridad Social. El Decreto No. 309,

gestionan colectivamente y satisfacen el interés social y el de los socios,<sup>233</sup> basándose en los principios que las rigen.<sup>234</sup> El proceso de creación se desarrolló del 2013 al 2016, concentrándose en la región occidental del país, sobre todo en las provincias de La Habana, Mayabeque y Matanzas, las que muestran un mayor número de CNoA, con un leve incremento de las cooperativas en otros sectores. Las decisiones centralizadas en el proceso de creación se concentraron allí. El sector cooperativo no agropecuario contaba, en 2018, con 434 cooperativas, mientras que el agropecuario mostró un leve incremento en relación con el año 2017 en las formas cooperativas CCS, no así en las formas cooperativas CPA y UBPC.

La unificación, en 2018, de las regulaciones para las cooperativas agropecuarias permite considerarlas como organizaciones económicas de carácter social, agropecuario y forestal, orientadas a la producción, la comercialización de bienes y la prestación de servicios fundamentalmente agropecuarios. Con base en la gestión colectiva y el interés social, se constituyen por el aporte de bienes y el trabajo de sus socios, poseen personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía en la gestión y en la administración de sus bienes.<sup>235</sup>

Esta unificación en la concepción jurídica de las cooperativas agropecuarias supone un cambio en el tratamiento y atención por parte del Estado y, por tanto, en las prácticas administrativas y de gestión de estas organizaciones. Aunque la vinculación con empresas estatales agropecuarias y azucareras para la contratación y prestación de servicios puede constituir una brecha para la desnaturalización de su esencia. Con la nueva legislación, las cooperativas suponen una mayor autonomía, generalización de los fondos de desarrollo y sociocultural —sobre todo las cooperativas UBPC y CPA—,

---

de 11 de diciembre de 2012, sobre el Reglamento del Decreto Ley No. 305/2012. Debe mencionarse asimismo: la Ley No. 113/2012 Del Sistema Tributario, Título II Del Impuesto sobre las Utilidades, Capítulo II De los Regímenes Especiales, Sección IV Del Régimen Especial para el Sector Cooperativo no Agropecuario. Del mismo modo: La Resolución No. 570/2012, del Ministerio de Economía y Planificación, la cual aprueba y pone en vigor el procedimiento de licitación. La Resolución No. 427/2012, del Ministerio de Finanzas y Precios establece, asimismo, el tratamiento de precios y del patrimonio estatal, la constitución de un fondo público de fideicomiso y la Norma Específica de Contabilidad para las cooperativas no agropecuarias.

<sup>233</sup> Ministerio de Justicia: Decreto Ley 305 De las Cooperativas no Agropecuarias, 2012 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.cu/>).

<sup>234</sup> Los principios son: a) voluntariedad; b) cooperación y ayuda mutua; c) decisión colectiva e igualdad de derechos de los socios; d) autonomía y sustentabilidad económica; e) disciplina cooperativista; f) responsabilidad social y contribución al desarrollo planificado de la economía y al bienestar de sus socios y familiares; y g) colaboración y cooperación entre cooperativas y con otras entidades.

<sup>235</sup> Ministerio de Justicia: Decreto Ley 365/2018 De las Cooperativas Agropecuarias, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (37), La Habana, 2019.

homogeneización de los principios que las rigen; del mismo modo, se refuerza el papel de los asociados en el liderazgo y participación en la organización y se facilita la obtención de créditos bancarios.

Las cooperativas agropecuarias tienen una distribución regional heterogénea. El 75,4 % se concentra en la región central y oriental del país. Las provincias con menor número de cooperativas agrícolas son: La Habana, Cienfuegos, Ciego de Ávila y el municipio especial Isla de la Juventud. La región oriental cuenta con el mayor número de organizaciones cooperativas agropecuarias en sus diferentes formas: UBPC (47,1 %), CPA (45,2 %) y CCS (41,7 %).

Las cooperativas producen el 80 % de los alimentos para el consumo interno y la agroexportación; participan en la producción de bienes agrícolas para el consumo nacional entre el 68,0 % y el 90,0 % en viandas, hortalizas, arroz, maíz, frijol y cítricos.<sup>236</sup> Además, existen planes nacionales, programas y políticas que impactan en las localidades: Plan del Estado para el enfrentamiento al cambio climático, el Plan Nacional de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (Plan SAN), el Programa de Autoabastecimiento Municipal, la Política de los recursos fitogenéticos y semillas, la Política para la Genética Animal y los recursos zoogenéticos, la Política para la mecanización, el riego, el drenaje agrícola y el abasto de agua a los animales, y la Política para el Perfeccionamiento de la base productiva.

Esta última refuerza la integración de los programas de desarrollo de las cooperativas a los programas de desarrollo local, territorial y nacional. Estimula la contratación de la fuerza de trabajo y, por tanto, su explotación individual con tendencia a la no asociatividad, bajo la figura de trabajador agropecuario, así como la ampliación de la venta a personas naturales y jurídicas luego de cumplidos los contratos, la integración a cadenas productivas y el cierre de ciclos productivos.<sup>237</sup> La acompaña el Plan SAN, que pretende la organización de sistemas alimentarios locales soberanos y sostenibles que integren la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos y el fomento de una cultura alimentaria y una educación nutricional que contribuyan al logro

---

<sup>236</sup> Alejandro Martínez Charterina: «Sobre el principio de cooperación entre cooperativas en la actualidad», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (46): 133-146, Facultad de Derecho, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

<sup>237</sup> Ministerio de la Agricultura: Política para el perfeccionamiento de la base productiva, Ministerio de la Agricultura, La Habana, 2013 (disponible en: [http://www.minag.gob.cu/sites/default/files/politica\\_perfeccionamiento\\_bases\\_productivas.pdf](http://www.minag.gob.cu/sites/default/files/politica_perfeccionamiento_bases_productivas.pdf)).

de una población saludable.<sup>238</sup> Sin embargo, esto presupone una mayor participación del sector cooperativo en la elaboración de los programas y un mayor protagonismo del gobierno local como facilitador de los procesos de cooperación a este nivel.

Durante este período las cooperativas agropecuarias cubanas enfrentaron una serie de dificultades: disminución en la disponibilidad y adquisiciones de insumos agrícolas, partes y piezas para los equipos, envases y materiales de la construcción para la ejecución de inversiones; intermitencias en el abasto de agua en comunidades agrícolas; malas condiciones de los viales (canales, puentes, caminos de patronato agropecuario);<sup>239</sup> deficiencias en la distribución de los productos agropecuarios al mercado y demora en los procesos de herencia y legalización de la tenencia de tierra.

El año 2019 supone cambios para las CNoA<sup>240</sup> en cuanto al reconocimiento y diferenciación del alcance de la actividad que realizan, recogido en el principio de territorialidad. Aparece una nueva figura: el socio a prueba. Se limita el crecimiento del número de socios de acuerdo con la cifra inicial, lo que afecta la ampliación y diversificación de los servicios. Se establece un mínimo en el pago a cuenta de las utilidades, lo que supone disminuir las brechas de desigualdad en su distribución.

Se reduce la creación de CNoA en Cuba desde su aparición en 2013 y se constata cierta inestabilidad en el número de cooperativas con la desintegración y creación de cooperativas en el período 2013-2018. De 498 cooperativas autorizadas, solo 398 se encuentran operando, 56 no están constituidas y 44 están extinguidas o en proceso de extinción. Cuatro etapas resumen el proceso de creación y funcionamiento de las CNoA en el país y en ellas se observan los principales obstáculos que enfrentan (ver figura 2). La política consolida y perfecciona la gestión, el incremento del impacto en las actividades que desarrollan a escala territorial y fortalece los mecanismos de seguimiento y control requeridos,<sup>241</sup> a lo que debe agregarse el remozamiento de la educación cooperativa.

---

<sup>238</sup> Ministerio de la Agricultura: Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional en Cuba, Ministerio de la Agricultura, La Habana, 2020.

<sup>239</sup> Germán Silva García: «La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario», *Prolegómenos. Derechos y Valores*, XI(22): 29-43, Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá, jul.-dic., 2008.

<sup>240</sup> En 2019 se pone en vigor el Decreto Ley 366, que actualiza las disposiciones para la constitución y funcionamiento de las CNoA.

<sup>241</sup> Carlos J. Molina Camacho: «Valores y principios cooperativos como guías fundamentales de acción», Primer Encuentro Nacional de Formadores de Cooperativismo, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudio de la Participación, Autogestión y Cooperativismo (CEPAC), Caracas, 30 y 31 de octubre de 2003.

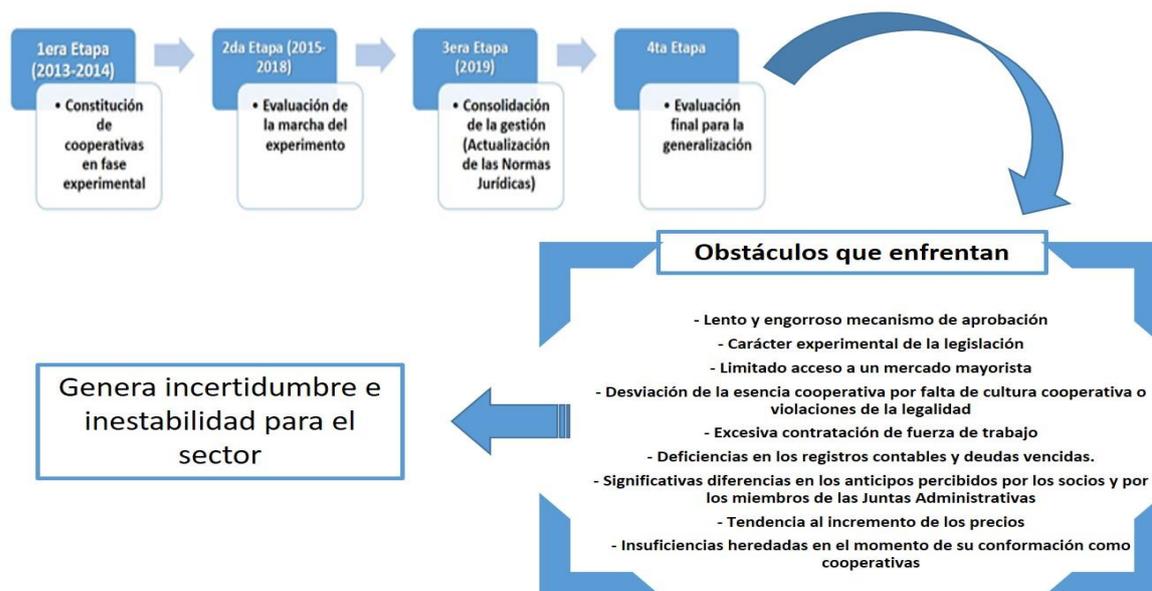


Figura 2. Etapas del proceso experimental de creación y funcionamiento de las cooperativas nacionales agropecuarias (CNA) y principales obstáculos

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Ministerio de Economía y Planificación: *Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 2020.

El sector muestra impactos socioeconómicos: se desarrolla en once sectores<sup>242</sup> y cinco órganos de relación.<sup>243</sup> Los impactos no son homogéneos: producto de la diversidad de actividades productivas y de servicios que comprende el sector, su relación con los diferentes organismos que las atienden, la manera en que fueron creadas (creación espontánea o inducidas) son factores que determinan el nivel de compromiso entre sus asociados y familias y luego con la comunidad; su rentabilidad económica acompañada de la presencia o no de la idea de la cooperativa como proyecto colectivo y el cumplimiento de la responsabilidad social (identidad entre la cooperativa y la comunidad).

<sup>242</sup> Dichos sectores son: Gastronomía (151), Comercio (81), Construcción (59), Industria (34), Servicios personales y técnicos (29), Ornitología (17), Transporte (12), Alimentos (3), Energía (7), Servicios Contables (5) y Pesca (5), Ciencia e innovación tecnológica (1) y Otras actividades de servicios comunales de asociaciones y personales (30).

<sup>243</sup> Estos órganos representan un 77,6 % del total de entidades: Consejo de la Administración Provincial (CAP) de La Habana (163), Ministerio de la Construcción (67), CAP de Artemisa (60), Ministerio de la Industria (28), y Ministerio del Turismo (19).

Las cifras oficiales indican que las CNoA constituyen fuente de empleo e ingresos para alrededor de dieciocho mil asociados, de los cuales tres mil son mujeres. En total, estos asociados representan el 0,4 % de los ocupados en el país y de la población económicamente activa; el 1,3 % del sector no estatal y el 3,9 % de los ocupados en el sector cooperativo a nivel nacional. Generan empleo para 777 trabajadores contratados, pero tienden a la no incorporación de nuevos socios a la organización debido a cuatro razones esenciales: a) la manera en que se organiza el trabajo; b) la demanda del producto o servicio; c) el poco interés por compartir con más personas las utilidades alcanzadas; y d) porque a mayor cantidad de asociados, más difícil es el control de la eficiencia y calidad del trabajo aportado. Los ingresos del sector ascienden a más de seis mil millones de pesos, con un anticipo promedio mensual de \$ 5 193 en 2018, lo que significa que el sector cooperativo no agropecuario superó en \$ 4 419 el salario medio en Cuba. Perfeccionan la actividad que realizan y la organización del trabajo, sobre todo las cooperativas en las actividades de la gastronomía, los servicios contables y el transporte.<sup>244</sup>

Por tanto, en el ámbito socioeconómico las huellas que dejan las CNoA son: a) fuente de empleo y mejora salarial; b) perfeccionamiento de la actividad que realiza y de la organización del trabajo y la equidad en la obtención del beneficio; c) contribución al bienestar social (socios y sus familias); y d) apoyo a las comunidades, centros de salud y educación.<sup>245</sup>

De manera general, las políticas se orientan a la ampliación del sector cooperativo, a su reordenamiento jurídico, el reajuste de los programas de desarrollo de las organizaciones y el fortalecimiento del papel de los gobiernos locales en el impulso a la producción de alimentos y la exportación de bienes y servicios. El nuevo modelo de desarrollo asumido supone un reto esencial para el país y las políticas orientadas al desarrollo cooperativo: la combinación de los intereses grupales e individuales con los sociales. Sin embargo, persisten una serie de contradicciones desde lo asociativo, lo socioeconómico, lo educacional y lo político en su devenir histórico, y la estructura del

---

<sup>244</sup> Las cifras evidencian un incremento considerable de la transportación de pasajeros por concepto de cooperativas en el sector, lo que representa el 0,86 % de los pasajeros transportados en el país.

<sup>245</sup> Yulier Campos Pérez, Lienny García Pedraza y Annia Martínez Massip: «Las Cooperativas No Agropecuarias en Cuba: su trascendencia socioeconómica y jurídica», *Deusto Estudios Cooperativos* (14): 61-94, Universidad de Deusto, Bilbao, 2019.

sector cooperativo, lo que ha lacerado su adecuada imbricación a la estrategia cubana de desarrollo (ver figura 3).

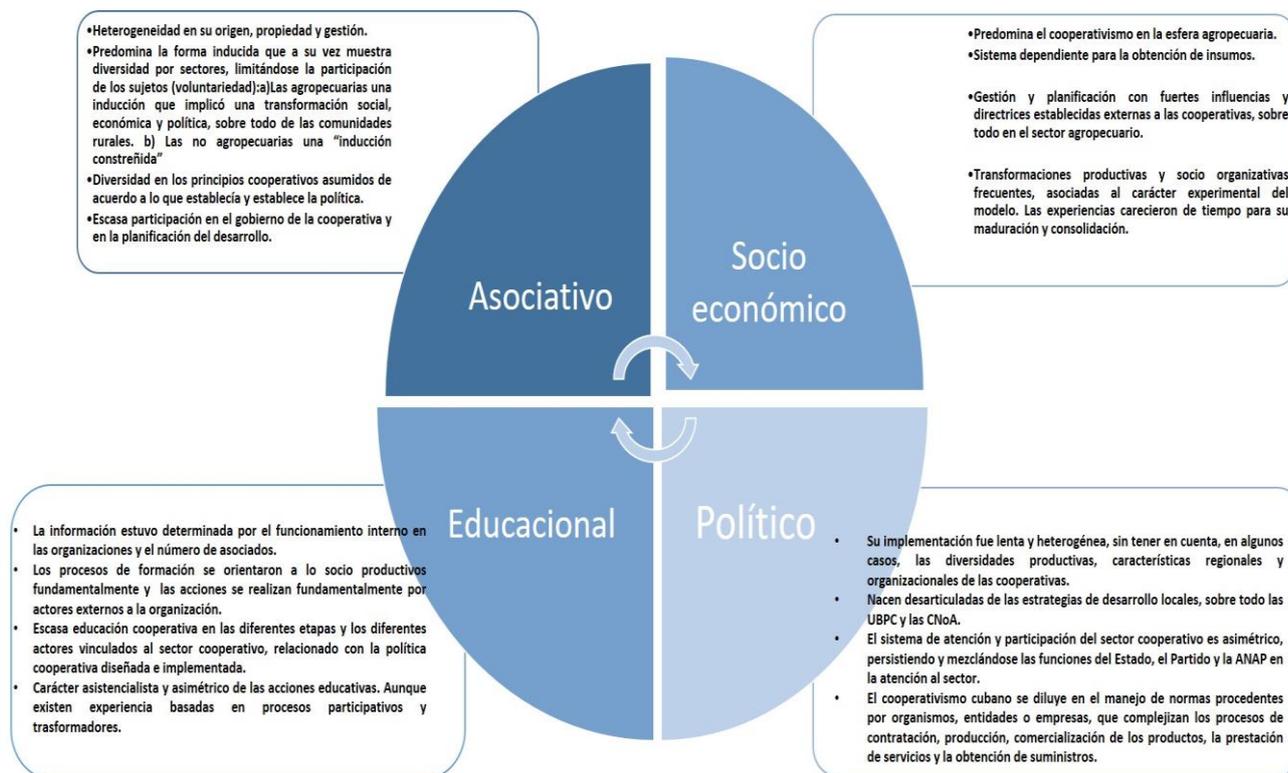


Figura 2. Tendencias del sector cooperativo desde las dimensiones asociativa, socioeconómica, educativa y política, y su contribución al desarrollo socioeconómico local en Cuba (1959-2020)

Fuente: Elaboración propia.

La concepción, elaboración y aprobación de la estrategia de desarrollo del país ha desplegado un buen nivel de participación y consulta; sin embargo, se debe reforzar el papel del sujeto cooperativo en el proceso. Se debe fortalecer el cooperativismo como forma socialista de producción y su participación efectiva en las economías locales a partir de las potencialidades y limitaciones que han derivado y derivarán de las políticas implementadas.

## Conclusiones

Las cooperativas cubanas manifestaron una disminución debido a factores socioeconómicos y políticos. Pero sobrevivieron a las crisis económicas del país y actualmente aportan socialmente a las comunidades. Sus tendencias y contradicciones se vinculan al proceso de reorganización social, primeramente a partir de los cambios

impulsados por el gobierno revolucionario y, consecutivamente, los promovidos por la opción socialista. Las experiencias del sector cooperativo agropecuario deben contribuir al proceso de implementación y formación de las nuevas cooperativas, posibilitando una visión de la evolución del sector cooperativo que lo integre en un solo movimiento, sin considerarlos como departamentos estancos (agropecuario y no agropecuario).

Se hace indispensable la superación de la rigidez que presenta la legislación agraria, referente a la formación de cooperativas, y la limitada concepción que se tiene respecto a las gradaciones que pueda presentar la cooperación en el sector. También debe tomarse en cuenta el impulso al denominado trabajo por cuenta propia (TCP) en todos los sectores de la economía, lo que ha privilegiado la propiedad y la gestión privada/familiar, individual y la micro, pequeña y mediana empresa privada capitalista, y con ello el individualismo y los intereses privados. Ante este escenario, se hace necesario fomentar un sistema de gestión para las nuevas cooperativas (no agropecuarias), basado en la experiencia acumulada por las cooperativas agrícolas y acorde con las condiciones actuales de la economía cubana, con el fin de incentivar, a través de políticas particulares, el cooperativismo como forma socialista de economía.

## **Bibliografía**

- ALIAGA, ARTURO, DAIMAR CÁROVAS, ÁLVARO MACÍAS, DANIA DÍAZ y SONIA FONSECA: «Factor crítico 3. Grado de adecuación del marco jurídico, legal y normativo en su vínculo con el ciclo de la sostenibilidad alimentaria», en María E. García Álvarez, Griselda Tejada González y Aymara Hernández Morales (eds.), *Estudio de los factores críticos que inciden en el ciclo de la sostenibilidad alimentaria en Cuba*, Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA), Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Instituto de Investigaciones en Fruticultura Tropical (IIFT), La Habana, 2014 (disponible en: <http://www.undp.org/content/dam/cuba/docs/Desarrollo%20humano/Palma-Agrocadenas/Factores%20Cr%20C3%ADticos-Libro.pdf>).
- ARIAS GUEVARA, MARÍA DE LOS ÁNGELES: «Cuba: reforma y transformación agraria. La crisis de los noventa y el proceso de desestatalización de la agricultura», *Revista IDEAS*, 3(1): 6-29, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio

de Janeiro, 2009 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4059613.pdf>).

ARIAS GUEVARA, MARÍA DE LOS ÁNGELES y ARISBEL LEYVA REMÓN: «Los estudios rurales en Cuba. Reflexiones sobre la estructura social y los cambios en la agenda de investigación», en Arisbel Leyva Remón y Dayma Echevarría León (eds.), *Políticas Públicas y Procesos Rurales en Cuba*, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, Oxfam, La Habana, 2018.

ASOCIACIÓN NACIONAL DE PRODUCTORES PEQUEÑOS: Ley No. 95 de Cooperativas de Producción Agropecuaria y de Créditos y Servicios, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, La Habana, 2002.

CAMPOS PÉREZ, YULIER, LIENNY GARCÍA PEDRAZA y ANNIA MARTÍNEZ MASSIP: «Las Cooperativas No Agropecuarias en Cuba: su trascendencia socioeconómica y jurídica», *Deusto Estudios Cooperativos* (14): 61-94, Universidad de Deusto, Bilbao, 2019.

CASTRO, FIDEL: «Discurso pronunciado en la clausura del IV Congreso de la ANAP», en *Legislación y documentos sobre Derecho agrario cubano*, Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1971.

DONÉSTEVEZ SÁNCHEZ, GRIZEL y ROBERTO MUÑOZ GONZÁLEZ: «Políticas y régimen agrario en la transición socialista en Cuba. Una mirada desde la Economía Crítica», en Arisbel Leyva Remón y Dayma Echevarría León (eds.), *Políticas públicas y procesos rurales en Cuba. Aproximaciones desde las Ciencias Sociales*, Editorial Ciencias Sociales, Ruth Casa Editorial, Oxfam, La Habana, 2018.

ECHEVARRÍA, DAYMA y MICHEL MERLET: «Los cambios de la política agraria de Cuba en el marco de la actualización de su modelo económico social», *Cahiers des Amériques Latines* (84): 1-16, Institut des Hautes Études de l'Amérique Latine, Centre de Recherche et de Documentation sur les Amériques, Aubervilliers, 2017.

ESPINA, MAYRA: «Apuntes sobre el concepto de desarrollo y su dimensión territorial», en *Desarrollo Local en Cuba: Retos y perspectivas*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociales, Proyecto Cauto Cuba-Canadá, La Habana, 2006.

FIGUEROA ALBELO, VÍCTOR M.: *Ensayos sobre la construcción socialista en la experiencia de Cuba*, Facultad de Ingeniería Industrial y Economía,

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2000 [versión preliminar].

\_\_\_\_\_: *Economía política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

GUEVARA, ERNESTO CHE: *Apuntes críticos a la Economía Política*, Instituto Cubano del Libro, Editorial de Ciencias Sociales, Centro de Estudios Che Guevara, La Habana, 2006 (disponible en: <https://ferrusca.files.wordpress.com/2012/06/apuntes-crc3adticos-a-la-economc3ada-capitalista.pdf>).

GUZÓN CAMPORREDONDO, ADA: *Desarrollo Local en Cuba*, Editorial Academia, La Habana, 2006.

HEREIRA DOMÍNGUEZ, MALENA: «El cooperativismo y su importancia para el desarrollo del municipio de Manicaragua», Trabajo de Diploma, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2015.

MARTÍNEZ CHARTERINA, ALEJANDRO: «Sobre el principio de cooperación entre cooperativas en la actualidad», *Boletín de la Asociación Internacional de Derecho Cooperativo* (46): 133-146, Facultad de Derecho, Universidad de Deusto, Bilbao, 2012.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y PLANIFICACIÓN: *Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la Estrategia Económico-Social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19*, Ministerio de Economía y Planificación, La Habana, 2020.

MINISTERIO DE JUSTICIA: Decreto Ley 305 De las Cooperativas no Agropecuarias, 2012 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.cu/>).

\_\_\_\_\_: Decreto Ley 365/2018 De las Cooperativas Agropecuarias, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (37), La Habana, 2019.

MINISTERIO DE LA AGRICULTURA: Política para el perfeccionamiento de la base productiva, Ministerio de la Agricultura, La Habana, 2013 (disponible en: [http://www.minag.gob.cu/sites/default/files/politica\\_perfeccionamiento\\_bases\\_productivas.pdf](http://www.minag.gob.cu/sites/default/files/politica_perfeccionamiento_bases_productivas.pdf)).

\_\_\_\_\_: Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional en Cuba, Ministerio de la Agricultura, La Habana, 2020.

- MOLINA CAMACHO, CARLOS J.: «Valores y principios cooperativos como guías fundamentales de acción», Primer Encuentro Nacional de Formadores de Cooperativismo, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudio de la Participación, Autogestión y Cooperativismo (CEPAC), Caracas, 30 y 31 de octubre de 2003.
- NOVA GONZÁLEZ, ARMANDO: «La propiedad en la economía cubana, un nuevo escenario y modelo agrícola», *Economía y Desarrollo*, 148(2): 139-148, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, 2012 (disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541206008.pdf>).
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Resolución económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1997 (disponible en: <http://congresopcc.up.w/wp-content/uploads/2011/03/Resoluci%C3%B3n-Econ%C3%B3mica-V-Congreso.pdf>).
- PÉREZ ROJAS, NIURKA y DAYMA ECHEVARRÍA LEÓN: «Políticas diferenciales para la promoción de la producción campesina en Cuba. La vinculación del hombre al área en el cultivo del tabaco», en Niurka Pérez Rojas, Erel González Mastrapa y Miriam García Aguilar (eds.), *Campesinado y participación social. Equipo de estudios rurales*, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, La Habana, 1988.
- PÉREZ VILLANUEVA, OMAR E. y RICARDO TORRES PÉREZ: *Economía Cubana. Ensayos para una reestructuración necesaria*, Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC), La Habana, 2013.
- PINEDA ZAMORA, SANTOS y ARÍSTIDES PELEGRÍN MESA: «La tarea Álvaro Reynoso como proceso estratégico de desarrollo empresarial y de participación comunitaria», 2021 (disponible en: <https://www.zonaeconomica.com/cuba/alvaroreynoso>, consultado el 7 de mayo de 2021).
- RÍOS HERNÁNDEZ, ARCADIO: *La agricultura en Cuba. Apuntes históricos*, Editorial INFOIIMA, La Habana, 2013.
- SARRIA CRUZ, SORAYA: «La tarea Álvaro Reynoso como una inversión», 2013 (disponible en: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2013/09/tarea-alvaro-reynoso.pdf>).

SILVA GARCÍA, GERMÁN: «La teoría del conflicto. Un marco teórico necesario»,  
*Prolegómenos. Derechos y Valores*, XI(22): 29-43, Universidad Militar Nueva  
Granada, Bogotá, jul.-dic., 2008.

VALDÉS PAZ, JUAN: *Los procesos de organización agraria en Cuba 1959-2006*,  
Fundación Antonio Núñez Jiménez de la Naturaleza y el Hombre, La Habana,  
2009.