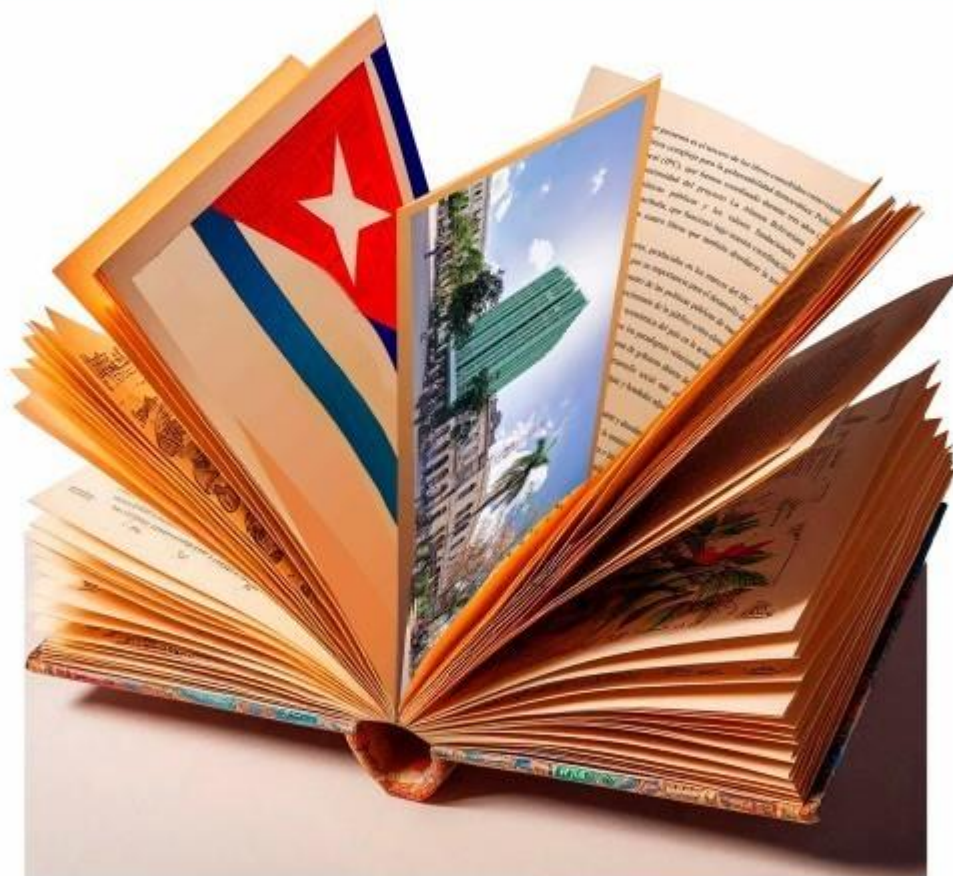


Metodología de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo local

Edgardo R. Romero Fernández
(comp.)



E
EDITORIAL
FELJÓO
Santa Clara, 2024

**Metodología de diseño, implementación y
evaluación de políticas públicas para el
desarrollo local**

Metodología de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para el desarrollo local

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



**EDITORIAL
FEIJÓO**

Santa Clara, 2024

Edición y corrección: Anabel Amil Portal

© Edgardo R. Romero Fernández, Lidia L. Cano Obregón, Eduardo Romero Cano, Irayme Torres León, Lázaro I. Rodríguez Delgado, Yamila Contreras Tejeda, Jaime G. García Ruiz, 2024

© Sobre la presente edición:

Editorial Feijóo, 2024



Atribución-NoComercial-SinDerivadas CC BY-NC-ND

ISBN: 978-959-312-529-1

Editorial Feijóo:

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas

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

Índice

Presentación	7
---------------------------	----------

La perspectiva dialéctico-materialista del enfoque metodológico de políticas públicas para el desarrollo local.....	9
--	----------

Edgardo R. Romero Fernández

Diseño de política pública sobre participación ciudadana para el municipio de Caibarién, en Villa Clara	18
--	-----------

Edgardo R. Romero Fernández

Lidia L. Cano Obregón

La evaluación de implementación de políticas públicas como elemento fundamental del proceso de gobernabilidad democrática. Consideraciones teórico-metodológicas.....	29
--	-----------

Edgardo R. Romero Fernández

Eduardo Romero Cano

La implementación de políticas públicas y el análisis de sus indicadores de participación como mecanismo para evaluar su coherencia.....	45
---	-----------

Edgardo R. Romero Fernández

Irayme Torres León

Lázaro I. Rodríguez Delgado

Las políticas públicas, la realidad cubana actual y los burócratas de nivel de calle	63
---	-----------

Yamila Contreras Tejeda

Tipos de sistemas económicos. Fundamentos teóricos, metodológicos y estructurales: el caso cubano	82
--	-----------

Jaime G. García Ruiz

Sobre los autores.....	107
-------------------------------	------------

Presentación

El texto que se presenta es el tercero de los libros concebidos como resultado del proyecto Ingeniería política compleja para la gobernabilidad democrática: Políticas públicas para el desarrollo local (IPC), que hemos coordinado durante tres años (2021-2023) y que constituye la continuidad del proyecto La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña, que funcionó bajo nuestra coordinación entre 2017 y 2020, del cual se derivaron cuatro libros que también abordaron la temática general de las políticas públicas.

Los dos títulos anteriores, producidos en los marcos del IPC, fueron dedicados a dos temáticas trascendentales por su importancia para el desarrollo de la sociedad y, además, se hallaban vinculados al asunto de las políticas públicas de manera natural. El primero de los libros abordó el esclarecimiento de lo público como elemento fundamental para el desarrollo de la vida política y económica del país en la actual coyuntura de crisis. Por otra parte, el segundo versó sobre los paradigmas relacionados con la innovación en la administración pública y la propuesta de gobierno abierto desde una perspectiva crítica constructiva, en función de un desarrollo social más eficiente y sostenible, pero desmitificando algunas supuestas ventajas y bondades adjudicadas a la idea de gobierno abierto.

La producción puede considerarse interesante y abundante, pero dadas las carencias del tratamiento teórico-metodológico en torno a la temática de las políticas públicas en el país, y sobre todo su falta de aplicación práctica o las deficiencias en dicho proceso en nuestra sociedad, consideramos que el esfuerzo realizado aún es insuficiente y que estos libros son apenas el comienzo de lo que debe ser una práctica sistemática en las investigaciones sobre políticas públicas en Cuba.

El colofón de este esfuerzo, en el caso del actual proyecto de investigación plasmado en este texto, estuvo destinado a desandar caminos metodológicos tradicionales y a recuperar o introducir propuestas diferentes, innovadoras, que se orienten a la realización práctica de la política en los escenarios micro, partiendo de la clásica y contundente crítica que hizo Charles Wright Mills a mediados del pasado siglo a la intención manifiesta de los científicos sociales de la época, encabezados por los sociólogos estructural-

funcionalistas norteamericanos, de realizar generalizaciones excesivas y, por tanto, estériles para cualquier análisis y desarrollo de procesos sociales concretos.

En tal sentido, como las indagaciones realizadas en los marcos del proyecto están vinculadas a procesos concretos de desarrollo local en los ámbitos municipales, consejos populares, empresas concretas o barrios, el enfoque micro y, por tanto, cualitativo, es predominante, pero sin descuidar una reflexión metodológica más amplia, que posibilitaría la utilización de estas experiencias en otros contextos sin pretender que estas investigaciones puedan ser copiadas y reproducidas en cualquier contexto o en un contexto similar. Pero la visión metodológica general que proponemos, que se fundamenta en la dialéctica materialista y en un abordaje histórico-concreto, valora la multicondicionalidad de los procesos sociales, si es replicable, y en ello reside la relevancia de esta propuesta.

Los trabajos que se presentan en este libro intentan dejar claro que, a pesar de la dificultad que entraña, es preciso realizar abordajes integrales incluso en los escenarios micro, pues cualquiera de estas indagaciones con propuestas, transformaciones o más interrogantes deben quedar abiertas, al ser parte de un proceso más amplio relacionado con el desarrollo del territorio, el país o el mundo, que no puede desconocerse, pues influye en nuestros espacios concretos.

Aun así, las investigaciones concretas en el espacio micro son las que muchas veces develan lo que realmente ocurre y por qué sucede así y no de otra forma, dado el actual contexto nacional donde se ha establecido, por vez primera, la autonomía municipal en el orden constitucional. Ello torna imprescindible actuar a favor de este derecho y abrazarlo como oportunidad real para el desarrollo local, cuestión imprescindible en el momento de crisis múltiple que vive el mundo y en la cual se encuentra envuelto nuestro país.

Esperamos que el material puesto a disposición de directivos, investigadores y estudiantes sea de interés y utilidad.

EDGARDO R. ROMERO FERNÁNDEZ

Santa Clara, 15 de abril de 2023

La perspectiva dialéctico-materialista del enfoque metodológico de políticas públicas para el desarrollo local

Edgardo R. Romero Fernández

Los paradigmas de investigación, desde las múltiples acepciones con que se los quiera utilizar (Kuhn, Saussure, Fleck, entre otros), están vinculados a enfoques teóricos que pueden derivar en uno u otro modo de construcción metodológica. Dicha construcción propone una relación con el enfoque teórico y una determinada posición epistémica asumida por el investigador, pero esa relación no es inherente, mecánica o causal. Ella depende de la actitud discrecional del investigador y de su postura abierta, flexible, ante el objeto de investigación.

La postura ante el objeto de investigación es determinante respecto al curso que seguirá la misma, pues incide en la estructura metodológica a seguir, que según el debate epistemológico contemporáneo, puede derivar en una lógica de la verificación. A partir de ahí se plantea la hipótesis o una lógica del descubrimiento, por lo que se trabaja con una pregunta de investigación.¹

Ahora, si se admite, siguiendo a Zemelman,² que el objeto de investigación posee tanto dimensión teórica como empírica y que no es inmóvil, pues está en transformación constante, incluso al momento de ser investigado, deberíamos adoptar el presupuesto de que estudiar la realidad no consiste «en la recolección de datos empíricos», sino en la construcción de los datos desde una mirada específica que tiene que ver con lo que se ha denominado *posicionamiento epistémico del investigador*, que implica una determinada mirada y posición teórica, política y ética.

Aquí hay que observar que el posicionamiento personal del investigador se construye/obtiene en un escenario histórico concreto que es insoslayable, pues esa conciencia y capacidad personal se explican siguiendo a Marx «por las contradicciones de la vida

¹ Ver: César Tello: «El objeto de estudio en ciencias sociales: entre la pregunta y la hipótesis», *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales* (42): 225-242, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2011 (disponible en www.moebio.uchile.cl/42/tello.html).

² Ver: Hugo Zemelman: *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, El Colegio de México, México, 1987.

material, por el conflicto existente entre las fuerzas productivas sociales y las relaciones de producción»,³ o sea, que están objetivadas por una realidad histórica concreta.

Por otra parte, no puede dejar de reconocerse que la investigación científica debe mucho a la conciencia del investigador y este no es un producto mecánico de las circunstancias, pues «son los hombres, precisamente los que hacen que cambien las circunstancias y que el propio educador necesita ser educado» y que «La conciencia de la modificación de las circunstancias y de la actividad humana solo puede concebirse y entenderse racionalmente como práctica revolucionaria».⁴

De tal modo, el asunto del planteamiento metodológico de las políticas públicas para el desarrollo local que se presenta a continuación, se enmarca en un enfoque dialéctico-materialista de la realidad a estudiar y transformar, que también debe considerar el posicionamiento activo y consciente de los investigadores implicados en el estudio y la transformación de su contexto.

El desarrollo local como objeto de investigación

El desarrollo local, como mecanismo en función del progreso y bienestar de poblaciones localizadas en territorios concretos, es un conjunto híbrido de prácticas y propuestas teóricas, que emergieron como paradigma contestatario a las visiones centralistas del desarrollo pero que, al propio tiempo, surgieron de las ineficiencias de dichas visiones y del desentendimiento que desde el paradigma neoliberal se proponía hacia lo local.

Por ello, muchas de las visiones y concepciones acerca de lo local se percibieron desde una postura estadocéntrica, desde la que se pretendía ofrecer recetas generales para el desarrollo de localidades disímiles en cuanto a su entorno físico natural y su cultura. Se asumió que en los marcos de un Estado-nación la institucionalidad de representación social y política, homogenizada por el Estado, era condición suficiente para planificar el desarrollo local de manera igualitaria, y simplemente se trasladaron las prácticas de la modernidad capitalista del Estado de Bienestar o del Estado paternalista a los territorios, pretendiendo siempre la generalización efectiva de las mismas como camino del éxito.

En relación con la postura neoliberal respecto al desarrollo local, la cuestión derivó hacia el desentendimiento por parte del Estado, lo que se manifestó en la descentralización de las decisiones, pero sin la necesaria descentralización de recursos.

³ Carlos Marx: *Contribución a la crítica de la economía política*, Siglo XXI, México, 1980, p. 6.

⁴ Carlos Marx: «Tesis sobre Feuerbach», en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas en tres tomos*, t. I, Editorial Progreso, Moscú, 1973, pp. 7-10 y p. 8.

Hay que destacar que la misma fracasó hace décadas, aunque no es imposible encontrar, de manera aislada, algunos ejemplos de buenas prácticas en ese período.

Desde la teoría sobre el socialismo, lo local no fue un aspecto desarrollado por los clásicos del marxismo. Aunque el método dialéctico suponía una práctica sistemática y sistémica de la relación entre lo universal, lo particular y lo singular, eso se dejó al campo de las idealizaciones, y bajo la influencia del marxismo dogmático impulsado por Stalin y sus seguidores se enfatizó en la estatalización forzosa y en la generalización excesiva, que desterraban el pensamiento sobre lo local.

El Estado de tipo paternalista y asistencialista, desarrollado por el modelo socialista eurosoviético, fracasó aproximadamente al mismo tiempo que el Estado de Bienestar, y el escenario de lo local se abrió paso por necesidad, aunque sin estar dotado aún de mecanismos adecuados para su despliegue en el plano económico, jurídico y político.

En el marco actual de la crisis del rol del Estado en general, respecto al desarrollo local, hay un elemento que ocupa un lugar cada vez más preponderante y es la metodología de trabajo por políticas públicas.

Acá la cuestión se relaciona con el hecho de que las políticas estatistas o estadocéntricas, basadas en la «razón de Estado», no están enfocadas para percibir la diversidad de lo local y, por tanto, no pueden reaccionar adecuadamente ante ello. A esto se suma que las políticas sociales de corte asistencialista tampoco logran atender esa diversidad que supone lo local, pues están enfocadas a generalizar segmentos poblacionales, sin tomar en cuenta la ubicación geográfica y, por tanto, la diversidad de recursos naturales, de infraestructuras, la diversidad de riesgos medioambientales, climatológicos, alimentarios, etcétera.⁵

La teoría sobre políticas públicas como base para una construcción metodológica adecuada para el estudio de lo local

Las políticas públicas, en cambio, si atendemos a su fundamento teórico-epistemológico, difieren de la actividad política signada por el estadocentrismo y el asistencialismo, pues su idea base, que se ha ido perfilando y actualizando con el paso de los años, destaca por

⁵ Un análisis histórico respecto a estas manifestaciones políticas en la sociedad y su origen en el pensamiento burgués clásico se puede hallar en Edgardo R. Romero Fernández: «Estadocentrismo y “política pública”: Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018, pp. 13-29.

vincular en el ejercicio político a decisores, expertos y beneficiarios. Respecto al desarrollo local y a las políticas para el desarrollo local, ello presenta dos ventajas.

La primera es que se suma el criterio de expertos. Lógicamente, los expertos también son diversos, como los problemas y contextos; por eso la ventaja real reside en sumar a los expertos que responden y conocen los contextos, para que sirvan de verdadera ayuda a los decisores públicos en cada caso particular. Es importante desterrar el criterio de que hay asesores para todo, pues no hay «todólogos». En la actualidad, muchos académicos abogan por institucionalizar los procesos de diseño y evaluación de las políticas públicas para otorgarles más rigor, pero el rigor realmente está en tener que interactuar buscando consenso entre decisores, expertos y beneficiarios.

Dicho esto, queda más claro el asunto de la segunda ventaja, pues los beneficiarios tampoco están en condiciones de decidir por sí solos, pero son poseedores del conocimiento empírico sobre su realidad y sus necesidades, lo cual es muy importante para definir prioridades y alcances posibles de las soluciones que se propongan en la política. Además, los beneficiarios son poder constituyente, son electores y, por tanto, legitimadores directos de la política y la gestión de gobierno, lo cual no es nada despreciable en las condiciones de incertidumbre, inseguridad e ingobernabilidad que padecen las sociedades locales bajo el influjo de las múltiples crisis globales que azotan a la humanidad en estos momentos.

La metodología de investigación y/o transformación de los procesos sociales constituye un conjunto de métodos, técnicas y procedimientos que, ordenados en una secuencia de pasos o fases, nos permite conocer y transformar la realidad existente, tomando como referentes las necesidades de esa transformación, las capacidades reales para hacerlo y las alternativas para dicho accionar. En el caso de la metodología de políticas públicas para el desarrollo local, estamos en presencia de una práctica cognitiva y transformadora que, proveniente de la ciencia política, la trasciende, pues propone articular tres tipos de sujetos (beneficiarios, expertos y decisores) sobre un problema muy concreto, en un ámbito territorial muy bien delimitado, en relación con una población específica y para un período de tiempo bien acotado.

Un enfoque de esta naturaleza nos conduce necesariamente a revalorizar a un autor como Charles Wright Mills y sus recomendaciones sobre artesanía intelectual, pues el objeto o los objetos (diversos) de nuestros procedimientos metodológicos, especialmente en el caso de las políticas públicas para el desarrollo local, son procesos particulares que podrían entenderse como únicos en la medida en que no son extrapolables completamente

a otro escenario y tiempo que no sea el propio. Por ello, para conseguir diseños adecuados para dichas políticas, tal como proponía Wright Mills, se debe huir «de todo procedimiento rígido»,⁶ y evitar «el fetichismo del método y la técnica»,⁷ orientándose cada quien a ser «su propio metodólogo [...] su propio teórico» y «que la teoría y el método vuelvan ser parte del ejercicio de un oficio».⁸

Aun asumiendo esta postura, es necesario tomar en consideración otra perspectiva que explica razonablemente la característica de la ciencia política como ciencia relacionada con estudios empíricos, con macroteorías empíricas para explicar la realidad. En este sentido, siguiendo a Doménico Fisichella, podría aceptarse, en cierta medida, que la ciencia política:

Analiza estructuras (partidos, grupos de presión, sindicatos, movimientos, parlamentos, administraciones, instituciones jurídicas, organizaciones internacionales, burocracias, ejércitos, estructuras intermitentes, estructuras diferenciadas), centrándose en las funciones (articulaciones, agregaciones, elaboración de normas, comunicaciones, socializaciones, aplicación de las normas, decisiones, etc.) de dichas estructuras, y sabiendo que las interacciones entre las unidades estructurales dan lugar a sistemas o subsistemas (de partidos, de grupos, sindicales, electorales, políticos, internacionales). Con un diseño así, un análisis estructural, funcional y sistémico de la realidad política puede prescindir de la dimensión cultural. Esto autoriza y permite la formulación, de hecho nada fácil, de macroteorías empíricas, universales, articuladas y complejas del poder, de la autoridad, de la legitimidad, del sistema de partidos, de la democracia, del cambio político, del autoritarismo.⁹

Sin embargo, lo que realmente permite la formulación de estas macroteorías empíricas es el estudio y la comparación de contextos espaciales y epocales diferentes, donde funcionan las mencionadas estructuras, que se han diferenciado notablemente a través de la historia y las diversas geografías y culturas.

⁶ Charles Wright Mills: *La imaginación sociológica*, Edición Revolucionaria, La Habana, 1966, p. 233.

⁷ *Ibidem*, p. 234.

⁸ *Ídem*.

⁹ Domenico Fisichella: «Ciencia política y epistemología», *Revista Estudios políticos* (nueva época) (54): p. 54, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, nov.-dic., 1986.

Es por eso que los acercamientos a la metodología de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas se enfoca en la relación dialéctica de lo universal, lo particular y lo singular para poder aquilatar tanto la peculiaridad de una política como su posibilidad de generalización.

Esto implica creatividad e innovación, reflexión dialéctica y postura transformadora constantes respecto a las realidades investigadas, pues los esquemas o paradigmas cerrados e inmóviles se convierten en «paradogmas» que apenas permiten explicar parcialmente la realidad cuando «de lo que se trata es de transformarla».¹⁰

Consideraciones finales. Pertinencia y relevancia de la metodología de trabajo por políticas públicas para el desarrollo local en Cuba

La intervención, a través de la metodología de políticas públicas, es, esencialmente, lograrla articulación, co-creación y corresponsabilidad en la gestión pública municipal de manera sistemática, sistémica y eficiente, en escenarios micro bien concretos, que se diferencian notablemente de otros (véase figura 1).

La pertinencia del trabajo por políticas públicas está asociada a la necesidad de reconceptualizar y reimplementar lo público en el escenario cubano actual, para evitar su simplificación y con ello su esquematización-dogmatización en el proceso de construcción socialista.¹¹ Ello posibilitaría asumir lo público como relación compleja y escenario de conflictividad (véase figura 2).

¹⁰ Carlos Marx: «Tesis sobre Feuerbach», en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas en tres tomos*, t. I, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 7.

¹¹ Ver: Edgardo R. Romero y Lidia Cano: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.



Figura 1. El rol articulador de la política pública en el escenario local



Figura 2. Lo público como espacio complejo y conflictivo

Los fundamentos objetivos de la conflictividad de lo público tienen que completarse con el análisis de la actividad discrecional de los sujetos que participan en la toma de decisiones, lo cual es vital pues, parafraseando a Fidel, nuestro socialismo puede ser destruido más fácilmente por nosotros mismos que por los enemigos externos.

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 vertical, desde el máximo nivel de jerarquía en nuestro sistema político hasta los niveles barriales

o comunitarios y las instituciones que funcionan de manera horizontal en los diferentes niveles. Ello solo es posible a través de la *participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, en lo cual cumple un rol adecuado la metodología de trabajo por políticas públicas.*

La postura teórica marxista sobre la política difiere diametralmente de la postura burguesa, pues asume *la política como actividad de la vida cotidiana de las personas* y, por tanto, entiende que política y poder político no se alojan en un lugar privilegiado del Estado o gobierno, sino que constituyen construcciones colectivas en función del bienestar colectivo.

La concepción teórico-metodológica de las políticas públicas supera las concepciones sobre política estatal (estadocéntricas) y política social (asistencialistas), pues permite vincular, en un mismo ejercicio, a beneficiarios y especialistas y a hacerlos corresponsables de las decisiones que tradicionalmente asume el gobierno.

La corresponsabilidad ciudadana, lograda desde su vinculación con planes y proyectos de desarrollo local, territorial o nacional, otorga una importantísima dosis de legitimidad a los procesos de toma de decisión, fundamental para la cohesión de la sociedad cubana en torno a su proyecto social socialista ante el recrudecimiento de la política agresiva de Estados Unidos y la derecha internacional hacia nuestro país.

Cuba, al ser paradigma para los gobiernos y movimientos revolucionarios y progresistas del mundo, debe y puede ofrecer soluciones acerca de la construcción práctica de la nueva sociedad socialista en las condiciones actuales. Esto posee gran pertinencia en nuestro entorno inmediato, pero también enorme relevancia teórico-metodológica, pues significa, a nivel internacional, un aporte a movimientos y gobiernos progresistas y de izquierda, que la academia y el gobierno, en unión con todos los actores políticos del territorio villaclareño y del país, están en condiciones de asumir.

Bibliografía

- FISICHELLA, DOMENICO: «Ciencia política y epistemología», *Revista Estudios políticos* (nueva época) (54): 7-58, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), Madrid, nov.-dic., 1986.
- MARX, CARLOS: «Tesis sobre Feuerbach», en Carlos Marx y Federico Engels, *Obras escogidas en tres tomos*, t. I, pp. 7-10, Editorial Progreso, Moscú, 1973.
- _____ : *Contribución a la crítica de la economía política*, Siglo XXI, México, 1980.

- ROMERO, EDGARDO R. y LIDIA CANO: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.
- ROMERO, EDGARDO R.: «Estadocentrismo y “política pública”: Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-29, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.
- TELLO, CÉSAR: «El objeto de estudio en ciencias sociales: entre la pregunta y la hipótesis», *Cinta de Moebio: Revista de Epistemología de Ciencias Sociales* (42): 225-242, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, 2011 (disponible en www.moebio.uchile.cl/42/tello.html).
- WRIGHT MILLS, CHARLES: *La imaginación sociológica*, Edición Revolucionaria, La Habana, 1966.
- ZEMELMAN, HUGO: *Conocimiento y sujetos sociales. Contribución al estudio del presente*, El Colegio de México, México, 1987.

Diseño de política pública sobre participación ciudadana para el municipio de Caibarién, en Villa Clara

Edgardo R. Romero Fernández

Lidia L. Cano Obregón

La política pública es independiente y pudiera decirse que es única en cuanto a su contenido, pues responde a necesidades concretas de la municipalidad. A su vez, es única en cuanto a su enfoque metodológico y los objetivos proyectados, que emergen del objeto del diseño, que se deriva de una problemática concreta respecto a una población concreta, en un tiempo determinado.

Por ello, la presente propuesta no es generalizable, en el sentido estricto del término, a otros municipios y otras circunstancias. Pero cualquier política pública no es independiente en cuanto a insumos y recursos para su elaboración, implementación y evaluación, y ello incluye el contexto local y probablemente, en cierta medida, el nacional e internacional, que origina la problemática objeto de política pública, con lo cual, evidentemente, es posible un nivel de generalización de la propuesta, en sus términos más comunes, con la realidad convocante.

Por otro lado, la independencia de la política pública es relativa, pues ella es parte consustancial de la gestión de gobierno orientada hacia las necesidades de la población y protagonizada en cierto nivel por esa propia población, con lo cual los elementos básicos que nortean y ordenan el desarrollo municipal inciden directamente en la política pública. Aquí se pueden nombrar, entre otros, la legislación vigente respecto a la municipalidad en Cuba, iniciada con la Constitución de 2019, que en el caso específico de la política que nos ocupa, se fundamenta en los artículos 80 y 200, donde se consagra el derecho de los ciudadanos a la participación, dejando abierto un rango de opciones para ello.¹² Asimismo, la ley 132, que ordena el funcionamiento de los gobiernos municipales, precisa una serie de cuestiones sobre la participación ciudadana en su articulado,

¹² Ver: Asamblea Nacional del Poder Popular: Constitución de la República de Cuba. GOC-2019-406-EX5, 2019 (disponible en <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

enfaticando en la garantía del derecho de participación, al intencionar la misma hasta el nivel de Consejo popular.¹³

Así, respecto a la política pública sobre participación ciudadana en Caibarién, se puede afirmar que responde a la legislación vigente en el país,¹⁴ y que funcionaría como un instrumento de ingeniería política¹⁵ para la administración y gobierno locales, que al desarrollarse en el marco de una complejidad creciente, tanto en el ámbito local como en el nacional e internacional, puede asumirse, como plantea Herrera Zgaib (2009), como «ingeniería política compleja»,¹⁶ noción que rompe con el paradigma determinista y con el estadocentrismo en la formulación de la política, apostando por la participación de la ciudadanía y la asimilación del espacio público como escenario de construcción colectiva,¹⁷ en el cual confluyen intereses estatales, privados, grupales-cooperativos, etcétera, en función del desarrollo compartido por todos de lo común.

Fundamentos metodológicos de la propuesta

El diseño básico de una política pública debe partir de un análisis de contexto y un diagnóstico, que permitan ubicar el problema a resolver, en unas circunstancias específicas, lo cual posibilitará la justificación de la política, y aunque esto está indisolublemente vinculado a la orientación axiológica, constituye una etapa de la técnica que no se puede eludir.¹⁸

Esquemáticamente, el diseño de la política pública debe seguir los siguientes pasos:

¹³ Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley No. 132/2019 De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (GOC-2020-48-EX5), *Gaceta Oficial* No. 5, extraordinaria de 16 de enero de 2020 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

¹⁴ Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley 139/2020 De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (GOC-2021-163-O14), *Gaceta Oficial* No. 14 ordinaria de 5 de febrero de 2021 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

¹⁵ André N. Roth: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

¹⁶ Miguel A. Herrera Zgaib: *Ingeniería política compleja. Las relaciones políticas estratégicas en el Gobierno de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009, p. 15.

¹⁷ Edgardo R. Romero y Lidia Cano: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.

¹⁸ Edgardo R. Romero: *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020, p. 22.

Tabla 1. Esquema de los pasos a seguir para diseñar la política pública viable en un municipio

Análisis de problemas	Entender el problema público. Realizar el análisis causal (diagnosticar). Aplicar el enfoque 80/20.
Análisis de soluciones	Establecer objetivos y población potencial a atender. Contrastar acciones actuales ante los problemas y buenas prácticas internacionales o nacionales de políticas públicas. Seleccionar mejores opciones y cuantificar costos. Establecer la población objetivo.
Análisis de factibilidad	Estudios de factibilidad: presupuestal, legal, política, ambiental, administrativa. Integrar dichos estudios en una matriz de alternativas de política pública.
Recomendación de política	Escribir un memorándum fundamentando la política, para tomar la decisión.
Plan de acción	Planeación legal. Planeación administrativa y programación presupuestal. Reglas de operación. Recomendación de monitoreo y evaluación. Estrategia de comunicación.

Fuente: Edgardo R. Romero: *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020, p. 23.

Estos pasos no son una camisa de fuerza, pero sí una guía lógica que permite hacer un diseño integral de la política que se quiere ejecutar, lo cual será detallado a continuación.

Análisis del problema

El problema público que enfrentamos (la participación ciudadana) es un problema universal derivado de la aplicación teórica y práctica de la democracia como forma de gobierno. Sin embargo, en el caso cubano presenta unos matices bien específicos, relacionados con el tipo de proyecto social que construimos y con el contexto mundial actual en que se desarrolla nuestro proyecto.

Respecto a lo primero hay que señalar que la participación es consustancial a la construcción de la sociedad socialista/comunista, pues dicha meta representa el escenario en que los seres humanos ya no son enajenados de su actividad productiva. Asimismo, el

legado independentista y de justicia social de nuestro proyecto histórico revolucionario se configuró «con todos y para el bien de todos», por lo que la iniciativa y la creatividad de las masas siempre ha sido cuestión preponderante.

En tal sentido, desde sus inicios la Revolución cubana demandó, propició y organizó la participación popular, tanto para construir como para defender la Revolución. Producto de ese enorme esfuerzo creativo e innovador surgieron numerosas organizaciones y agrupaciones sociales y se amplió la participación democrática de la población en la conducción de los procesos sociales. Asimismo, hay que reconocer que en un momento determinado del proceso revolucionario esa participación se formalizó en demasía y fue perdiendo su esencia creativa, pues se desentendió del protagonismo del pueblo.

El escenario anteriormente descrito se complejizó con la caída del campo socialista y la desintegración de la URSS, pues a partir de ahí la tarea era sobrevivir, para luego retomar la construcción socialista. En el presente siglo, y particularmente en el último lustro, ese impulso al socialismo se ha visto muy condicionado por el recrudecimiento del bloqueo de los Estados Unidos hacia Cuba y el incremento de la guerra híbrida que se nos hace desde el imperio para destruir la Revolución cubana. En dicho contexto es imprescindible revigorar la participación popular protagónica como sostén fundamental del gobierno revolucionario, pues la desatención a dicha esfera de la vida social ha propiciado el incremento de las insatisfacciones del pueblo con los gobernantes y, a su vez, las manifestaciones extremas de dicho fenómeno a través de protestas sociales como las del 11 y 12 de julio de 2021, nunca antes acaecidas en el período revolucionario¹⁹ y que tuvieron en Caibarién una expresión bien virulenta, siendo consignado este municipio como territorio de atención priorizada por parte del Consejo de Ministros de la República de Cuba.

En el ámbito municipal habría que crear y sistematizar mecanismos de participación popular directa, que convoquen a la corresponsabilidad ciudadana y a la utilización de la inteligencia colectiva para resolver problemas colectivos y legitimar las decisiones de gobierno, pues estas partirían cada vez más de la sinergia gobierno-pueblo.

¹⁹ Abel González Santamaría (comp.): *Miradas en contexto: Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, Ocean Sur, 2021.

Análisis de soluciones

En el caso de Caibarién proponemos realizar un diagnóstico de participación en barrios vulnerables y con población mayoritariamente joven.²⁰ Dicho diagnóstico se haría en base a una encuesta de participación, aplicada a una muestra de dichos sectores y tomando, además, el criterio de expertos de dirigentes municipales.

Asimismo, se debería sistematizar la práctica de la consulta popular en dichos barrios, tanto en el ámbito de asambleas que tradicionalmente convocan las organizaciones de masas como en convocatorias nuevas, realizadas por la dirección del Consejo popular en función de considerar asuntos de interés público sin tapujos, que permitan reconsiderar la agenda pública del municipio, otorgándole más participación a la población en su construcción. En este escenario es importante buscar las opiniones no emitidas en asamblea, indagar directamente con los que no participan en los escenarios convocados, para que no nos sorprenda una contracorriente de pensamiento y acción popular como la manifestada el 11 de julio de 2021.

Un tercer elemento de solución sería integrar la práctica de «la silla vacía» en nuestros mecanismos de dirección en el gobierno municipal. Para ello habría que hacer pública, con antelación, la agenda del Consejo de la administración y establecer requisitos de inscripción para participar en la deliberación de determinados puntos de la agenda (los que sean de interés público) y hacer pública la agenda de las sesiones de la Asamblea municipal del Poder Popular con el mismo fin. Aquí no se trata de permitir que arbitrariamente alguien se entrometa en los asuntos del gobierno, sino de convocar, organizada y racionalmente, a personas que por su conocimiento e interés en la cuestión a tratar puedan ser aportadoras a la gestión de gobierno, en función de hacerla más inclusiva, eficaz y eficiente, lo cual la hace asimismo más legítima.

Objetivo general: Propiciar la participación ciudadana directa de personas vulnerables y jóvenes en la conformación de la agenda pública del municipio de Caibarién.

Objetivos específicos:

1. Crear mecanismos de participación ciudadana directa en los procesos deliberativos acerca de la agenda pública del municipio Caibarién en los espacios deliberativos del Consejo de la administración y la Asamblea municipal del Poder Popular en el municipio de Caibarién.

²⁰ Se debe destacar que, por razones ajenas a nuestra voluntad, al momento de redacción de este trabajo no se había definido con las autoridades del municipio la población objetivo de la propuesta de política del presente diseño.

2. Implementar mecanismos sistemáticos de consulta popular (vía directa en modo asamblea o vía indirecta a través de instrumentos de recogida de información) en los consejos populares más vulnerables del municipio. Aquí se pueden mencionar, en función de implementarlo o no: a) observatorio ciudadano; b) buzones ciudadanos; c) contraloría social o ciudadana; d) audiencias públicas; e) rendiciones de cuentas; f) encuestas vinculantes y deliberativas; g) conferencia de estudio; h) gestión por voluntariado de servicios y programas municipales.
3. Implementar el mecanismo de la silla vacía en el esquema de funcionamiento del Consejo de la administración y en la Asamblea del Poder Popular del municipio de Caibarién.

Se debe destacar que existe una práctica internacional interesante y documentada, que avala este tipo de ejercicio,²¹ no para reproducirla acríticamente, sino para tomarla en cuenta e innovar sobre ella.

Población potencial a atender: Jóvenes y personas vulnerables del municipio de Caibarién.

Población objetivo: Jóvenes y personas vulnerables de los consejos populares seleccionados.

Análisis de factibilidad

Existe un marco jurídico legal que avala las acciones que proponemos para conformar la política de participación ciudadana:

1. La Constitución de 2019, que otorga autonomía a los municipios y establece la participación como derecho ciudadano, consignándose incluso en el artículo 80 que los ciudadanos tienen derecho a «otras formas de participación democrática», sin especificar cuáles.
2. La Ley 132, referida al funcionamiento de las asambleas municipales del Poder Popular, que ratifica el derecho ciudadano de participación en el ámbito municipal y ubica el escenario del Consejo popular como ámbito esencial para la

²¹ Marcelo E. Caruso: *Democracia participativa directa*, Jack Editores, Colombia, 2013.

participación de la ciudadanía, al amparo de lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Ley.²²

3. A partir de las atribuciones conferidas al Consejo de administración municipal en función de formular políticas públicas, implementar y controlar su cumplimiento, así como contribuir decididamente al desarrollo local de la comunidad, al amparo de la Ley 139.²³
4. Se le atribuyen a la Asamblea municipal del Poder Popular las siguientes funciones: a) analizar y evaluar las principales problemáticas y prioridades de la comunidad, determinar las que formarán parte de la agenda del gobierno municipal y conforme con ello decidir y formular las políticas públicas correspondientes; b) conocer, analizar, debatir y aprobar o no las propuestas de las asambleas ciudadanas respecto al uso del presupuesto municipal y el plan de inversiones del municipio; c) conocer, analizar, debatir y aprobar o no, en el seno de la Asamblea, los planes y proyectos para el desarrollo del municipio, propuestos por las asambleas ciudadanas; y d) evaluación y control de las políticas públicas.

A partir de este marco jurídico existe un ambiente de voluntad política para potenciar la participación ciudadana y reglamentaciones administrativas que, aunque incompletas, permiten ejercer la discrecionalidad e innovar respecto a la participación popular en el ejercicio de gobierno. Asimismo, se puede decir que existe factibilidad presupuestal, pues el municipio elabora su presupuesto a partir de sus necesidades e intereses y si hace de la potenciación de la participación ciudadana parte de su agenda política, le puede asignar recursos humanos, materiales y financieros a la misma.

Recomendación de política

Proponer al legislativo caibariense la aprobación de las siguientes ordenanzas municipales en función de dinamizar la participación ciudadana en el territorio:

²² Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley No. 132/2019 De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (GOC-2020-48-EX5), *Gaceta Oficial* No. 5 extraordinaria de 16 de enero de 2020 (disponible en <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

²³ Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley 139/2020 De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (GOC-2021-163-O14), *Gaceta Oficial* No. 14 ordinaria de 5 de febrero de 2021 (disponible en <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

- a) Ordenanza municipal sobre mecanismos de participación ciudadana directa en los procesos deliberativos acerca de la agenda pública del municipio de Caibarién en los espacios deliberativos del Consejo de la administración y la Asamblea municipal del Poder Popular en el municipio de Caibarién. Dichos mecanismos podrían ser:
1. El mecanismo de la silla vacía en el esquema de funcionamiento del Consejo de la administración y en la Asamblea del Poder Popular del municipio de Caibarién.
 2. El mecanismo de redes de gestión asociada, no solo para la deliberación sino incluso para la evaluación y el seguimiento de las políticas.
- b) Ordenanza municipal sobre mecanismos sistemáticos de consulta popular por vía indirecta, que deben ser tomados en cuenta en las deliberaciones de políticas municipales. Estos mecanismos son: a) observatorio ciudadano; b) buzones ciudadanos; c) contraloría social o ciudadana; d) encuestas vinculantes y deliberativas; e) conferencia de estudio; y f) gestión por voluntariado de servicios y programas municipales.

Plan de acción

1. Planeación: Una vez se acepte la propuesta por el órgano involucrado (CAM), se debe pasar a la elaboración de las ordenanzas en términos jurídicos (planeación legal) y en términos logísticos (planeación presupuestal y administrativa).
2. Reglas de operación: En los anexos de las ordenanzas se establecerán las reglas de operación para los mecanismos de participación propuestos: ¿en qué consistirán?, ¿cómo funcionarán?, ¿cada qué tiempo?, ¿quién los convoca?, ¿quién los coordina?, etcétera. Cada mecanismo es independiente, por lo que podrá implementarse uno, varios o todos, según sean las necesidades.
3. Recomendación de monitoreo y evaluación: Se recomienda realizar evaluaciones concomitantes de implementación de la política diseñada. En dichas evaluaciones deben interactuar miembros del CAM designados para esa función y personal externo contratado, para certificar la objetividad de la evaluación.
4. Estrategia de comunicación: Precisamente, por ser el asunto central de esta recomendación de política, es fundamental ser muy transparente en la comunicación de la misma hacia la comunidad caibarienense, pues de lo que se trata es de que la gente esté informada respecto a las prerrogativas y los modos

que tiene para involucrarse en los asuntos del gobierno municipal. Para ello se deben utilizar tanto el portal ciudadano municipal como la radio de la localidad, reconocida por su calidad y ascendencia sobre la audiencia. Asimismo, por el impacto que tienen hoy las redes sociales en la población joven, se deben utilizar para difundir esta información los perfiles de Facebook, Twitter, Instagram, así como blogs personales o colectivos de los dirigentes, periodistas y comunicadores municipales, pues esto tendrá impacto en las redes sociales y en la guerra ideológica que se nos hace.

Asimismo, dado que habrá repercusiones provinciales, sería necesario preparar informaciones sobre el asunto para los medios de prensa provinciales; preparar e intencionar algunas entrevistas o reportajes con dirigentes municipales y los especialistas que participaron en la configuración de esta propuesta de diseño de política pública y la población objetivo.

Consideraciones finales

Como sostienen algunos de los pioneros de las investigaciones sobre política pública, si bien el diseño adecuado de una política es difícil, su implementación lo es aún más. Por eso, a partir de la recomendación de política, hay que tener ojos y mente abierta para poder captar los cambios que normalmente suceden en la realidad hacia la que está orientada la política, pues el calificativo de adecuada solo lo obtendrá dicha política si ella se vincula de manera dialéctica con el escenario objeto de transformación.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente, hicimos una propuesta doble en función del problema de participación que se quería resolver. Dicha propuesta partía de la máxima expectativa a conseguir, pues involucraba acciones para potenciar la democracia directa y la democracia indirecta. Pero solo la práctica real en el municipio de Caibarién va a definir si se pueden hacer los dos tipos de acciones o solo uno de ellos, o quizá si solo se puede abordar de inmediato parte de uno de ellos.

Al mencionar la inmediatez se ha involucrado en el análisis el factor tiempo, lo cual es imprescindible, pues cuando se redacten las o la ordenanza para poner en ejecución la recomendación de política, la variable tiempo es fundamental, tanto para evaluar el cumplimiento de los objetivos propuestos como para valorar costos y esfuerzos para alcanzarlos. De ello depende, en gran medida, la sostenibilidad de la propuesta y, por

tanto, su ampliación, todo lo cual tiene que ver con el carácter de unicidad de la política pública mencionado al inicio.

Unicidad que está relacionada también con el hecho de que Caibarién, como cualquier otro municipio del país, posee diferencias internas, algunas estructuradas por ley, como son los consejos populares y sus circunscripciones y otras por la economía, la infraestructura, demografía, la geografía o las tradiciones culturales. Todas estas diferencias objetivas y subjetivas determinan otras diferencias a la hora de implementar la política, aunque lo que se pretenda en todos los casos es potenciar la participación de la ciudadanía, corresponsabilizándola en los asuntos de gobierno para propiciar tendencialmente, en un futuro, el ejercicio pleno de la autonomía municipal y el incremento del ejercicio de autogobierno en nuestros consejos populares y barrios.

Bibliografía

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR: Constitución de la República de Cuba.

GOC-2019-406-EX5, 2019 (disponible en <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

_____: Ley No. 132/2019 De organización y funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares (GOC-2020-48-EX5), *Gaceta Oficial* No. 5, extraordinaria de 16 de enero de 2020 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

_____: Ley 139/2020 De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal (GOC-2021-163-O14), *Gaceta Oficial* No. 14 ordinaria de 5 de febrero de 2021 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.gob.cu/>).

CARUSO, MARCELO E.: *Democracia participativa directa*, Jack Editores, Colombia, 2013.

GONZÁLEZ SANTAMARÍA, ABEL (comp.): *Miradas en contexto: Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, Ocean Sur, 2021.

HERRERA ZGAIB, MIGUEL A.: *Ingeniería política compleja. Las relaciones políticas estratégicas en el Gobierno de Bogotá*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2009.

ROMERO, EDGARDO R. y LIDIA CANO: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.

ROMERO, EDGARDO R. (comp.): *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

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

La evaluación de implementación de políticas públicas como elemento fundamental del proceso de gobernabilidad democrática.

Consideraciones teórico-metodológicas

Edgardo R. Romero Fernández

Eduardo Romero Cano

La conducción de los procesos de gobierno requiere de la participación ciudadana, no solo para legitimar sus acciones, sino además para hacerlas verdaderamente eficientes y sostenibles, y para ello es fundamental conseguir la corresponsabilidad de la población beneficiaria. Ninguna política o programa gubernamental, por bien diseñado que esté, es infalible ante la diversidad de intereses de los actores involucrados en el asunto ni ante el cambio de las condiciones de partida en las que se basó. Es por ello que la evaluación de implementación es pertinente para casi cualquier proceso de toma de decisión que se haya formalizado como política o programa.

Uno de los pioneros en los asuntos relacionados con las políticas públicas y específicamente con la implementación de las mismas, Eugene Bardach (1972), al referirse a la complejidad de este proceso, señalaba:

Es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularles en palabras y consignas que resuenen satisfactoriamente en los oídos de los líderes políticos y electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de manera que satisfagan a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes.²⁴

La expresión anterior, evidentemente, no es fruto de una experiencia particular, pues los asuntos que abordan el desencuentro entre lo diseñado, lo planificado, lo decidido y lo ejecutado en materia de política pública, ha estado alimentando las teorías acerca de la

²⁴ Eugene Bardach: *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law?*, MIT Press, Cambridge, 1972, p. 3.

implementación²⁵ y posteriormente las teorías sobre evaluación de implementación²⁶ desde hace un buen tiempo. Las mismas responden al hecho de que «implementación es también la reivindicación de la cotidianeidad social».²⁷

Siendo así, la idea acerca de la política pública como simple toma de decisión, con su posterior aplicación, debería ser totalmente descartada, ya que desde los estudios pioneros sobre implementación, en el decenio de los años setenta del siglo pasado, el propósito era descubrir los «factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales»,²⁸ lo cual, sin duda, es muy significativo una vez que el papel del Estado ha sido ampliamente cuestionado en los procesos de impulso al desarrollo social, tanto en su versión clásica liberal como en su aplicación sin efectividad por parte de fuerzas de izquierda o progresistas en los últimos años, lo cual se ha discutido en publicaciones recientes²⁹ y se considera base para cualquier análisis serio sobre las políticas públicas en función del desarrollo nacional, territorial o local.

De tal forma, al igual que los politólogos pioneros en el análisis de la implementación de las políticas en el siglo pasado, proponemos ver las posibilidades de utilización y éxito del enfoque de políticas públicas estrechamente vinculado con la estructura y funcionamiento del Estado y las relaciones de este último con la sociedad civil.

Este enfoque teórico-metodológico no descuidará la cuestión técnica de la elaboración de las políticas, pero sí someterá esta al análisis concreto de las circunstancias en que se diseña, formula e implementa la misma pues, como también ha reconocido Aguilar

²⁵ Véase: Jeffrey Pressman & Aaron Wildavsky: *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973; Richard F. Elmore: «Organizational models of Social Program Implementation», *Public Policy*, 26(2): 185-222, 1978; O'Toole Jr.: «Policy recommendations for multi-actor implementation: An Assesment of the field», *Journal of Public policy*, 9(1): 181-210, 1989; Charles Lindblom: *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D.F., 1991; Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian: «La implementación de la política pública: un marco de análisis», en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México D. F., 1993.

²⁶ Véase: Blanca Lázaro e Isidre Obregón: *Evaluación de la implementación*, Iválua, Barcelona, 2009; David Arellano: «Introducción: La enseñanza de la evaluación de políticas públicas», en Alejandra Ríos Cázares (comp.): *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, pp. 7-12, CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Interamericana de Educación en Administración Pública, México D.F., 2014; y André N. Roth: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

²⁷ Luis Aguilar Villanueva (ed.): *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993, p. 58.

²⁸ *Ibidem*, p. 26.

²⁹ Véase: Edgardo R. Romero Fernández: «Estadocentrismo y “política pública”: Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-29. Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

Villanueva, «es muy frecuente descubrir que teorías económicas o sociológicas defectuosas o mal aplicadas a las circunstancias están en el origen de programas de acción no implementables y por ende condenados al fracaso».³⁰

Pertinencia de la crítica marxista a la contraposición Estado-sociedad civil para la formulación de políticas públicas realizables

La contraposición entre Estado y sociedad civil, heredada del pensamiento liberal burgués clásico³¹ y del pensamiento de Hegel, es un basamento teórico defectuoso para el diseño de políticas públicas, pues estas se diferencian del resto de los mecanismos políticos devenidos de la acción estatal en el hecho de que en ellas participan, de manera protagónica, los beneficiarios y expertos independientes de los decisores públicos.

La concepción hegeliana del Estado, que parte de una visión ético-racionalizadora del ordenamiento social de la *civitas*, aun cuando rechaza la postura kantiana sobre la relación ser-deber ser, se propone construir sistemáticamente, tras realizar un detenido estudio de las distintas formas de Estado, lo que se va a denominar «Estado ético».³² Antes de hacer referencia al mismo, deben hacerse unas breves precisiones en cuanto a las diferencias correspondientes y críticas que presentó frente a la visión de los contractualistas ingleses, de los cuales toma, como se ha dicho, la noción del Estado central frente a la posterior noción francesa de la división de poderes.

En la obra filosófico-política de Hegel puede percibirse cómo se separa de los contractualistas ingleses y franceses, o más bien del contractualismo en sí mismo. Debe hacerse notar que algunos pensadores liberales fueron contractualistas, pues su tiempo histórico no permitía otra postura. Tal sería el caso de John Locke, padre del liberalismo, que estuvo influenciado por la puja de poderes en Inglaterra durante la Revolución Gloriosa, a pesar de compartir las nociones del Derecho natural.

Dri plantea que Hegel, además de estar en contra de las posturas contractualistas a la hora de abordar la estructura estatal, superó las mismas y concibió al Estado desde una perspectiva diferente, en la cual no determinaría lo jurídico, sino el desarrollo del hombre y su poder de razonamiento. Por ello desarrolla más denodadamente su concepción del Estado, a la que denomina Estado ético, partiendo de este mismo principio

³⁰ Luis Aguilar Villanueva: ob. cit., p. 56.

³¹ Edgar R. Romero Fernández: ob. cit.

³² Rubén Dri: «La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado», en Atilio Borón (comp.), *La Filosofía Política Moderna, de Hobbes a Marx*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2007, p. 235.

de racionalidad y del estudio de los diferentes tipos de Estado, que el propio Hegel identifica en su obra.³³

Hegel bebe primeramente de la tradición iusnaturalista, que trasciende desde las obras de Platón y Aristóteles³⁴ hasta el propio Hobbes y Kant, apoyándose en la definición universal del individuo como poseedor de derechos y como agente de conciencia moral, estableciendo así el esquema dentro del cual encierra su concepto de sociedad civil, mucho más amplio y claro que el de sus antecesores. Para abordar el mismo emplea sus tríadas características, lo cual le permite establecer, tras el empleo de sostenidas deducciones lógicas, el recorrido que ha realizado la humanidad hasta arribar al establecimiento del Estado.³⁵

Se detecta una cierta discrepancia en cuanto al lugar del Estado en Hegel y en los liberales, puesto que «para el liberalismo el universal, el Estado, debe subordinarse al particular (sociedad civil) y seguidamente al mercado, a la propiedad (como capital)».³⁶ Aquí se aprecia el resorte de lo que alarma a los conservadores del «estado de cosas» que luego criticará Marx. La discrepancia entre el pensamiento hegeliano y el liberal clásico, distante de reflejar el antagonismo de clase expuesto por el marxismo, sí constituye expresión de una pugna entre la aristocracia y la burguesía pudiente, que se da como apertura del siglo XIX. El Estado ético hegeliano promueve la idea de existencia del particular dentro de sí, o sea, del mercado, la sociedad civil y demás, realizándose dentro del universal concreto que es el Estado.³⁷ Con lo cual el Estado ético de Hegel es cuasi equiparable a la noción de sistema político, tal como se entiende hoy día, pero sin la concreción de poderes y contrapoderes o pesos y contrapesos con la que se estructuró definitivamente el mismo, lo cual acerca esta propuesta de Estado ético a una postura totalitaria.

La crítica de Marx a la forma en que Hegel presenta al Estado cumple una función fundamental en el proceso posterior de constitución de la filosofía política burguesa y lo que se derivará como ciencia política y, además, en el proceso de construcción de una teoría política del Estado desde una visión marxista aunque algunos autores, como

³³ Rubén Dri: ob. cit., p. 235.

³⁴ Pedro Cerezo Galán: «Obertura a principios de la Filosofía del Derecho de G.W.F. Hegel», *El Búho* (6): 20.-35, Asociación Andaluza de Filosofía, 2009 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050486>).

³⁵ Wilhelm F. Hegel: *Filosofía del Derecho*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1968, p. 188.

³⁶ Rubén Dri: ob. cit., p. 250.

³⁷ *Ibidem*, p. 254.

Bobbio, no lo entienden.³⁸ Como señala Borón, Marx toma a Hegel como referencia para la crítica de la relación Estado-sociedad civil, porque este aboga por la intervención de este Estado ideal o ético para «atenuar las contradicciones de la sociedad, mediación que tenía como sus pilares la promoción de la expansión colonial de ultramar y la emigración»³⁹ y, además, porque Hegel invierte la relación Estado-sociedad civil,⁴⁰ colocando la segunda como dependiente del primero y enaltecendo al Estado, despojándolo de su carácter clasista. Es por ello que Marx se plantea ir más allá y explorarla «anatomía de la sociedad civil»⁴¹ para ofrecer respuestas al funcionamiento real de la sociedad y del aparato estatal que, como plantea ya en 1846, en su famosa carta a Pavel V. Annekov, «no es sino, representación oficial de la sociedad civil».⁴²

Siguiendo a Marx, el análisis de cualquier sociedad, en cualquier momento de la evolución histórica, debe empezar por el estudio de su modo de producción, es decir, de la forma técnico-económica de la relación hombre-naturaleza, o dicho de otro modo, la manera en que el hombre se adapta a la naturaleza y la transforma por medio del trabajo y las medidas sociales a través de las cuales se moviliza, despliega y asigna el trabajo. El modo de producción es la base de la comprensión de la variedad de sociedades humanas y sus interacciones, así como de su dinámica histórica. Desconocer esto o minimizarlo, incluso cuando se trate de una versión popular o populista de transformación revolucionaria, puede dar origen a catástrofes sociales, como las que acontecieron debido a la aplicación de políticas neoliberales en América Latina durante los noventa.

La crítica de Marx al enfoque hegeliano sobre Estado y sociedad civil posee un valor excepcional en las circunstancias actuales del desarrollo de varios proyectos sociales progresistas en América Latina, pues se precisan transformaciones estructurales en el contexto latinoamericano en función de lograr el camino del desarrollo sostenible para los pueblos de la región. Los discursos y acciones ambiguas no conducirán al camino del ansiado progreso para la región; los enfoques alternativos pueden ser bienvenidos en la medida en que no sean excluyentes e irracionales, pues no se podrá construir una sociedad

³⁸ Atilio Borón: ob. cit.

³⁹ *Ibidem*, p. 340.

⁴⁰ *Ibidem*, pp. 336-337.

⁴¹ Carlos Marx: «Prólogo a la Contribución a la Crítica a la Economía Política», *Obras Escogidas en tres tomos*, t. I, pp. 516-520, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 517.

⁴² Carlos Marx: «Carta de Marx a Pavel Vasiliévich Annekov, 28 de diciembre», *Obras Escogidas en tres tomos*, Editorial Progreso, Moscú, 1973, p. 543.

latinoamericana justa y equitativa con enfoques de etnia, raza, género o de cualquier otro tipo, por encima de un enfoque humano universal.

La implementación de políticas públicas y su evaluación como elemento esencial para la transformación revolucionaria de la realidad social

Las modificaciones estructurales en un proceso de transformación social pueden enfocarse hacia varios aspectos,⁴³ y aunque lo más común en el pensamiento marxista es insistir en la transformación de la propiedad privada sobre los medios de producción, esa es la única cuestión vital para una transformación estructural de la sociedad, pues si el sujeto encargado de los cambios (sujeto revolucionario) no es protagonista, puede ocurrir una transformación de las relaciones de propiedad, sin que necesariamente ocurra una socialización efectiva de esa propiedad y el pueblo no sea verdaderamente dueño de su vida y destino.

Uno de los elementos fundamentales para la socialización efectiva en cualquier sociedad es la participación protagónica en los procesos de transformación social. El asunto de la participación ciudadana en la elaboración y puesta en práctica de la política pública, si bien inicialmente no ocupó mucho espacio en las reflexiones de los politólogos, fue cobrando fuerza en la medida en que los planes y políticas, centralizadas y decididas desde los más altos niveles gubernamentales, fracasaron. Con ello se hizo evidente que se necesitaba una relación dialógica entre el Estado y la sociedad civil; entre el gobierno y los demás actores involucrados en el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política.

Al inicio de las elaboraciones teóricas sobre políticas públicas, la cuestión del diseño de una evaluación de la política se planteó como posibilidad,⁴⁴ pero bien pronto se estableció como necesidad para identificar, *stricto sensu*, a la política pública.⁴⁵

⁴³ Un interesante debate sobre estos términos y el desarrollo de su aplicación en América Latina se puede consultar en la compilación de Consuelo Ahumada y Telma Angarita: *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*, Observatorio Andino, Bogotá D.C., 2003.

⁴⁴ Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian: «La implementación de la política pública: un marco de análisis», en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.

⁴⁵ Véase: Luis Aguilar Villanueva: «Estudio introductorio», en Giandomenico Majone: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997; Carol H. Weiss: *Evaluation*. Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, 1998; Jaime Blasco: *Evaluación del diseño*, Ivàlua, Barcelona, 2009; Edgardo R. Romero Fernández: «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina*, pp. 11-20, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.

Una política es un curso de acción en un doble sentido: es el curso de acción intencionalmente diseñado e ideado y es aquel curso de acción que en términos reales se lleva a cabo, es decir, no se trata únicamente de lo que el gobierno dice y quiere hacer, sino también lo que efectivamente ejecuta y logra, por sí mismo o en interacción con otros actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.⁴⁶

La política no es solo enunciación ni toma de decisiones, sino que es también puesta en marcha, actividad práctica. Implica una serie de decisiones a adoptar y acciones a ejecutar por una cantidad importante de actores en busca de un resultado. Siendo así, no es posible hablar de política pública sin tomar en cuenta su proceso de implementación.

Como plantea Aguilar Villanueva (1993), luego de surgir la concepción sobre políticas públicas, pasaron años durante los cuales los gobiernos y sus técnicos pusieron el acento en procesos de formulación de políticas y en su evaluación posterior, para poder revelar las causas de las políticas malogradas. Fueron necesarios el tiempo y las experiencias fallidas para que notaran que entre los insumos y los resultados había un terreno por explorar: la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se traducen en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. En otras palabras, restaba por explorar el terreno de la implementación.

El primer enfoque en ser concebido para la implementación de políticas públicas fue el enfoque Top Down o de «arriba hacia abajo». Este tipo de enfoque estadocéntrico ha sido ampliamente cuestionado en la literatura especializada⁴⁷ y condujo a la aparición de su contrario: el enfoque Bottom Up o de «abajo hacia arriba», que produjo importantes teorías.⁴⁸ Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es que en uno u otro enfoque la implementación no puede ser vista como un proceso aislado del diseño, o enfrentado al mismo y, además, no puede estar distanciada o ajena al proceso de evaluación.

La investigación de la implementación como proceso aislado no ofreció resultados esclarecedores en función de ubicar las variables imprescindibles a ser tenidas en cuenta

⁴⁶ Luis Aguilar Villanueva (ed.): *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.

⁴⁷ Véase: Luis Aguilar Villanueva: «Estudio introductorio», en Giandomenico Majone: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

⁴⁸ Véase: Michael Lipsky: «Toward a Theory of Street Level Bureaucracy», in Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976; Richard F. Elmore: «Organizational models of Social Program Implementation», in *Public Policy*, 26(2): 185-222, 1978; y Eugene Bardach: ob. cit.

en el proceso de implementación y no posibilitó la construcción de modelos eficientes para llevar a cabo el proceso.⁴⁹ Esta observación de finales de los años ochenta podría sostenerse hoy, pues se han identificado un conjunto de limitaciones en el proceso de evaluación de políticas públicas en América Latina en el presente siglo que atañen también a la implementación.⁵⁰

Haciendo un balance sobre las deficiencias que se encontraron, se constató que a finales de los ochenta, en la exhaustiva investigación bibliográfica que hizo O'Toole Jr. (1989) se destacaba que las recomendaciones que se ofrecen son «sumamente generales y poco detalladas»,⁵¹ «la mayoría de las recomendaciones que se ofrecen no están sustentadas sólidamente en la investigación empírica»,⁵² las recomendaciones «llegan a ser contradictorias entre sí» y además «incoherentes».⁵³ Además, el destacado investigador señalaba que había «ausencia de consenso entre los investigadores respecto a lo que constituye el éxito de la implementación».⁵⁴

Ya en el segundo decenio del siglo XXI, las indagaciones sobre evaluación de políticas públicas y su vínculo con la implementación mostraron las siguientes características y/o deficiencias: «la incorporación del concepto de “sistema nacional de innovación” como marco de referencia para el diseño y la implementación de las políticas»,⁵⁵ «la circulación de ideas sobre políticas públicas es muy sesgada por el sectorialismo»,⁵⁶ «hay poca circulación de enfoques»,⁵⁷ se fortaleció «la academización de los estudios sobre políticas públicas»,⁵⁸ en el mundo académico se acepta que «la deliberación y la discusión son partes intrínsecas de la política pública».⁵⁹

⁴⁹ O'Toole Jr.: ob. cit.

⁵⁰ Edgardo R. Romero y Lidia Cano: «Balance de las aproximaciones a la evaluación de políticas públicas en América Latina en el siglo XXI», en Edgardo R. Romero (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina*, pp. 314-324, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.

⁵¹ O'Toole Jr.: ob. cit., p. 441.

⁵² *Ibidem*, p. 443.

⁵³ *Ídem*.

⁵⁴ *Ídem*.

⁵⁵ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos: *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Informe institucional*, Centro de Desarrollo, París, 2011, p. 8.

⁵⁶ Edgardo R. Romero y Eduardo Romero: «Balance de la evaluación de políticas públicas en América Latina en el presente siglo», *Revista JURIS*, 28(1): p. 17, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Brasil, 2018.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 19.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 20.

⁵⁹ David Arellano: «Introducción: La enseñanza de la evaluación de políticas públicas», en Alejandra Ríos Cázares (comp.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Interamericana de Educación en Administración Pública, México D.F., 2014, p. 7.

Por otra parte, Romero y Cano (2019) han detectado «elementos que inciden negativamente en la utilización del instrumental teórico-práctico de las políticas públicas, para el desarrollo progresista e integrado de los pueblos de Nuestra América»,⁶⁰ los cuales se pueden enunciar como:

1. Su desacertado manejo teórico-conceptual.
2. La incidencia externa en su diseño e implementación, fundamentalmente por parte de gobiernos e instituciones extrarregionales.
3. La falta de participación protagónica de la población a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas.
4. La falta de coordinación y, en sentido más general, de unidad entre actores y gobiernos nacionales y entre gobiernos nacionales entre sí, en aras de la imprescindible integración regional.⁶¹

Estos elementos negativos o limitaciones están relacionados, por un lado, con la teoría de la subordinación del Estado a la sociedad civil, proveniente del pensamiento moderno burgués, particularmente la visión hegeliana sobre este asunto. Por otro lado, se deriva del predominio de una visión positivista conductista proveniente del *mainstream* norteamericano de los años veinte y treinta del siglo pasado, asignado para las ciencias sociales establecidas o emergentes, que se caracterizaba por una visión evolucionista,⁶² simplista y esquemática de las relaciones estímulo-respuesta en la sociedad,⁶³ que prevalece aún en la ciencia política y que ha sido contundentemente criticado en el presente siglo.⁶⁴

⁶⁰ Edgardo R. Romero y Lidia Cano: ob. cit., p. 315.

⁶¹ *Ibidem*, pp. 315-316.

⁶² George Ritzer: *Teoría sociológica contemporánea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.

⁶³ Miquel Rodrigo: *Los modelos de la comunicación*, Tecnos, Madrid, 1995.

⁶⁴ Edgardo R. Romero: «El debate actual sobre Ciencia Política en América Latina y las influencias en el mismo del *mainstream* estadounidense», en Edgardo R. Romero (coord.), *Desafíos de la Ciencia política en América Latina. Contribuciones al debate*, pp. 23-28, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

Recomendaciones metodológicas para el proceso de evaluación de la implementación de políticas públicas

En primer lugar, hay que partir de una concepción dialéctico-materialista del mundo para el proceso de construcción o diseño de la política pública, su implementación y evaluación.

Si bien esta es una recomendación muy general, está a tono con las advertencias de Aguilar Villanueva, que ya han sido destacadas en la introducción de este trabajo, acerca de que el proceso de formulación de las políticas a veces es condenado al fracaso, porque sus teorías de base son «defectuosas».

La recomendación de Lindblom (1991) acerca de que «la responsabilidad por la elaboración de las políticas públicas debería ser compartida por una pluralidad de analistas y decisores de políticas públicas que interactúen entre sí»⁶⁵ se muestra insuficiente ante la postura marxista acerca de la relación Estado-sociedad civil, pues como mínimo habría que admitir que la sociedad civil es una parte interesada y muy activa en la transformación positiva de la vida en sociedad, como lo admite el propio Lindblom cuando afirma: «La sociedad debe buscar unas buenas políticas, o establecer los hechos y encontrar la “verdad” a través de la “competición de ideas”, no a través de la habilidad analítica de un rey filósofo o cualquier élite de intelectuales que pueda comparársele».⁶⁶

¿Entonces por qué no podría tener cabida en los procesos decisivos de la política pública, incluido su proceso de implementación, la inteligencia colectiva y diversa que proviene de la participación ciudadana?

Por tanto, la segunda recomendación metodológica para el proceso de implementación y su evaluación es incorporar, de manera sistémica y sistemática, a la ciudadanía en el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas.

O sea, el asunto de la participación popular en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas no es un asunto menor, pues él implica establecer los fundamentos de la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil, con lo cual se legitiman los procesos políticos, se garantiza el orden constitucional aprobado y se actúa democráticamente, no solo en el proceso electoral, sino a lo largo de todos los procesos de producción y reproducción de la vida social que de manera legal se han establecido en la sociedad.

⁶⁵ Charles Lindblom: *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991, p. 49.

⁶⁶ Ídem.

El abdicar de la idea del «rey filósofo» no solo es importante porque la inteligencia colectiva es superior a las inteligencias individuales, sino porque el proceso de debate y deliberación colectiva sobre las acciones para el desarrollo, cuando involucran a grandes grupos humanos, posibilitan un ejercicio democrático real y fecundo.

Hay que diseñar mecanismos que propicien sistemáticamente la participación protagónica en los asuntos públicos y rechazar por inoperante la idea de que lo estatal es lo público. El Estado siempre será un actor necesario en el proceso de las políticas públicas, pero no es condición suficiente para la eficacia y eficiencia que se persigue con las mismas.

En función de esta segunda recomendación se realiza la tercera: el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas debe ser una actividad fusionada.

Como se ha demostrado, «la idea del diseño como elemento esencial de la política pública no se pone en duda pero conceptualización; sus componentes y relevancia están en discusión».⁶⁷ Aun así, los defensores de un diseño concienzudamente elaborado lo hacen asumiendo como necesidad la creatividad en la solución de problemas⁶⁸ ante las cambiantes circunstancias epocales y territoriales, amén de las diferencias en los ámbitos económico, político o cultural, que impiden que las visiones metafísicas, esquemáticas y unicasuales sobre el desarrollo puedan nortear políticas eficaces y eficientes para el desarrollo humano sostenible.

Muy vinculado con esta idea está el hecho de que si se va a evaluar la implementación de una política tiene que tomarse como referente su diseño, pues deben identificarse los parámetros enumerados a continuación:

¿Qué prestaciones, servicios o bienes se producirán, a qué población diana se dirigirán y cuál es la relación entre el consumo de estos bienes, servicios y prestaciones por parte de la población diana y el impacto esperado en el

⁶⁷ Edgardo R. Romero: «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020, p. 12.

⁶⁸ Véase: Tim Brown: «Design thinking», *Harvard Business Review*, 2(2): 84-92, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, June, 2008; y Liliana P. Durán y Luis D. Mancipe: «Enfoques teóricos de diseño que propenden hacia el desarrollo sostenible de Latinoamérica», *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, XIX (69): 175-193, Facultad de Diseño y Comunicación, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2018.

problema social?; ¿cómo se producirán los bienes, servicios y prestaciones previstos (recursos, organización, procesos, etc.)?⁶⁹

Esto permitirá saber lo que en realidad hace la aplicación de la política respecto a lo diseñado, en función de saber si hay que corregir o rediseñar algún aspecto de la formulación inicial.

Como se ha señalado, O'Toole Jr. (1989) se queja de la «falta de precisión» de las recomendaciones y, por otra parte, se queja de la falta de referentes empíricos para las recomendaciones teóricas sobre implementación de políticas públicas. Ambas cosas suceden porque no se aplica la concepción dialéctico-materialista a los procesos de diseño, implementación y evaluación de la política pública y en ese sentido se formula la cuarta recomendación metodológica: el proceso de la política pública debe poseer un enfoque histórico concreto y ello se aplica a todos sus momentos.

El principio de la concreción histórica o la contextualización lleva una carga empírica, pues si usted no vincula su propuesta política a una realidad contrastable y verificable, no podrá probar su utilidad, éxito o fracaso. Las generalizaciones excesivas son las grandes enemigas de las políticas públicas, y por ello es importante, como se ha apuntado antes, definir qué es política pública en sentido estricto, para no confundirla con las líneas programáticas de un partido o un gobierno, con programas de nacionales o internacionales que proponen metas muy generales o, al contrario, con proyectos pequeños muy precisos, que atañen a un reducido grupo de personas que pueden ser parte de la población beneficiaria de la política, pero no son la población beneficiaria en su totalidad ni representan un número significativo.

Consideraciones finales

La evaluación de implementación de política pública es posible y necesaria, siempre y cuando el proceso de diseño, implementación y evaluación de la política pública ocurra como un *continuum* y sus partes no sean divididas en compartimentos estancos sin retroalimentación entre sí.

La evaluación de implementación puede servir para detectar variantes en la ejecución (por ejemplo: diferencias entre municipalidades en el caso de la implementación de una

⁶⁹ Blanca Lázaro e Isidre Obregón: *Evaluación de la implementación*, Ivàlua, Barcelona, 2009, p. 42.

política o un programa estatal) y analizar la existencia y las causas de eventuales variaciones de cobertura, modos de operación, etcétera.

La evaluación de implementación significa evaluar el proceso mediante el cual se intentan hacer cumplir objetivos y metas trazadas. Para ello es necesario ir a los escenarios concretos de aplicación, pesquisar con las personas concretas que forman parte de la población objetivo y enfrentar con creatividad la carga empírica de este tipo de estudio. Esto no lo pueden hacer por sí solos los decisores de la instrumentación de la política ni los beneficiarios de la misma, por lo que es fundamental la participación de expertos desde el propio diseño de la política y expertos que no estén comprometidos con el diseño de la misma.

La evaluación de implementación será entonces del tipo pluralista, lo cual lleva tiempo y recursos; por ello es preciso institucionalizar, en la medida de lo posible, los mecanismos de evaluación.

La concepción general del enfoque productivo y eficaz de las políticas públicas y, por tanto, de la evaluación de implementación como uno de sus aspectos, tiene que ser dialéctica, sistémica, sistemática, participativa, plural e histórico-concreta. Solo así se legitimarán de manera colectiva las decisiones para el desarrollo y se consolidarán los procesos democráticos y la gobernanza multinivel, tan necesaria en un mundo cada vez más interrelacionado e interdependiente.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, LUIS (ed.): *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.

_____ : «Estudio introductorio», en *Giandomenico Majone: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

AHUMADA, CONSUELO y TELMA ANGARITA (eds.): *La región andina: entre los nuevos populismos y la movilización social*, Observatorio Andino, Bogotá D.C., 2003.

ARELLANO, DAVID: «Introducción: La enseñanza de la evaluación de políticas públicas», en Alejandra Ríos Cázares (comp.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, pp. 7-12, CIDE- Centro CLEAR para América Latina-Red Interamericana de Educación en Administración Pública, México D.F., 2014.

- BARDACH, EUGENE: *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law?*, MIT Press, Cambridge, 1972.
- BLASCO, JAUME: *Evaluación del diseño*, Ivàlua, Barcelona, 2009.
- BORÓN, ATILIO: «Filosofía política y crítica de la sociedad burguesa: El legado teórico de Karl Marx», en Atilio Borón (comp.), *La filosofía política moderna. De Hobbes a Marx*, pp. 321-373, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2007.
- BROWN, TIM: «Design thinking», *Harvard Business Review*, 2(2): 84-92, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, June, 2008.
- CEREZO GALÁN, PEDRO: «Obertura a principios de la Filosofía del Derecho de G. W. F. Hegel», *El Búho* (6): 20-35, Asociación Andaluza de Filosofía, 2009 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3050486>).
- DRI, RUBÉN: «La filosofía del Estado ético. La concepción hegeliana del Estado», en Atilio Borón (comp.), *La Filosofía Política Moderna, de Hobbes a Marx*, pp. 233-260, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2007.
- DURÁN, LILIANA P. y LUIS D. MANCIPE: «Enfoques teóricos de diseño que propenden hacia el desarrollo sostenible de Latinoamérica», *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, XIX (69): 175-193, Facultad de Diseño y Comunicación, Universidad de Palermo, Buenos Aires, 2018.
- ELMORE, RICHARD F.: «Organizational models of Social Program Implementation», *Public Policy*, 26(2): 185-222, 1978.
- HEGEL, WILHELM F.: *Filosofía del Derecho*, Editorial Claridad, Buenos Aires, 1968.
- LÁZARO, BLANCA e ISIDRE OBREGÓN: *Evaluación de la implementación*, Ivàlua, Barcelona, 2009.
- LINDBLOM, CHARLES: *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1991.
- LIPSKY, MICHAEL: «Toward a Theory of Street Level Bureaucracy», in Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics*, Prentice Hall, Englewood Cliffs, New Jersey, 1976.
- MARX, CARLOS: «Prólogo a la Contribución a la Crítica a la Economía Política», *Obras Escogidas en tres tomos*, t. I, pp. 516-520, Editorial Progreso, Moscú, 1973.
- _____: «Carta de Marx a Pavel Vasiliévich Annikov, 28 de diciembre», *Obras Escogidas en tres tomos*, pp. 532-534, Editorial Progreso, Moscú, 1973.

- _____ : *Crítica a la Filosofía del Derecho de Hegel: Categorías fundamentales (1836-1844)*, pp. 205-290, Ediciones del Rectorado, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 1991.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS: *Hacia un mecanismo para el diálogo de políticas de innovación. Oportunidades y desafíos para América Latina y el Caribe. Informe institucional*, Centro de Desarrollo, París, 2011.
- O'TOOLE JR.: «Policy recommendations for multi-actor implementation: An Assessment of the field», *Journal of Public policy*, 9(1): 181-210, 1989.
- PRESSMAN, JEFFREY & AARON WILDAVSKY: *Implementation*, University of California Press, Berkeley, 1973.
- RITZER, GEORGE: *Teoría sociológica contemporánea*, McGraw-Hill, Madrid, 1996.
- RODRIGO, MIQUEL: *Los modelos de la comunicación*, Tecnos, Madrid, 1995.
- ROMERO, EDGARDO R.: «Estadocentrismo y “política pública”: Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-29, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.
- _____ : «El debate actual sobre Ciencia Política en América Latina y las influencias en el mismo del *mainstream* estadounidense», en Edgardo R. Romero (coord.), *Desafíos de la Ciencia política en América Latina. Contribuciones al debate*, pp. 23-28, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.
- _____ : «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo R. Romero (coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina*, pp. 11-20, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.
- _____ : «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, pp. 11-31, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.
- ROMERO, EDGARDO R. y EDUARDO ROMERO: «Balance de la evaluación de políticas públicas en América Latina en el presente siglo», *Revista JURIS*, 28(1): 11-24, Universidade Federal de Rio Grande do Sul, Brasil, 2018.
- ROMERO, EDGARDO R. Y LIDIA CANO: «Balance de las aproximaciones a la evaluación de políticas públicas en América Latina en el siglo XXI», en Edgardo R. Romero

(coord.), *La evaluación de políticas públicas en América Latina*, pp. 314-324, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.

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

SABATIER, PAUL A. y DANIEL A. MAZMANIAN: «La implementación de la política pública: un marco de análisis», en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 1993.

WEISS, CAROL H.: *Evaluation*, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 1998.

Indicadores de participación para evaluar la coherencia de implementación política en el perfeccionamiento empresarial cubano

Edgardo R. Romero Fernández

Irayme Torres León

Lázaro I. Rodríguez Delgado

La política pública y su evaluación de coherencia interna, condición necesaria mas no suficiente

En el análisis de políticas y en la arena política se hace referencia, con mucha frecuencia, a las experiencias «exitosas» de política pública,⁷⁰ pero ¿en qué reside el éxito de estas políticas?, ¿por qué se afirma que son políticas exitosas? Se suele considerar que las políticas son exitosas si cumplen con sus objetivos. Esta noción, sin embargo, en el mejor de los casos abarca el nivel más primario del análisis, el de la coherencia en las políticas, pero este nivel deriva en una valoración muy estrecha del éxito de las políticas, pues como puede apreciarse en la vida cotidiana, una política puede ser exitosa en su desempeño particular, pero puede no contribuir a lograr un objetivo más amplio para el cual, idealmente, fue creada. La coherencia absoluta entre políticas o entre espacios de política constituye un escenario imposible. Eso no debería ser pretexto para diseñar e implementar políticas sin tomar en cuenta las implicaciones de la falta de coherencia. Se requiere, entonces, pensar las políticas públicas en sí mismas pero, además, resulta imperativo analizar la coherencia entre políticas públicas de un mismo espacio y entre espacios de políticas. El reto de la coherencia en las políticas públicas es, a un tiempo, intelectual y práctico.

Este reto tiene carácter intelectual o teórico, porque es necesario desarrollar, desde la discusión sobre políticas públicas, las herramientas teóricas y analíticas para conceptualizar, valorar, medir y mejorar la coherencia de las políticas y entre políticas. Tiene carácter práctico, porque hay que desarrollar instrumentos de medición y corrección de las políticas concretas en los escenarios concretos.

⁷⁰ Véase: David Marsh & Allan McConnell: «Towards a Framework for establishing policy Success», *Public Administration*, 88(2): 564-583, 2010.

Una política pública se compone de un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público. La solución de dicho problema dependerá no solo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación. Este par de ideas resumen buena parte de la literatura sobre políticas públicas y revelan uno de los atributos centrales del análisis de políticas públicas: su concreción. En efecto, una política pública se distingue de un plan general o un programa sectorial, por su propósito acotado: no busca resolver problemas generales, sino concretos, contextualizados y contenidos.

Luis F. Aguilar lo expone de forma clara: «la política pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia».⁷¹ En esta lógica, las políticas públicas «no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos».⁷² La especificidad que distingue al enfoque de políticas, sin embargo, puede generar un problema de miopía: puede llevar a concentrarnos detenidamente en cada política pública sin revisar el conjunto, o a creer que este conjunto de políticas públicas, de forma automática, es armónico y complementario.

Esta última cuestión es la que se tendrá en cuenta en la exposición de este trabajo, pues no siempre es posible pesquisar el universo necesario de políticas que intentan dar solución a una problemática, y eso es precisamente lo que ocurre con el estudio y evaluación del perfeccionamiento empresarial en Cuba.

El perfeccionamiento empresarial como objeto de estudio complejo. Su esencia participativa

El perfeccionamiento empresarial en Cuba se implantó como necesidad de la sociedad cubana ante la crisis del socialismo real a finales de los años ochenta del siglo pasado, que impuso un reordenamiento de la sociedad denominado Período Especial en tiempo de paz. El perfeccionamiento empresarial se ha extendido en el tiempo bajo nuevas circunstancias que lo condicionan, por lo que un análisis de dicha interacción sería sumamente importante para su accionar en el presente y su devenir futuro.

⁷¹ Luis F. Aguilar Villanueva: «Introducción», en Luis F. Aguilar Villanueva (comp.), *Política pública*, Siglo XXI Editores, México, 2010, p. 31.

⁷² Mauricio Merino: *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México, 2013, p. 179.

No obstante, la propia dinámica cambiante de las circunstancias que le dieron origen a este proceso hace extremadamente complejo su análisis y evaluación, no solo por el número de empresas que iniciaron el camino del perfeccionamiento, sino además por la diversidad tipológica de las mismas y la diversidad del desarrollo que han obtenido, lo que entraña enormes dificultades logísticas y financieras para hacer una evaluación externa del proceso y supone, además, un refinamiento de las técnicas diagnósticas para la misma y un proceso amplio de capacitación para aplicarlas.

El perfeccionamiento empresarial fue iniciado en el marco de un proceso de reorganización de la administración del Estado, en el que se racionalizaron unidades presupuestadas y organismos, a la vez que fueron redimensionadas empresas y rediseñadas para nuevas funciones. En este caso, el perfeccionamiento empresarial debía cumplir la misión de aumentar la eficiencia de las empresas cubanas, que no estaban acostumbradas a las relaciones comerciales internacionales impuestas por el mercado capitalista.⁷³

Por esta razón, la participación de los trabajadores en el marco de este proceso se antojaba cuestión esencial para el desarrollo del perfeccionamiento, diseñado para dar vitalidad y sostenibilidad a nuestro socialismo.

La participación es considerada un concepto sociopolítico, pensada «junto con el pluralismo y la responsabilidad, como actitudes fundamentales dentro de una cultura democrática».⁷⁴ Para el estudio de la implementación del perfeccionamiento empresarial en Cuba, es fundamental tener en cuenta esta definición, pues varios estudiosos de esta temática insisten en que con el perfeccionamiento empresarial se pretende alcanzar una nueva cultura de trabajo.⁷⁵

Por otro lado, el análisis de implementación del perfeccionamiento empresarial ha encontrado varias críticas en la academia cubana, algunas de las cuales apuntan

⁷³ Hiram Marquetti: «La Empresa Cubana: Principales retos que enfrenta», en *La Economía Cubana en el 2000. Desempeño Macroeconómico y Transformación Empresarial*, Publicación CEEC, 2001.

⁷⁴ José A. Segebre: «Democracia y participación», *Revista de Derecho* (8): p. 83, Universidad del Norte, Barranquilla, 1997.

⁷⁵ Véase: I. Candelé: «Una mirada a la participación en el Perfeccionamiento Empresarial», en *La participación social en Cuba*, Ediciones CIPS, 2004; C. L. Velazco: *El perfeccionamiento empresarial como cambio cultural. Pistas para su indagación*, CIPS-CLACSO, 2005; Santiago Alemán, Orlando Saroza y Jorge Pérez: «Reflexiones críticas sobre la concepción del perfeccionamiento empresarial en Cuba», *Temas* (66): 134-143, La Habana, abr.-jun., 2011.

directamente al diseño de la política, mientras otras lo hacen respecto a los procesos de aplicación del perfeccionamiento a las diferentes empresas donde se fue implementando.⁷⁶ En tal sentido, la indagación que se expone a continuación versa sobre la segunda postura, pues se tratará de analizar, a partir de un caso concreto de implementación en una empresa cubana, que esta se puede utilizar para realizar la evaluación de este importante proceso hoy, al menos parcialmente y utilizando al personal del sistema empresarial con algunos apoyos externos.

Las políticas públicas y la necesidad de evaluar su implementación

Puede caerse en el error de asumir que, al contar con políticas bien diseñadas e implementadas que siguen el objetivo general para el que fueron diseñadas, contamos con un conjunto de políticas públicas que son coherentes, cuyos resultados se complementan o refuerzan y que, en suma, resuelven los grandes problemas de un país. Esto no es trivial: no pocas veces encontramos políticas incoherentes entre sí, aun cuando cada una atiende de manera efectiva a sus propios beneficiarios.⁷⁷

En el caso que se abordará en la presente investigación,⁷⁸ el asunto que se introduce es muy relevante, pues el perfeccionamiento empresarial es un programa nacional,⁷⁹ compuesto por muchas políticas, declaradas o no y, sobre todo, compuesto por disímiles maneras de implementación, dada la diversidad del entramado empresarial cubano donde se ha implantado. De tal suerte, el asunto de la coherencia es fundamental para poder evaluar el programa y, además, su implementación concreta en una empresa específica, ya que existe un patrón actualizado a seguir.⁸⁰

⁷⁶ Irayme Torres: «Evaluación de la participación laboral en el proceso de implementación del Perfeccionamiento empresarial, en la UEB Servicios de la Empresa de tabaco torcido de Villa Clara», Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2022.

⁷⁷ Véase: Guy Peters: «Managing Horizontal Government: the politics of Co-ordination», *Public Administration*, 76(1): 295-311, 1998.

⁷⁸ La investigación, de la cual se expone una arista metodológica, se puede consultar completa en Irayme Torres León: «Evaluación de la participación laboral en el proceso de implementación del Perfeccionamiento empresarial, en la UEB Servicios de la Empresa de tabaco torcido de Villa Clara», Tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2022.

⁷⁹ Aquí emerge un asunto álgido en el tratamiento de la política pública y es la confusión habitual que existe entre programa, política y proyecto, ya que son términos que se utilizan indistintamente, sobre todo en América Latina, según ha constatado André N. Roth (2017), pero esa es una cuestión que rebasa los propósitos de este trabajo.

⁸⁰ Consejo de Estado: Decreto Ley 252 Sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano, *Gaceta Oficial*, ordinaria, 19 de diciembre de 2018 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.cu>).

Los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia entre las políticas, pero ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos. Además, la manera en que los gobiernos operan día a día no propicia la coherencia entre las políticas. Por ejemplo, en el proceso de planeación pueden definirse los grandes objetivos del gobierno para que cada política oriente sus acciones, pero eso no asegura que cada una tenga, de forma particular, una aportación diferenciada y complementaria a la solución de un problema. Asimismo, la coordinación entre dos instituciones podría permitir la armonización en la operación entre dos o más organizaciones públicas, pero ello no puede evitar que las políticas públicas que están operando sean incoherentes en determinadas ocasiones, pues las mismas están actuando en un contexto cambiante y con influencias externas. Finalmente, una evaluación puede ser un insumo para ir logrando políticas públicas bien diseñadas y con coherencia,⁸¹ sobre todo cuando nos enfocamos en políticas concretas y/o procesos de implementación concretos, sin intentar generalizar excesivamente experiencias que realmente son particulares.

Toda política supone una teoría del cambio que vincula el problema público identificado con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención y, en el medio, con una serie de instrumentos y acciones que serán usados para lograr ciertos resultados.⁸² En suma, toda política asume una relación de causa y efecto. Cuando la consistencia en la teoría causal falla, la intervención pierde eficacia porque su implementación está basada en falsos supuestos, en circunstancias que, al no coincidir con la realidad, impiden que la teoría del cambio prevista se ejecute de acuerdo con el plan (problemas de implementación).

Más aún, cuando la teoría causal de una política no es coherente (cuando los actores que se busca beneficiar resultan afectados, cuando los instrumentos no pueden lograr lo que se pide de ellos o cuando los valores que se busca atender no se reflejan en la implementación), las políticas públicas enfrentan problemas para lograr sus objetivos, más allá de la eficacia de la implementación, pues están presentando problemas de diseño. Pero en el caso que nos ocupa, como ya el proceso de implementación está en marcha, se

⁸¹ Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel: «Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo», *Gestión y política pública*, XXV(1): 3-31, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, primer semestre, 2016.

⁸² Ray Pawson: *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*, Sage, London, 2013.

dejará a un lado la posible evaluación de diseño de dicha política y se enfocará la indagación en la cuestión de la implementación.

La pregunta pertinente es cómo evitar que las buenas intenciones queden atrapadas en un problema de falta de coherencia entre los instrumentos, los objetivos o las poblaciones objetivo, o que se realicen remiendos⁸³ que terminen por comprometer el objetivo último de la política. La literatura sobre el tema abunda.⁸⁴ Majone es, quizá, quien mejor expone una solución en este sentido, al proponer un enfoque analítico que distingue el núcleo de la periferia de las políticas. Esto lo plantea de la siguiente manera:

Si el núcleo aporta continuidad, la periferia —integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo— da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas cambiantes, mantiene la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada.⁸⁵

En otras palabras, aunque algunos atributos de las políticas cambien, sus componentes esenciales (el núcleo duro que le da coherencia interna a la política) no deberían mutar.

La coherencia interna de las políticas depende de la coherencia o incluso de la complementariedad entre mecanismos e instrumentos propuestos en la política para su realización.⁸⁶ Cuando hablamos de coherencia entre instrumentos, hacemos referencia a que para solucionar grandes problemas públicos, el gobierno interviene mediante una serie de instrumentos, cada uno orientado a dar solución a un solo cariz de un determinado problema social. Cuando la coherencia entre instrumentos falla, la política en su conjunto pierde eficacia, y las acciones que desde cada instrumento se llevan a cabo terminan por tener un éxito parcial, en el mejor de los casos. Puede haber un conjunto de políticas que

⁸³ Steven M. Teles: «Kludgeocracy in America», National Affairs, 2013 (disponible en: http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_teles.pdf).

⁸⁴ Yves Mény y Jean-Claude Thoenig: *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992; Luis F. Aguilar: «Marco para el análisis de las políticas públicas», en F. Mariñez y V. Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, ITESM/EGAP/Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial, México, 2009; y Mauricio Merino: *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, CIDE, México, 2013.

⁸⁵ Giandomenico Majone: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración pública/Fondo de Cultura económica, México, 1997, p. 196.

⁸⁶ Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel: ob. cit.

cumplan su propósito por separado, pero la falta de coherencia de instrumentos puede anular la posibilidad de resolver problemas públicos amplios.⁸⁷ Si no existe coherencia entre los instrumentos, puede ocurrir que los utilizados por cada política no contribuyande manera diferenciada a solucionar parte del problema público del espacio de políticas. Hay mecanismos de gestión que sí ven más allá de una sola política pública (planeación, coordinación, evaluación), pero que no sirven para observar o mejorar la coherencia entre políticas públicas. Los instrumentos de planeación producen planes generales para proyectar el desarrollo de un país. De estos grandes planes se desprenden otros de carácter más específico, usualmente divididos por espacios de política (los llamados programas sectoriales). Se asume que como cada política pública está conectada, en última instancia, con uno de los grandes objetivos del plan nacional, entonces todas las acciones del Estado están conectadas entre sí y, en consecuencia, son coherentes. Este supuesto es incorrecto. No se trata de planear o, peor aún, asumir políticas públicas coherentes entre sí, sino de diseñarlas. La diferencia es importante: no es solamente mediante la articulación de los objetivos con el plan nacional que se logra la coherencia. Puede existir un gran número de políticas, todas encaminadas a cumplir uno de los grandes objetivos enunciados en los instrumentos de planeación, pero eso no significa que entre ellas no existan empalmes, tanto en sus objetivos como en sus instrumentos o en su población objetivo.

Algo similar ocurre con la coordinación. No es raro encontrar estrategias de coordinación creadas con el objetivo de mejorar la eficacia de las acciones del gobierno, pero la coordinación y la coherencia de las políticas públicas no son lo mismo. La coordinación es la capacidad que tienen dos o más organizaciones para desempeñar diferentes tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo,⁸⁸ es decir, la coordinación es una característica que atañe a una estructura organizacional, mientras que la coherencia tiene que ver con el diseño de las políticas. Finalmente, los instrumentos de evaluación y monitoreo asumen que la coherencia entre políticas existe: los indicadores en que se basa la política pública, el monitoreo que se haga de esos indicadores, las evaluaciones que se realicen (aparte de las evaluaciones de diseño, concentradas en valorar el contenido de cada programa) y los hallazgos de dichas evaluaciones se referirán a la teoría causal de la política pública, a su coherencia interna. Por ende, su eficacia está limitada a la evaluación

⁸⁷ Ídem.

⁸⁸ Guy Peters: ob. cit., p. 303.

de la coherencia en las políticas pues, aunque fuera posible contar con políticas con coherencia interna, por sí misma esta no garantiza los otros niveles de coherencia.

Dicho esto, parece obvio que la evaluación ocupa un lugar muy importante en el éxito de las políticas públicas. No obstante, se debe destacar que el asunto de la evaluación fue la última cuestión que se incorporó con fuerza en los estudios sobre política pública,⁸⁹ por lo que existe un material bibliográfico mucho menos abundante que para otros asuntos relacionados con la política pública. Por otra parte, la complejidad y variedad de las evaluaciones es notable,⁹⁰ de modo tal que hay que escoger muy certeramente el tipo de evaluación que se realizará, tomando en cuenta, sobre todo, la claridad respecto a los objetivos que persigue la evaluación.

La participación como elemento esencial de la política pública. La participación en el esquema del perfeccionamiento empresarial

Antes de adentrarnos completamente en el asunto de la evaluación de políticas, es pertinente aclarar que en el escenario de definiciones existentes sobre política pública se ha escogido aquella donde la participación de diversos actores y la búsqueda de consenso para el diseño se privilegia e incluso se plantea como condición necesaria para definir la política pública y diferenciarla de la política estatal o estadocéntrica, y la política social de corte asistencialista. En tal sentido, obrarán como nuestros referentes Luis Aguilar Villanueva (1997) y Giandomenico Majone (1997), quienes le concedieron un lugar privilegiado a la participación de los beneficiarios en la formulación e implementación de políticas públicas y, por supuesto, en su evaluación.

Por ello, asumimos el enfoque conceptual de política pública propuesto por Romero (2019), quien plantea que: «Gobernar de acuerdo a políticas públicas significa incorporarla opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos».⁹¹

⁸⁹ Valga señalar, a manera de ejemplo, que en las cuatro antologías compiladas por Luis Aguilar Villanueva en los años noventa, ninguna se refería a la evaluación, pues esta era un tema pobremente desarrollado en la gestión a través de políticas públicas.

⁹⁰ Edgardo R. Romero: «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas: Democratización y Desarrollo*, pp. 11-31, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

⁹¹ Edgardo R. Romero: «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019, p. 16.

Para estos autores es imposible hablar de política pública sin que esté presente el elemento de la participación. Este es un enfoque predominante en el mundo de la gestión pública en la actualidad,⁹² por lo que no es extraño que el proceso de perfeccionamiento empresarial en Cuba también esté signado por el elemento de participación, siendo muy significativos, en este caso, los principios f), o), p), r), s) y t),⁹³ destacándose el principio), que reza: «la activa participación de los trabajadores en todo el proceso es fundamental para lograr consolidar los sistemas de gestión y alcanzar un alto reconocimiento social. El Perfeccionamiento Empresarial debe convertirse en el sistema de la participación».⁹⁴

De tal manera, el reconocimiento de dicha cualidad como imprescindible es lo que nos permite plantear que la evaluación de la participación de un programa o política es un mecanismo eficiente de evaluación, sin pretender absolutizarlo. Dada la complejidad del perfeccionamiento empresarial, al ser un programa o política nacional, con formas disímiles de aplicación, consideramos que una evaluación concreta en una empresa, aunque de carácter parcial, no resta sino que suma elementos al proceso de análisis de la implementación del mismo pues, como se indica en uno de sus principios, «cada empresa, de acuerdo con su tecnología, diseña su estructura y sistemas organizativos, evaluando permanentemente nuevas formas de organización, redimensionando aquellos procesos que no alcancen los niveles de rentabilidad previstos, así como los que han perdido su competitividad».⁹⁵

O sea, la evaluación concreta para enfoques concretos, dentro del marco de una propuesta política nacional, puede arrojar luz sobre el proceso de implementación en un lugar y ofrecer dicha experiencia a otros, que también transitan por el proceso de implementación, pues de lo que se trata es de alcanzar un cierto nivel de cultura⁹⁶ entre los cuadros y los trabajadores en este proceso.

No obstante, la cuestión de evaluar la participación, aunque simplifica mucho la evaluación de la implementación del perfeccionamiento empresarial, no es una cuestión sencilla, pues la acción de participar posee múltiples lecturas y prácticas y se trata, en nuestro caso, de comprobar la coherencia en la implementación del perfeccionamiento

⁹² C. Sanhueza: *Evaluación de procesos participativos en la nueva gestión pública*, Paidós, 2004; y Carmen Salvo Gómez: *Tesla: estrategias de internacionalización y acceso al mercado en Brasil*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales de Documentos de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, CEU Ediciones, 2021.

⁹³ Consejo de Estado: ob. cit.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Ídem.

⁹⁶ Ídem.

empresarial en la UEB de Servicios de la Empresa de Tabaco Torcido de Villa Clara, con las indicaciones nacionales que existen para este proceso.

La participación posee diversos niveles, y lo primero que habría que hacer es determinar qué nivel de participación vamos a plantearnos en nuestra evaluación. Para ello se debe conceptualizar el fenómeno de la participación de la manera más precisa posible, mostrando sus vínculos con la democratización del Estado y, por supuesto, la legitimidad de la acción política.

El asunto del tratamiento de la participación ha estado degenerando, luego de la posguerra, cuando después de una inclinación a exigir la participación radical en los asuntos sociales, pues según Pateman (1995), se atribuía el fracaso de la revolución y los movimientos progresistas a la falta de participación protagónica, la escasa preocupación y vinculación entre trabajadores, movimientos sociales tradicionales y partidos comunistas con el emergente movimiento estudiantil, se llega al punto en que, desde la teoría liberal en los años noventa, se exige participación, pero no se traza ninguna idea clara de las formas prácticas a través de las cuales la participación puede ser impulsada y, por otro lado, no define ningún punto de partida para esta necesidad, relacionada con una mayor demanda social real por participación,⁹⁷ con lo que se formaliza completamente el sentido de la participación.

La participación ciudadana, en su sentido laxo de expresión de intereses colectivos y difusos en las esferas públicas estatales, se inserta en una estrategia de democratización del Estado, aparece como un tema emergente y relevante en tanto instancia pública de interface o intermediación entre Estado, sociedad y economía, capaces de movilizar espacios de representación, negociación o interlocución en torno a ellos.

Lo anterior evidenciaría que la democracia liberal representativa no garantizaría por sí misma el ejercicio real de ciudadanía, lo que se explicaría por el déficit de la política, así como por la evolución de los derechos ciudadanos.

En el caso que nos ocupa, se realizará una abstracción de ese entramado en el que se realiza la acción pública en general, para concentrarnos en el sistema empresarial, como mecanismo de doble carácter (estatal y paraestatal), que en cualquiera de sus manifestaciones posee la capacidad de legitimar el poder establecido.

⁹⁷ Robert Putnam: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 2000.

Esta es una de las claves por las cuales la participación se presenta como elemento fundamental dentro de la política de perfeccionamiento empresarial cubano y es que, como plantea Thèvoz (2006), la participación es una transacción de poder que, además de legitimar la acción política, facilita la gestión pública.

Precisamente, la facilitación de la gestión pública es la segunda clave para entender la necesidad de la participación como parte esencial del proceso, en este caso la aplicación de la política de perfeccionamiento empresarial a la UEB de servicios de la ETTVCL. Por eso, explorar cómo se concibe y se logra el proceso participativo en la UEB a investigar puede arrojar muchas luces sobre la implantación de la política seleccionada en dicha entidad.

Como se ha dicho, la cuestión es determinar de qué participación hablamos para lograrlos propósitos a conseguir en el escenario del perfeccionamiento. A primera vista, podría parecer que de lo único que se trata es de ganar en eficiencia empresarial, pero en el contexto cubano actual obviar la necesidad de legitimar permanentemente al gobierno a través de sus políticas, denotaría inmadurez. Por tanto, se tratará de establecer en qué grado se realiza la participación protagónica en la UEB de servicios de la ETTVCL, en el marco de implantación del perfeccionamiento empresarial.

La participación protagónica implica un nivel de acción y vínculo entre partes, que trasciende los niveles informativos y consultivos, puesto que la información y la consultación generan debate y deliberación y, por tanto, no pueden conducir a escenarios de acuerdos colectivos y concertación.

La idea de dirección colectiva en la empresa tiene que trascender la idea de matutinos, murales informativos, información sobre resultados productivos e indicaciones del organismo superior, entre otros métodos que indican cierto nivel de participación, pero que no son decisivos. El traslado de una visión y ejercicio estadocéntrico al funcionamiento empresarial lastra el mismo y, en cierta medida, está en contra del planteamiento del perfeccionamiento empresarial.⁹⁸

El reconocimiento de la incapacidad que tiene el Estado en el momento actual para continuar garantizando la oferta de determinados bienes y servicios, como históricamente lo había realizado, y la necesidad de aligerar la carga que estos representan en el presupuesto estatal constituyen los principales argumentos sobre los cuales se erige el reconocimiento político del gran potencial que poseen los nuevos emprendimientos en

⁹⁸ Consejo de Estado: ob. cit.

pos de contribuir al desarrollo del país.⁹⁹ Así comenzó un proceso de redefinición del alcance y contenido de las funciones administrativas y empresariales del Estado, que le otorga mayor autonomía a sus empresas.

El rol del Estado como empleador principal en la economía ha ido disminuyendo progresivamente, mientras que los sectores cooperativo y privado comienzan a hacerse más amplios y diversos. La incorporación de las llamadas actividades no agropecuarias y el impulso dado al sector privado, una vez reconocida la posibilidad de contratar fuerza de trabajo asalariada, sin contravenir las normativas de un nuevo sistema institucional y regulatorio, pueden verse como parte de las transformaciones más trascendentes en los últimos cincuenta años de política económica.¹⁰⁰

Estas nuevas características impulsan a contar, cada vez más, con la iniciativa de las masas trabajadoras, lo cual era un elemento fundamental en el desarrollo del modelo socioeconómico cubano desde los años sesenta, pero con la crisis acaecida en los años noventa cayó en desuso, puesto que en medio de la crisis se centralizaron más las decisiones en pos de salvar las conquistas de la Revolución.

La necesidad acuciante de incorporar de nuevo a las masas populares y especialmente a los trabajadores en la consecución de niveles de eficiencia y calidad empresarial está condicionada, además, por las presiones externas que recibe el proyecto revolucionario cubano en la actualidad, las cuales se han venido conformando como una guerra híbrida contra la Revolución cubana. Por tanto, la participación protagónica se presenta como un desafío para la implantación del perfeccionamiento empresarial en el actual escenario cubano.

Indicadores de la participación protagónica a tomar en cuenta en la evaluación de la política del perfeccionamiento empresarial

La participación puede ser definida como «una acción humana, necesaria encaminada a fines concretos, influyente, multidimensional, que expresa una relación social democrática y permite aprendizajes de actitudes y vínculos».¹⁰¹ Ello implica, entre otras

⁹⁹ Meylin Pacheco, Yordany Landa y Juan A. Triana: «Cambios en el mapa empresarial cubano: impactos sistémicos y desafíos asociados», *Economía y Desarrollo*, 2(156): 17-28, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, 2016.

¹⁰⁰ Oscar Fernández Estrada: «Cambios en el funcionamiento de la economía cubana después del VI Congreso del PCC», en Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez (coords.), *Cuba: La ruta necesaria del cambio económico*, pp. 56-79, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2013.

¹⁰¹ Joaquín Alonso et. al: *El autodesarrollo comunitario*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2004, p. 266.

cosas, que la participación no se realiza en abstracto y, aunque se considera un derecho,¹⁰² si no se realiza en escenarios específicos, con fines concretos, no pasa de ser un simple enunciado.

Precisamente, para evitar el abordaje y evaluación de la participación como enunciado formal, se utilizará la propuesta de Ander-Egg (2000) acerca de los principios o condiciones para la participación:

1. Proporcionar instrumentos para la participación a fin de que la gente sepa cómo participar y realizar las actividades que supone esa participación. Y llegado el caso, desempeñar funciones de gestión y dirección. Para ello hay que saber aplicar técnicas grupales, planificar actividades, organizar el trabajo, administrar organizaciones, etc.
2. Institucionalización de los mecanismos de participación. O sea, que no dependan solo de la buena voluntad y, al mismo tiempo, que no se burocraticen.
3. Que se aporten elementos de información para saber de qué se trata, qué es lo que pasó, añadir elementos y reflexión teóricos para dar significación a la participación en cuanto a lo que hace a su intencionalidad.¹⁰³

Estas condiciones, a su vez, pueden estar presentes en diversos escenarios participativos, que pueden ser analizados como niveles.

Según Alonso et al. (2004), esos niveles serían «consulta; representación; influencia-recomendación y construcción social con involucramiento o cogestión».¹⁰⁴ Según Thèvoz (2006), esos niveles serían «Información; consulta y concertación».¹⁰⁵ Entretanto, según Romero y Cano (2022), los niveles serían: «Conocer, consultar, explicar, debatir, consensuar, concertar».¹⁰⁶

Aunque con algunas diferencias, estos tres enfoques, que no son los únicos, sí enfatizan en que la participación protagónica o verdadera ocurre en los últimos niveles, destacando

¹⁰² María I. Chiotti y María P. Ávila: *Participando por nuestros derechos*, Fundación Arcor, Argentina, 2015.

¹⁰³ Ezequiel Ander-Egg: *Métodos de trabajo social*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000, p.78.

¹⁰⁴ Joaquín Alonso et al.: ob. cit., pp. 259-262.

¹⁰⁵ Laurent Thèvoz: *Procesos de concertación para la gestión pública*, Publicaciones Acuario, 2006, pp.27-29.

¹⁰⁶ Edgardo R. Romero y Lidia Cano: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.

que en los primeros niveles de participación, la población es excluida del proceso real de decisión. De modo tal que la concepción de participación que se plantea para la elaboración de los instrumentos de recogida de información en la investigación desarrollada como tesis de maestría¹⁰⁷ y en otros trabajos similares en el sistema empresarial cubano, deberá tener en cuenta que existen una serie de condiciones para participar y que la participación tiene lugar en los niveles de interacción respecto a las decisiones y su seguimiento, y no simplemente en el conocimiento y cumplimiento de instrucciones y decisiones tomadas por otros.

Conclusiones

El perfeccionamiento empresarial constituye la respuesta del gobierno y el Estadocubanos ante la crisis originada en los inicios de la década de los noventa del siglo pasado, que planteó la necesidad de rediseñar nuestro modelo económico con vistas a su re inserción en la economía internacional, preservando, al propio tiempo, el proyecto de construcción socialista en nuestro país.

Los avances de este proceso son constatables; no obstante, según numerosos especialistas cubanos estudiosos de este proceso, la puesta en marcha e implementación del mismo ha tenido errores y padecido limitaciones desde su diseño inicial.

Una de estas limitaciones ha tenido que ver con la insuficiente participación de los trabajadores en el proceso. Por eso, la propuesta que se hace desde la metodología de evaluación de políticas públicas se ha orientado a indagar sobre la participación protagónica de los trabajadores en el funcionamiento del perfeccionamiento empresarial, procurando establecer la coherencia interna de la política entre su diseño y el proceso de implementación que tiene lugar en empresas concretas.

El asunto del tratamiento de la participación protagónica es esencial en el funcionamiento adecuado del proceso de perfeccionamiento empresarial, pues elude la participación formalizada, ya que dicha formalización es esencialmente opuesta a la necesidad de desenajenar el proceso laboral, en aras de la construcción consciente y colectiva del socialismo. Por eso, la indagación sobre participación protagónica en los marcos del perfeccionamiento empresarial en la ETTVCL es compatible con los principios del mismo, que están en sintonía con la preservación y desarrollo del socialismo en nuestro país.

¹⁰⁷ Irayme Torres León: ob. cit.

La necesidad de participación protagónica vinculada a la construcción del socialismo es un asunto que está vinculado, como lo plantean especialistas en economía política, a «la realización del productor-propietario socialista», que no es sino la expresión concreta de la realización de la propiedad socialista y la conformación de los trabajadores como dueños colectivos en el proceso de construcción del socialismo.

La propuesta de evaluar, a partir de un caso concreto de implementación en una empresa cubana, indicadores de participación protagónica para certificar, al menos parcialmente el proceso de perfeccionamiento en el sistema empresarial cubano, utilizando al personal del sistema empresarial con algunos apoyos externos, es totalmente factible e incluso cuando no permita evaluar totalmente dicho proceso a nivel de país, especialmente el asunto de la coherencia entre políticas, al interior del proceso de perfeccionamiento puede ofrecer grandes ventajas.

Bibliografía

- AGUILAR, LUIS F.: «Marco para el análisis de las políticas públicas», en F. Mariñez y V. Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, ITESM/EGAP/Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- _____ : «Introducción», en Luis F. Aguilar (comp.), *Política pública*, Siglo XXI editores, México, 2010.
- ALEMÁN, SANTIAGO, ORLANDO SAROZA y Jorge Pérez: «Reflexiones críticas sobre la concepción del perfeccionamiento empresarial en Cuba», *Temas* (66): 134- 143, La Habana, abr.-jun., 2011.
- _____ : «El proceso de realización del productor-propietario socialista en Cuba», *Temas*, (54): 37-47, La Habana, abr.-jun., 2008.
- ALHAMA, RAFAEL: *La Dimensión Social del Perfeccionamiento Empresarial. Su connotación ideológica*, Ciencias Sociales, La Habana, 2003.
- ALONSO, JOAQUÍN et. al: *El autodesarrollo comunitario*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2004.
- ANDER-EGG, EZEQUIEL: *Métodos de trabajo social*, Editorial Espacio, Buenos Aires, 2000.
- ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR: Ley 116 del Código de Trabajo, *Gaceta Oficial*, extraordinaria (29), La Habana, 17 de junio de 2013.

- _____ : Ley 118 de Inversión Extranjera, *Gaceta Oficial* extraordinaria (20), La Habana, 20 de abril de 2014.
- CANDELÉ, I.: «Una mirada a la participación en el Perfeccionamiento Empresarial», en *La participación social en Cuba*, Ediciones CIPS, La Habana, 2004.
- CEJUDO, GUILLERMO y CYNTHIA L. MICHEL: «Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo», *Gestión y política pública*, XXV(1): 3-31, División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, primer semestre, 2016.
- CEJUDO, GUILLERMO: «Sobre el uso de las evaluaciones», en Guillermo Cejudo y C. Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: La experiencia del Premio 2011*, pp. 11-28, CLEAR/CIDE/SFP, México, 2011.
- CHIOTTI, MARÍA I. y MARÍA P. ÁVILA: *Participando por nuestros derechos*, Fundación Arcor, Argentina, 2015.
- CONSEJO DE ESTADO: Decreto Ley 252. Sobre la continuidad y el fortalecimiento del sistema de dirección y gestión empresarial cubano, *Gaceta Oficial*, ordinaria, 19 de diciembre de 2018 (disponible en: <http://www.gacetaoficial.cu>).
- FERNÁNDEZ ESTRADA, OSCAR: «Cambios en el funcionamiento de la economía cubana después del VI Congreso del PCC», en Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez (coords.), *Cuba: La ruta necesaria del cambio económico*, pp. 56-79, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2013.
- HERNÁNDEZ, ALBA H.: «El tejido interactivo organizacional: Estudio de un caso», tesis de Maestría, Facultad de Psicología, Universidad de La Habana, 2003.
- MAJONE, GIANDOMENICO: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración pública/Fondo de Cultura económica, México, 1997.
- MARQUETTI, HIRAM: «La Empresa Cubana: Principales retos que enfrenta», en *La Economía Cubana en el 2000. Desempeño Macroeconómico y Transformación Empresarial*, Publicación CEEC, 2001.
- MARSH, DAVID & ALLAN MCCONNELL: «Towards a Framework for establishing policy Success», *Public Administration*, 88(2): 564-583, 2010.
- MÉNY, YVES y JEAN-CLAUDE THOENIG: *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.
- MERINO, MAURICIO: «La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas», en Mauricio Merino y Guillermo Cejudo (coords.), *Problemas*,

- decisiones y soluciones, Enfoques de políticas públicas, CIDE/FCE, México, 2010.*
- _____ : *Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos, CIDE, México, 2013.*
- LEÓN, JESSICA y DAVID J. PAJÓN: «Emprendimientos y política crediticia en el modelo económico cubano», en Omar E. Pérez Villanueva y Ricardo Torres Pérez (coords.), *Cuba: la ruta necesaria del cambio económico*, pp. 80-100, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2013.
- PACHECO, MEYLIN, YORDANY LANDA y JUAN A. TRIANA: «Cambios en el mapa empresarial cubano: impactos sistémicos y desafíos asociados», *Economía y Desarrollo*, 2(156): 17-28, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, 2016.
- PATEMAN, CAROLE: *Participation and Democratic Theory*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- PAWSON, RAY: *The Science of Evaluation: A Realist Manifesto*, Sage, London, 2013.
- PETERS, GUY: «Managing Horizontal Government: the politics of Co-ordination», *Public Administration*, 76(1): 295-311, 1998.
- PUTNAM, ROBERT: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American community*, Simon & Schuster, New York, 2000.
- ROMERO, EDGARDO R. y LIDIA CANO: «Reconceptualizar lo público y las políticas públicas: una necesidad teórica y práctica para el desarrollo de nuestra sociedad», *Islas*, 64(201): 77-90, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, ene.-abr., 2022.
- ROMERO, EDGARDO R.: «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, pp. 11 -21, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.
- _____ : «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, pp. 11-31, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.
- SANHUEZA, C.: *Evaluación de procesos participativos en la nueva gestión pública*, Paidós, 2004.

- SALVO GÓMEZ, CARMEN: *Tesla: estrategias de internacionalización y acceso al mercado en Brasil*, Serie Unión Europea y Relaciones Internacionales de Documentos de Trabajo del Real Instituto Universitario de Estudios Europeos, CEU Ediciones, 2021.
- SAPOTICHNE, JOSHUA, PETER J. MAY & SAMUEL WORKMAN: «Policy Coherence and policy domains», *The Policy Studies Journal*, 34(3): 381-403, 2006.
- SEGEBRE, JOSÉ A.: «Democracia y participación», *Revista de Derecho* (8): 83-86, Universidad del Norte, Barranquilla, 1997.
- TELES, STEVEN M.: «Kludgeocracy in America», *National Affairs*, 2013 (disponible en: http://www.nationalaffairs.com/doclib/20130920_teles.pdf).
- THÈVOZ, LAURENT: *Procesos de concertación para la gestión pública*, Publicaciones Acuario, 2006.
- TORRES, IRAYME: «Evaluación de la participación laboral en el proceso de implementación del Perfeccionamiento empresarial, en la UEB Servicios de la Empresa de tabaco torcido de Villa Clara», tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2022.
- TRIANA, JUAN A.: «Las nuevas microfinanzas en Cuba. Un estímulo al sector empresarial», tesis de diploma, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.
- VELAZCO, C. L.: *El perfeccionamiento empresarial como cambio cultural. Pistas para su indagación*, CIPS-CLACSO, 2005 (disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/cuba/cips/caudales06/fscommand/26R0209.pdf>).

Las políticas públicas, la realidad cubana actual y los burócratas de nivel de calle

Yamila Contreras Tejeda

Buscar alternativas, innovar, remediar con creatividad cada uno de los problemas que se presentan en el quehacer cotidiano de Cuba constituye un reto para su pueblo. Reinventar soluciones ante las carencias y limitaciones para cada demanda es poner a prueba las capacidades humanas y materiales con que cuenta el país, aunque para ello deba enfrentarse a fenómenos como la crisis actual del sistema económico mundial, las limitaciones del subdesarrollo y el férreo bloqueo impuesto por el gobierno de Estados Unidos. Dicho escenario ha conducido al gobierno y al Estado cubano hacia el reordenamiento de su modelo de desarrollo económico y de construcción social, enfocado en una sociedad socialista ajustada a las nuevas condiciones del país. Con perspectivas totalmente atípicas derivadas de dichas condiciones, y junto a una tenaz lucha ideológica que permita comprender e impulsar procesos donde se requieren políticas públicas acordes a la complejidad de estos tiempos.

La sociedad cubana no ha dejado de representar su realidad donde, a pesar de los niveles de educación y cultura alcanzados por la Revolución, topa constantemente con comportamientos diversos en los que no han faltado posiciones de desaliento, inconformidad, incomprensión y desmotivación, conductas derivadas lógicamente del contexto socioeconómico. Por otro lado, es difícil ejercer una acertada conducción de los procesos transformadores —dígase la construcción de la sociedad socialista— cuando en medio de las transformaciones socioeconómicas aparecen, en algunos casos, conductas negativas que muestran rasgos de indolencia, apatía o corrupción.

Estas razones demuestran la incalculable importancia que tienen los elementos correspondientes al diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas como oportunidad en materia de inclusión, distribución equitativa y aplicación de la justicia social para una sociedad como la nuestra.

Cuba ha sido símbolo de autenticidad en el proceso de construcción de la sociedad socialista desde el subdesarrollo, en acciones de concurrencia popular y de democracia. Durante toda su historia ha tenido la fuerte presión del imperialismo, agravada desde el

triunfo de la Revolución en el año 1959 y arreciada con creces desde la aprobación de la Ley Helms Burton y la ley Torricelli. No obstante, está llamada a reconocer, estudiar y aplicar los elementos que le permitan una mejor planificación, dirección y distribución de los recursos de manera inclusiva, de modo que impulsen programas de desarrollo más eficientes, ajustados al reordenamiento económico y social que se procesa en estos momentos. Las condiciones actuales y la contemporaneidad exigen las transformaciones más convenientes en aras de una sociedad nueva y humanista.

[...] el gobierno cubano tiene ante sí el desafío de formar consenso y gestionar las tensiones redistributivas para poder conservar la estabilidad del país, pero sin ceder en los cambios que son indispensables para aumentar de forma significativa y sostenible el nivel de vida y el bienestar de los cubanos.¹⁰⁸

En este escenario se deben precisar, desde el gobierno, las figuras encargadas en las diversas posiciones que hacen posible el funcionamiento correcto de los organismos y estructuras de dirección, que asumen las acciones concretas de construcción socioeconómica del país. Los individuos que ocupan este rol en el proceso requieren una preparación integral que les permita una operatividad acorde y necesaria al contexto en el cual operan, con mecanismos burocráticos eficientes, competentes, autónomos, honestos y profesionales.

De igual forma, es necesario el acompañamiento social, pues este permite aprovechar las capacidades de otros actores en el diseño de las políticas públicas y con ello la formación ciudadana y el conocimiento de los más elementales argumentos y legislaciones para el desenvolvimiento práctico de la población en general.

Bajo estas condiciones podemos preguntarnos: ¿cómo el modelo económico y social cubano muestra las particularidades de los burócratas de nivel de calle y su papel en el diseño, implementación y control de las políticas públicas para el desarrollo local?

Este trabajo tiene como objetivo general comenzar un estudio que permita reconocer y profundizar en la labor de los funcionarios y encargados públicos en Cuba, específicamente en la búsqueda de fundamentos teóricos que esclarezcan su papel en el proceso de construcción social y económico en el país, sobre la base de la planificación,

¹⁰⁸ Pavel Vidal y Omar E. Pérez: «Prólogo», *Miradas a la Economía Cubana, el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012, p. 16.

la distribución, las estructuras burocráticas y, sobre todo, la sostenibilidad y sustentabilidad progresiva de los recursos para la satisfacción y el bienestar ciudadano. En ello se reconoce, además, la importancia que reviste la formación ciudadana para lograr la participación consciente de los individuos, en especial de los jóvenes, en las diversas actividades y acciones presentes en el contexto ciudadano real.

Para ello hemos realizado un estudio de la bibliografía especializada, lo cual nos ha permitido proyectar el análisis futuro del tema desde la práctica.

El modelo de desarrollo socioeconómico cubano y los burócratas de nivel de calle, su papel en el diseño, implementación y control de las políticas públicas para el desarrollo local. Algunas reflexiones

Desde el triunfo de la Revolución cubana, específicamente desde la década de los años sesenta, el modelo de desarrollo socioeconómico en el país asumió un esquema centralizado y verticalizado para el funcionamiento de las estructuras fundamentales desde el Estado y se programó un modelo económico, político y social de tipo socialista, que respondía a las circunstancias objetivas de la Isla y a la fuerte presión que comenzó a ejercer el gobierno de Estados Unidos a través del bloqueo. La resultante histórica fue, por una parte, el establecimiento de la propiedad estatal socialista y, por otra, el control y la regulación estatal, elementos que superaron positivamente las condiciones existentes en Cuba antes del año 1959. Esto trajo consigo la existencia de mecanismos de implementación complementarios para el aseguramiento concreto de las acciones socioconstructivas en el país.

A grandes pasos se transformó la sociedad cubana y se alcanzaron mejores índices de bienestar ciudadano en diversos aspectos de la cotidianidad y del desarrollo socioeconómico, pero las dinámicas económico-sociales, el tiempo y las transformaciones, tanto endógenas como exógenas, incidieron con marcada influencia hasta determinar procesos que modifican la realidad existente, lo que ha traído al presente nuevas condiciones que deben ser promovidas y modeladas con ideas innovadoras en función de los objetivos a lograr, para perpetuar los logros más importantes de la Revolución y buscar una mayor eficiencia, con mejores resultados en la satisfacción de las necesidades de la población desde la gestión gubernamental, ante las crecientes demandas sociales.

Las contradicciones generadas en los últimos años muestran que, a pesar de:

[...] los esfuerzos y recursos empleados por el Estado para conseguirla y sostenerla, aún debe atender a determinados elementos que entorpecen la participación en ese proceso de construcción colectiva que a todos/as concierne. Desde el ámbito comunitario se distinguen el carácter verticalista y formal de los procesos políticos y sociales en general, que genera una situación propiciadora de procesos participativos que no trascienden el nivel movilizador y son mínimamente consultivos; mientras los pobladores en consecuencia, no perciben posibilidades reales de participación en las decisiones relevantes que se toman en su comunidad.¹⁰⁹

Por otra parte, junto a este proceso la burocracia se fue insertando en el transcurso de la construcción de la sociedad socialista cubana como una realidad imposible de evitar en todas las esferas de la reproducción, así como en la vida política y administrativa. De esta forma se materializó paulatinamente la subordinación verticalizada desde el Estado hacia la población.

Se analiza también la formalidad en el acceso a muchos de los recursos, puesto que ella es otro elemento que influye en la toma de decisiones de los encargados públicos, sustentada en las disposiciones y mecanismos definidos oficialmente desde el poder central, lo que demuestra el empleo de la verticalidad con indicaciones que no pueden ser modificadas, aun cuando sea necesario adecuar la gestión a la realidad concreta del espacio donde debe ser aplicada una determinada medida de solución. Esto afecta o limita, en incontables ocasiones, la solución a problemas de envergadura en las comunidades, alejándose de los intereses de los principales ejecutores del proceso, es decir, la población. La máxima dirección del país ha señalado, desde posiciones críticas en el análisis, que:

Algunos de los principales problemas que ilustran esas limitaciones son los siguientes: verticalidad de las decisiones económicas desde los niveles superiores que limitan la autonomía y el protagonismo de las autoridades del territorio para el desarrollo local; insuficiente participación ciudadana en los procesos de gestión del desarrollo local; insuficientes capacidades en los

¹⁰⁹ D'Angelo Hernández, citado por Reynaldo M. Jiménez Guethón, Jagger Álvarez Cruz y Vilma Hidalgo López Chávez: «Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba», *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad de La Habana, abr., 2021 (disponible en <http://scielo.sld.cu>).

gobiernos locales y del sistema empresarial para la gestión estratégica del desarrollo local; no se cuenta con sistemas locales de innovación que articulen actores estatales, no estatales, sector educacional, gobiernos, entre otros. Para todo ello, hay que avanzar del enfoque centralista y vertical al diálogo interactivo entre los niveles nacional, provincial y municipal.

Otras resultantes de este proceso han sido las limitaciones generadas por el exceso de centralización en los espacios donde la contribución de la población es estratégicamente necesaria. En análisis recientes, la máxima dirección del país se refiere a esta práctica con sentido crítico y reconoce cómo se reduce la participación de los actores locales en la toma de decisiones sin tener en cuenta, en ocasiones, la heterogeneidad de las necesidades territoriales y grupales, así como sus vías para la búsqueda de soluciones satisfactorias, además de frenar y no permitir la aplicación eficiente de estrategias y planes para el desarrollo socioeconómico.¹¹⁰

No obstante, las estructuras de gobierno diseñadas en Cuba contienen elementos que nos permiten pensar en ellas como piezas ajustables de forma dialéctica, que pueden ser reordenadas respondiendo a las dinámicas objetivas del movimiento socioeconómico del país. Es evidente que por las oportunidades que ha ofrecido el proyecto social cubano se han creado y existen las capacidades necesarias para lograr el buen funcionamiento de los gobiernos locales y de las demás instituciones que garantizan estas actividades.

En pleno siglo XXI, estas estructuras deben afrontar innumerables retos desde los planes y la administración de los recursos con vistas al año 2030. Asuntos impostergables como la reducción de las desigualdades, la descentralización y la autonomía municipal, deben apoyar el diseño e implementación de políticas públicas para poder avanzar, de manera coherente y firme, en aras de la transformación integral de los territorios. Para ello es importante contar también con la anuencia de la ciudadanía; su participación es imprescindible para la toma de decisiones.

Parafraseando a Guillermo Cejudo en su artículo «Democracia y burocracia» (2016), puede afirmarse que quienes gobiernan toman todos los días decisiones en nuestro nombre para ejercer los recursos de todos y utilizar el poder público que se les ha otorgado desde las asambleas y procesos electorarios. La participación social en los procesos de

¹¹⁰ Miguel Díaz-Canel: «Discurso pronunciado en la clausura del IX Período Ordinario de Sesiones de la IX Legislatura de la ANPP», versión taquigráfica, Presidencia de la República de Cuba, La Habana, 2021.

mando condiciona la calidad y efectividad de las decisiones, al punto de agilizar y movilizar procedimientos burocráticos y legislativos. «Toda acción pública persigue incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en esa realidad».¹¹¹

En un principio, las soluciones a las demandas de la sociedad no pueden ser resueltas solo por los decisores. Es importante también la participación de los expertos o asesores y de los beneficiarios, donde esta triangulación de opiniones permita el análisis más profundo y práctico del problema planteado. Por ello, reconocer el esfuerzo de los directivos públicos en este batallar diario no es suficiente: es necesario identificar las debilidades e insuficiencias para motivar la autoformación y el perfeccionamiento en los roles de dichos funcionarios o encargados públicos. «Para ello se concretan y articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos».¹¹² Es en estos instrumentos donde se potencian las capacidades de los directivos, a través de su implementación en la cotidianidad.

Con sentido crítico y desde la óptica marxista, corroboramos la imperfección del proceso por el cual transita la Revolución cubana, que propone interesantes visiones o nuevos puntos de vista para el análisis. En medio de nuevos escenarios, la transición socialista cubana contiene la heterogeneidad social y económica, la puesta en marcha de proyectos legislativos constitucionales con nuevas perspectivas y una estructuración de gobierno descentralizado que otorga considerable independencia a los territorios y gobiernos locales. Por todo ello se fundamenta la necesidad de evaluar los procedimientos en torno a la eficiencia en la toma de decisiones gubernamentales, sobre todo en el manejo de las políticas públicas.

Se ha planteado, por parte de especialistas en el tema, que es pertinente el estudio sobre las herramientas sociales que posibilitan una mayor influencia en el desarrollo socioeconómico y político de toda la sociedad. Los servidores públicos o burócratas de nivel de calle (BNC)¹¹³ son los encargados de sistematizar el análisis de los resultados de

¹¹¹ Carlos Bueno Suárez: «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba», *Economía y Desarrollo*, 150(2): p. 25, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, jul.-dic., 2013 (disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541208002.pdf>).

¹¹² Ídem.

¹¹³ «Los servidores públicos que interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de su trabajo, y que gozan de considerable discrecionalidad en su ejecución son llamados en este estudio *burócratas en el nivel callejero*. Las dependencias del servicio público que emplean a un número significativo de burócratas de ese tipo en proporción a su fuerza de trabajo reciben el nombre de *burócratas en el nivel callejero*» (véase: Michael Lipsky: *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of Individual in Public Services*, Russell Sage Foundation, 1980).

su gestión en los espacios donde realizan sus funciones. Por ello están obligados a profundizar en los elementos teóricos y prácticos que posibilitan la comprensión y el desarrollo en cuanto a la relación existente entre el funcionamiento del Estado, el gobierno y los ciudadanos.

[...] el análisis centrado en los *policy-networks*,¹¹⁴ en los sistemas de negociación, mesas de deliberación, intervención contextual, política de opciones [...] enfatizan mecanismos descentrales para intervenir en una sociedad de problemas complejos donde se asume [...] avanzar con los destinatarios de la intervención hacia la coordinación y la autorregulación.¹¹⁵

En Cuba, bajo las actuales condiciones, se impone la acción de reconocer y evaluar la eficacia en la toma de decisiones por los BNC en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones, organismos y programas públicos, desde el escenario donde se expresan las ideas, objetivos y aspiraciones ciudadanas a través de los servicios. Por ejemplo: la atención a las vulnerabilidades y demás acciones gubernamentales concretas requieren no solo de la voluntad, sino que necesitan de las herramientas teóricas junto a iniciativas ya demostradas en experiencias foráneas. Beber de otras fuentes y considerar otras experiencias es necesario en muchas de las acciones que se proyectan desde los gobiernos locales.

Es necesario propiciar la articulación entre lo vertical y los diferentes sectores económico-sociales; incluir en ello lo productivo, los servicios y lo cultural, con nexos comunicativos eficientes, abarcando las localidades y con ello los diversos territorios, de manera que abarque horizontalmente el área geográfica en el territorio y llegue a cada uno de los habitantes, consiguiendo una mayor transparencia en la visión integral de los procesos que ocurren en dicho espacio.

Otras investigaciones han demostrado que el desarrollo local condiciona los niveles de comunicación necesarios y específicos para cada localidad, siempre en aras de emprender nuevas acciones hacia el logro de soluciones comunitarias. Acudir y premiar las

¹¹⁴ Término en idioma inglés que define a un grupo de personas responsables de administrar una red local de políticas, en este caso de carácter público.

¹¹⁵ Mascareño, citado por Cristian Leyton: «Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas», en *Innovación social efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales*, pp. 190-207, Editorial Librosdementira Ltda., Santiago de Chile, 2015.

experiencias es una magnífica forma de lograr la participación objetiva de la población. Estas capacidades aplicadas en el diseño y la gestión pública son esenciales. Fomentar capacidades de innovación incluyendo a los jóvenes de forma activa renueva las viejas estructuras. Todos pueden ser creativos desde su hábitat, díganse municipios o consejos populares, e impulsar sistemas locales de desarrollo. Así, los procesos regulatorios a nivel local ganan mayor respeto con la sistematicidad y el control popular. Por último, y no por ello menos importante, es vital favorecer la formación ciudadana. La escuela y la familia son responsables de desplegar las capacidades para el desempeño del talento humano y permiten actuar oportunamente en las actividades que demandan los pobladores locales. Las experiencias aplicadas con éxito tienen el deber de encontrar las mejores vías de diseminación para la promoción y aplicación adaptada a cada escenario y lograr la capitalización de la innovación aplicada. Aunque constituya un reto, la innovación o creatividad conduce a la producción de ingresos como tecnología al alcance de los servidores públicos, productores y demás actores de la localidad, mediante la incorporación de la regulación adecuada y sistemática que evite que las trayectorias innovadoras se trunquen y no lleguen a todos los ámbitos posibles.



Figura 3. Políticas públicas. La innovación política, su aplicación objetiva, la regulación y la credibilidad social.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante explorar los espacios empleados por los burócratas de calle, pues diagnosticar adecuadamente el entorno donde se desempeñan es determinante. Sus áreas de trabajo tácitamente se encuentran en: oficinas de atención al público, centros educacionales, juzgados, oficinas para procesos jurídicos y legales, hospitales, oficinas de seguridad y asistencia social, en fin, todos aquellos lugares donde se analicen las demandas y solicitudes ciudadanas, además de involucrar a toda la sociedad. Según lo define Michael Lipsky¹¹⁶ en su obra *La burocracia en el nivel callejero: La función crítica de los burócratas en el nivel callejero*, son considerados como BNC todo el personal de salud (médicos, enfermeras, terapeutas, especialistas de diversas atenciones de salud), los educadores (maestros y profesores), los policías de tránsito, el personal del tribunal (jueces, abogados, técnicos de estos servicios), trabajadores sociales, inspectores y demás personal que trabaja diaria y directamente con la población.

Estas figuras se encuentran dispersas en todos los sectores a lo largo y ancho del país, con el deber de representar a una sociedad con particularidades en función de un modelo que construye el socialismo. Ocurre entonces que en el proceso en el que está inmersa Cuba actualmente, por su carácter de transición al socialismo, se deben mezclar lo funcional y práctico con una dosis justa de humanismo, que muestre sin excesos la superioridad del proceso que se construye, desde una posición crítica:

En esas condiciones, hay que tener una gran dosis de humanidad, una gran dosis de sentido de la justicia y de la verdad para no caer en extremos dogmáticos, en escolasticismos fríos, en aislamiento de las masas. Todos los días hay que luchar porque ese amor a la humanidad viviente se transforme en hechos concretos, en actos que sirvan de ejemplo, de movilización.¹¹⁷

El papel que desempeñan los BNC se ilustra y reconoce por el desarrollo alcanzado paralelamente por la sociedad, «su evolución también está ligada a la atención cara a cara con los ciudadanos y la toma de decisiones; está muy vinculada a las dinámicas diarias

¹¹⁶ Distinguido profesor de Ciencias políticas en el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), miembro y señor distinguido de DEMOS, una institución de políticas públicas con sede en Nueva York, oficinas en Washington D. C. y Boston. Estuvo al servicio del Program Officer in the Ford Foundation's Peace and Social Justice durante doce años. Ha escrito ampliamente sobre el tema de las políticas públicas. Entre sus libros se encuentran: *Street-level Bureaucracy: The Dilemmas of the Individual in Public Service* (1980), *Government Provision of Social Services Through Nonprofit Organisations* (1990), *American Government Today* (1974), entre otros.

¹¹⁷ Ernesto Che Guevara: *El socialismo y el hombre en Cuba*, Pensamiento Crítico, 1965, p. 96.

por lo que no es solo la implementación de políticas públicas, sino la posibilidad de reformular y readaptar las políticas de carácter público». ¹¹⁸ Esto forma parte de la identidad única que corresponde a un grupo importante de funcionarios que deben responder a las crecientes peticiones de la población. He aquí otros argumentos para la importancia del estudio y la discusión académica en este ámbito, que conducen la búsqueda de las herramientas de trabajo desde la crítica científica, en aras del perfeccionamiento de la relación entre sociedad, BNC, gobierno nacional y los respectivos gobiernos locales.

Los BNC son responsables de materializar todos los días los objetivos, los lineamientos, programas, políticas o regulaciones de las instituciones públicas. Así los BNC pasan la mayor parte del tiempo literalmente «a nivel de calle», para operar los programas, atender a clientes y usuarios, reaccionar ante las necesidades y exigencias de los beneficiarios; es decir, implementando las políticas públicas. ¹¹⁹

Los funcionarios públicos están dotados profesionalmente de conocimientos y habilidades que les permiten establecer discusiones y enfrentar procesos legales como parte de los servicios que ejercen, lo cual les permite involucrarse con los ciudadanos y, a partir de ahí, aplicar niveles de decisión que pueden fluir entre lo más justo o todo lo contrario. Por tal razón, su posición es trascendental en el marco social. Ellos «determinan si los ciudadanos son candidatos adecuados para recibir beneficios y/o sanciones del gobierno. De este modo, en cierto sentido los burócratas de nivel callejero cumplen implícitamente la función de mediadores en ciertos aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado». ¹²⁰

En el caso de Cuba encontramos una condición especial en el nivel de la formación cívica de los ciudadanos. En este sentido, el país destaca respecto al mundo por los índices de instrucción alcanzados desde la educación y la enseñanza en general, pero aún no es suficiente para su participación objetiva en los diversos procesos que se presentan en el

¹¹⁸ Mauricio I. Dussauge, Guillermo M. Cejudo y María del C. Pardo: *La burocracia a nivel de calle. Una antología*, CIDE, México D.F., 2018.

¹¹⁹ *Ibíd.*, p. 11.

¹²⁰ Michael Lipsky: *La burocracia en el nivel callejero*, 2021, p. 782 (disponible en: <https://consejopsuntrf.files.wordpress.com>).

orden cívico. Algunos desconocen el alcance de sus derechos y otros no responden conscientemente a sus deberes como ciudadanos. Esto afecta, sobre todo, a aquellas acciones que conducen a la definición de políticas públicas eficaces y coherentes. Sin embargo, la BNC se ha posesionado de la necesidad de una visión popular para un grupo de encargos exigentes en cuanto a sus funciones en materia de políticas públicas, debido a la descentralización y la autodeterminación local, lo cual convoca a una participación cada vez más colectiva en las soluciones inmediatas y directas de las necesidades de la población. En medio de un escenario donde se diseñan, aplican y evalúan políticas públicas conformes a la realidad concretada por el reordenamiento económico complejo, por lo que necesariamente los BNC requieren herramientas consistentes para su desempeño.

Si consideramos criterios como el de Luis F. Aguilar, quien lo plantea en forma clara: «la política pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia».¹²¹ En Cuba las políticas públicas no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a sus necesidades, lo cual no limita la posibilidad de encontrar problemas y dificultades que generen contradicciones para replantearse acciones y funciones de gobierno.

Es posible, por tanto, reconocer la importancia que tienen los BNC para cualquier estructura de gobierno que pretenda sentar pautas y proyectar el futuro de sus ciudadanos. Los servicios vinculados a la protección e integridad de sus pobladores se encuentran en el orden de prioridad más elevado, dada la amplitud de sus influencias, la vinculación con la ciudadanía y el nivel de decisiones que adoptan los organismos en los territorios. Seguimos estando en presencia de un rico espacio de estudios relacionados con las políticas públicas.

La situación que atraviesa la Revolución cubana hoy impone una actitud renovadora y crítica de los procesos económicos, políticos y sociales, además de hacer todo lo posible por impulsar el desarrollo de manera consciente desde la propia sociedad. Por ello es importante reconocer con mesura el legado del Che, específicamente en su obra *El socialismo y el hombre en Cuba*, ya que problemas como las carencias económicas, la

¹²¹ Luis F. Aguilar: *Política pública una visión panorámica*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia, 2012, p. 19.

descapitalización de algunos sectores productivos, el déficit comercial, el limitado acceso a las nuevas tecnologías, entre otras muchas dificultades, deben ser superados en la medida en que la sociedad se transforme positivamente y no afloren actitudes contrarias a la moral socialista.

Claro que hay peligros presentes en las actuales circunstancias. No sólo el del dogmatismo, no sólo el de congelar las relaciones con las masas en medio de la gran tarea; también existe el peligro de las debilidades en que se puede caer[...] que su familia carezca de determinado bien necesario, bajo este razonamiento deja infiltrarse los gérmenes de la futura corrupción.¹²²

La formación ciudadana también transita profundamente por la educación en valores, estos constituyen pivotes determinantes en la interpretación del momento histórico. Sin embargo, no debe obviarse que «la situación social es lo que contribuye más a la formación de la conciencia de la gente».¹²³ En relación con las políticas públicas, la sociedad encuentra en su entorno la demanda o problema existente y, al mismo tiempo, la propuesta más eficiente para su solución. Esto último tiene un carácter consciente que debe ser desarrollado por los BNC.

Experimentar las transformaciones en torno al plan de desarrollo hacia el 2030, en medio del ordenamiento económico del país, planificar el uso, producción y distribución de los recursos en todos los sectores, en estrecha relación con la población, impone la necesidad de diseñar y aplicar políticas públicas óptimas, eficientes y objetivas, aun cuando estemos en presencia de una crisis general de alcance global. En medio de todo esto, moldear un elemento singular de este proceso, que se comporta como conductor de energía en la conexión entre gobierno y ciudadanía, que son los BNC o servidores públicos políticos en la práctica cotidiana, destacan en todo este proceso como decisores de nivel medio en aras del desarrollo.

Por esta razón, la intervención de las ciencias puede contribuir al mejoramiento de las acciones y decisiones públicas, al tiempo que será oportuno medir también los niveles de formación ciudadana por la implicación práctica de esta en la creación de las políticas

¹²² Ernesto Che Guevara: ob. cit., p. 96.

¹²³ Fidel Castro: *Una revolución solo puede ser hija de la cultura y de las ideas*, Editora Política, LaHabana, 1999, p. 62.

públicas. La educación del ciudadano, en el sentido práctico de su participación en el proceso de construcción de toda la sociedad, define, al mismo tiempo, el cambio acompañado de su «noción del ciudadano receptor de derechos a la del ciudadano portador de propuestas e iniciativas sociales».¹²⁴ Lo cual implica que el individuo asuma su «cultura cívica centrada en el trabajo, la responsabilidad social y la participación ciudadana que le permita el despliegue de iniciativas en los ámbitos universitarios, laborales, comunitarios y locales y en la subordinación del proyecto de vida personal, a las prioridades del proyecto del país».¹²⁵

La formación ciudadana para el perfeccionamiento y desarrollo de las políticas públicas, la realidad cubana actual y el desempeño de los BNC

La formación ciudadana, desde una primera mirada, responde a una actitud esencialmente humana, sustentada en los valores que corresponden a la preparación del hombre para la vida en sociedad, acorde con el grupo social donde se desenvuelve como individuo. Sin embargo, deben tomarse en cuenta, de forma objetiva, otros aspectos «como un proceso en cuyo contenido se articulan los componentes ético-morales, políticos y jurídicos, que integran conocimientos, sentimientos, habilidades y valores que orientan, valoran y regulan los comportamientos ciudadanos de la convivencia y la participación democrática en la construcción del socialismo cubano, expresados de forma particular en las cualidades».

La búsqueda de información teórica sobre la formación ciudadana en el terreno de la participación social permite enriquecer el desempeño participativo de los jóvenes y de igual forma facilita la calidad de los que intervienen en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas públicas. El papel de la escuela, la familia y la sociedad en la formación ciudadana de los adolescentes y jóvenes es de crucial importancia, ya que en la situación concreta de Cuba, enfrascada en el actual período de transformaciones socioeconómicas, se requieren argumentos tanto para la enseñanza como para el aprendizaje de los temas de estudio que componen la asignatura de Cultura Política, para dotar, de este modo, a esta generación de las herramientas y tácticas claves en el desempeño futuro. Hacer consciente la educación en estas materias permite la

¹²⁴ Ferro, citado por Maydel V. Gómez Lago, Dayamí Valdiviá Mena y Maybely Véliz Rodríguez: «La educación ciudadana como dimensión del proceso de enseñanza aprendizaje en la formación de profesionales en Cuba», *Conrado. Revista pedagógica de la Universidad de Cienfuegos*, 18(84): p. 366, Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2022.

¹²⁵ Ídem.

participación más espontánea, concreta y activa de la población en el diseño de lo público y de las políticas públicas, además de garantizar la interpretación objetiva de las contradicciones que se generan en el proceso revolucionario cubano hacia la construcción del socialismo.

La formación ciudadana, en el área educativa, apunta hoy en día a la renovación de estrategias que permitan insertar elementos de creatividad y dinamismo, que le brinden al educando la oportunidad de apropiarse de su realidad y asumir la responsabilidad social con la moral de la sociedad y la educación en valores. Se trata de lograr que la persona asuma su ciudadanía en forma activa, de un modo creativo, que le sirva para alcanzar un mayor desarrollo de sí mismo y que, consecuentemente, beneficie al conjunto de la sociedad de la que forma y es parte.¹²⁶

El diseño de las políticas públicas más eficientes y la participación ciudadana deben aparecer en esta asignatura como parte del proceso formativo. Las nociones sobre cómo proponer soluciones a problemáticas sencillas y desarrollar responsabilidades comunitarias pueden ensayarse en actividades prácticas desde las aulas.

Educación en la participación es importante, permite que los estudiantes comprendan mejor los problemas que enfrenta la sociedad y facilita una actuación consecuente: «la dimensión de participación ciudadana debe servir para fundamentar el desarrollo de una democracia de carácter más participativo».¹²⁷ De aquí la importancia de desplegar con la formación ciudadana, desde la docencia, un enfoque educativo un poco más complejo en el sentido de la información que se maneje, pues se necesita estar más cerca de la realidad que viven nuestros jóvenes y adolescentes. Ello implica conocer más detalles de la estructura social cubana específica para el proyecto que se pretende construir en el país, muy distinta de lo que se maneja en el mundo respecto a este tema, aun cuando los espacios geográficos coincidan, ya sean el propio barrio, el Consejo popular ubicado en

¹²⁶ L. Ceballo: *I Jornadas de Investigación e Innovación Educativa. Hacia una Educación de Calidad para el Desarrollo Integral del Ser Humano*, diciembre de 2016, p. 117 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>).

¹²⁷ Francisco F. García y Nicolás de Alba: «Educar en la participación como eje de una educación ciudadana. Reflexiones y experiencias», *Didáctica Geográfica* (9): p. 246, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2007.

el campo o la ciudad, y que el alcance de su repercusión llegue a lo estatal y a nivel internacional respecto a un determinado problema.

La educación para la participación debe tener como uno de sus objetivos ampliar esos campos de actuación de los ciudadanos-alumnos, como también veremos en algunas de las experiencias. El compromiso, asimismo, vincula la participación no solo con la acción concreta sino con el mundo de los valores y actitudes, consolidando así el aprendizaje de la ciudadanía como una construcción compleja y garantizando la transferencia de lo aprendido al contexto ciudadano real, por lo que constituye una fórmula básica en el proceso administrativo y político ante las nuevas indicaciones para el funcionamiento de los gobiernos locales en Cuba.

Deben registrarse, en el más profundo diagnóstico, todos los actores que intervienen en el ámbito local, máxime los vinculados a la producción económica en torno a sus necesidades, intereses y desempeños, ya que sus resultados productivos se revierten en la satisfacción social. Dicho diagnóstico constituye el primer instrumento mediante el cual se establece el vínculo real entre población y gobierno local, además de definir las vulnerabilidades, reconocer e incorporar a los verdaderos beneficiarios en los procesos públicos.

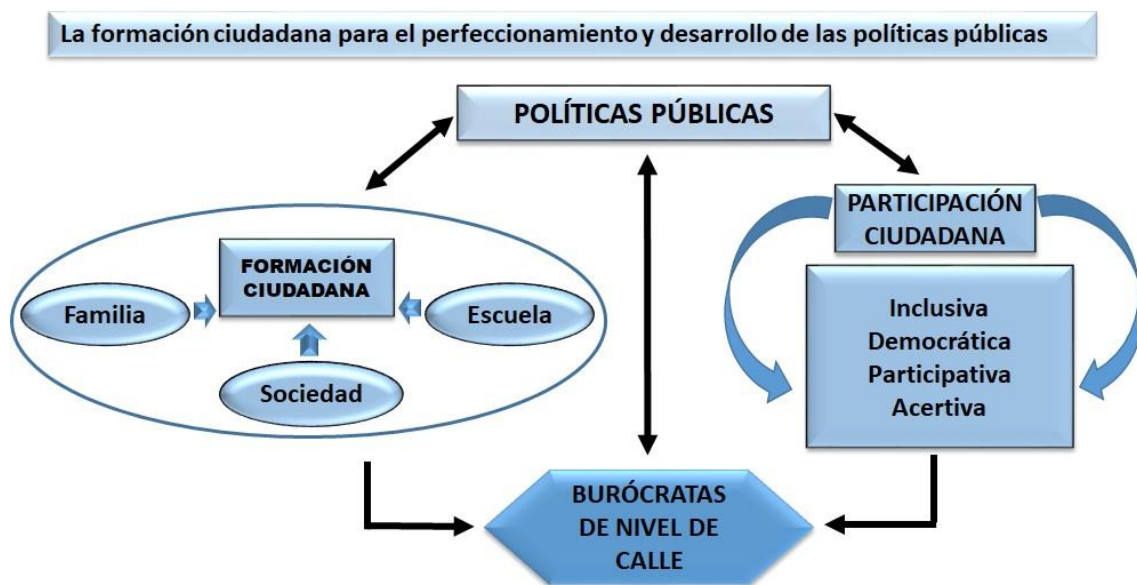


Figura 4. Políticas públicas. Formación ciudadana y participación

De esta forma, la Asamblea Nacional del Poder Popular propone la implementación de iniciativas desde la base, dígame territoriales y locales, que permitan la sincronización y

activación para el desarrollo de mecanismos, procedimientos y acciones en pos del desarrollo y la satisfacción de las necesidades de la población.

De la sabiduría popular pueden servirse las herramientas gubernamentales de gestión para el trabajo en materia de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, para así activar, desde una nueva perspectiva, el engranaje multisectorial que permitiría la interconexión y desempeño de las políticas públicas.

Disímiles son los elementos a tener en cuenta para esta importante tarea, cuando se pretende el éxito, la prosperidad y sostenibilidad del modelo propuesto. El llamado a la autonomía local, como estrategia para el desarrollo del país, conlleva al ejercicio de gobierno con mayor participación y audacia. La inclusión, la consulta a los demandantes y la participación de los expertos permiten el ejercicio real de autoorganización con competencias exclusivas y específicas para disponer de los recursos propios de forma planificada y organizada, tema abordado por el profesor e investigador Edgardo Romero Fernández, quien reafirma la vinculación directa y dialéctica entre los gobiernos, recursos locales y la población o los beneficiarios.¹²⁸

Concluyendo parcialmente, «el ciudadano es corresponsable de solucionar los problemas y al mismo tiempo de implementar las soluciones».¹²⁹ Para ello la arquitectura institucional debe cumplir «tres propósitos: asegurar que el ciudadano incida en el ejercicio y el control del poder, someter a las burocracias al control político y contar con burocracias competentes para que el mandato democrático oriente las decisiones públicas».¹³⁰ A lo que agregaríamos el control popular como parte concreta del carácter socialista en las funciones del gobierno cubano.

Algunas consideraciones finales

Este trabajo muestra la necesidad de profundizar en el análisis académico del tema y su vinculación práctica con las transformaciones que se experimentan hoy en la economía y, por ende, en la sociedad cubana. Constituye solo el comienzo de un estudio pertinente en torno al tema propuesto, ya que es necesario un diagnóstico exhaustivo de las condiciones del territorio, las demandas sociales, el nivel de formación ciudadana, así

¹²⁸ Edgardo R. Romero: «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (comp.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, pp. 11-31, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

¹²⁹ Guillermo Cejudo: ob. cit., p. 51.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 55.

como de la eficacia y la eficiencia en la dirección política del gobierno junto a las instituciones implicadas en esta área.

Por otro lado, es evidente la necesidad de profundizar en los elementos que conforman la actividad práctica de los BNC y su papel en el proceso de transformaciones que hoy se realizan en Cuba, carentes del conocimiento tácito en torno a las políticas públicas que son generadas en sus funciones, así como respecto a la finalidad para la cual son creados en la búsqueda del bien común.

Es sumamente importante la actuación ante las distorsiones o complicaciones que puedan ocurrir en el momento de aplicar la política pública y la defensa de los derechos, principios y valores que definen la misión del organismo que representan, así como el papel que juegan también las diversas entidades estatales al servicio de la sociedad.

La formación ciudadana es otro de los elementos a tener en cuenta, que aportarían a una mejor interpretación de las condiciones sociales, medidas, regulaciones, normas de conducta social, y que contribuirían a la solución de las demandas planteadas ante las necesidades que se presentan en el período de transición socialista. El papel que juega la escuela en este proceso es de vital importancia.

Aunque es una tarea bien compleja, es necesario desplegar la capacidad real al ejecutar las decisiones, para ello se deben crear las capacidades administrativas que aseguren el éxito, despejen el camino del desarrollo y resuelvan las demandas de la sociedad.

Bibliografía

- AGUILAR, LUIS F.: *Política pública una visión panorámica*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia, 2012.
- BUENO SUÁREZ, CARLOS: «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba», *Economía y Desarrollo*, 150(2), Facultad de Economía, Universidad de La Habana, jul.-dic., 2013 (disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/4255/425541208002.pdf>).
- CASTRO, FIDEL: *Una revolución solo puede ser hija de la cultura y de las ideas*, Editora Política, La Habana, 1999.
- CEBALLO, L.: *I Jornadas de Investigación e Innovación Educativa. Hacia una Educación de Calidad para el Desarrollo Integral del Ser Humano*, diciembre de 2016 (disponible en: <https://dialnet.unirioja.es>).
- CEJUDO, GUILLERMO: *Democracia y Burocracia*, Instituto Nacional Electoral, México, 2016 (disponible en:

<https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFEv2/DECEYEC/EducacionCivica/CuadernosDivulgacion/CuadernosDivulgacion-pdfs/35-Democracia-Burocracia.pdf&ved>).

- CEJUDO, GUILLERMO M. y CYNTHIA L. MICHEL: «Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo», *Gestión y política pública*, 25(1), División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, ene.-jun., 2016 (disponible en: <http://www.scielo.org.mx/scielo.php>).
- DÍAZ-CANEL, MIGUEL: «Discurso pronunciado en la clausura del IX Período Ordinariode Sesiones de la IX Legislatura de la ANPP», versión taquigráfica, Presidencia de la República de Cuba, La Habana, 2021.
- DUSSAUGE, MAURICIO I., GUILLERMO M. CEJUDO y MARÍA DEL C. PARDO: *La burocracia a nivel de calle. Una antología*, CIDE, México D.F., 2018.
- GARCÍA, FRANCISCO F. y NICOLÁS DE ALBA: «Educar en la participación como eje de una educación ciudadana. Reflexiones y experiencias», *Didáctica Geográfica* (9): 243-258, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2007.
- GÓMEZ LAGO, MAYDEL V., DAYAMÍ VALDIVIÉ MENA y MAYBELY VÉLIZ RODRÍGUEZ: «La educación ciudadana como dimensión del proceso de enseñanza aprendizaje en la formación de profesionales en Cuba», *Conrado. Revista pedagógica de la Universidad de Cienfuegos*, 18(84), Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2022.
- GUEVARA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el Hombre en Cuba*, Pensamiento Crítico, 1965.
- JIMÉNEZ GUETHÓN, REYNALDO M., JAGGER ÁLVAREZ CRUZ y VILMA HIDALGO LÓPEZ CHÁVEZ: «Un enfoque sistematizador a estudios sobre participación y equidad en Cuba», *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 9(1), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad de La Habana, abr., 2021 (disponible en <http://scielo.sld.cu>).
- LEYTON, CRISTIAN: «Equipos y profesionales al nivel de calle: una alternativa para hacer frente a la complejidad en las políticas públicas», en *Innovación social efectiva. Una propuesta de evaluación para programas sociales*, pp. 190-207, Editorial Librosdementira Ltda., Santiago de Chile, 2015.
- LIPSKY, MICHAEL: *La burocracia en el nivel callejero*, 2021 (disponible en: <https://consejopsuntrf.files.wordpress.com>).

ROMERO, EDGARDO R.: «El complicado asunto del diseño de la política pública y el aún más complicado asunto de su evaluación», en Edgardo R. Romero (comp.), *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*, pp. 11-31, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020.

VIDAL, PAVEL y OMAR E. PÉREZ: «Prólogo», *Miradas a la Economía Cubana, el proceso de actualización*, Editorial Caminos, La Habana, 2012.

Tipos de sistemas económicos. Fundamentos teóricos, metodológicos y estructurales: el caso cubano

Jaime G. García Ruiz

En el mundo globalizado de hoy la característica más notoria es su crisis integral y sistémica, es decir, una crisis que afecta a todas las naciones y estructuras de la vida: la estructura económica, socioclasista, política, cultural, el medio ambiente, etc., lo que pone en peligro la supervivencia de la especie humana.

Los impactos de la crisis, independientemente de las causas que la provocan, han recaído, primero, sobre la economía y las ya fracturadas estructuras en las que se sustenta, lo que exacerba las contradicciones del sistema capitalista mundial en su totalidad. Las alternativas de solución a dichas crisis son diversas; sin embargo, todas las opciones pasan por el tipo de sistema económico y su carácter socioeconómico. Para Cuba las opciones para superar la crisis económica actual también son diversas, pero siempre dentro de los marcos y por medio del sistema socioeconómico de construcción socialista. El modelo cubano de desarrollo económico-social de construcción del socialismo se convierte en base y factor del desarrollo.

El presente trabajo aborda, en primer término, la noción de sistemas y estructura económica de una sociedad desde la óptica del campo de lo socioeconómico y sus diferentes definiciones. Sobre la base de la unidad lógico-histórica analiza los sistemas socioeconómicos cubanos neocolonial capitalista periférico, imperante antes de 1959, como antecedente del sistema económico de transición del capitalismo al socialismo.

Centra la atención en el tipo de sistema de la transición socialista en Cuba en las diferentes etapas de su desenvolvimiento, tomando como hilo conductor los tipos de economía o modos de producción en su evolución y relaciones. Aborda la concepción del autor sobre el desarrollo y su estrategia, considerando esta última como una única estrategia desde 1959 hasta la actualidad, la cual ha tenido un objetivo central: lograr la independencia nacional, la justicia social y la equidad, donde los seres humanos son los protagonistas y beneficiarios directos del desarrollo.

La noción de sistemas y estructura económica de una sociedad

El campo de lo económico: múltiples definiciones

Para abordar la problemática de los tipos de sistemas económicos, es necesario definir el campo de lo económico. Aparentemente, en los estudios de los sistemas económicos, lo económico tiene contornos bien definidos y nítidos. Sin embargo, esto no es así.

Cabe preguntarse si es posible aislar, con rigor y en términos absolutos, lo económico de las demás relaciones sociales intervencionales con el mismo. Para ello las ciencias económicas y sociales, y especialmente la economía política, desarrollan el método de la abstracción científica. De antemano podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que lo económico es parte de todo el sistema en tanto totalidad, en sus múltiples determinaciones dentro de un sistema de relaciones sociales de producción históricamente determinadas.

Lo económico se definió primero, de Platón a Smith,¹³¹ como la riqueza de las sociedades.¹³² Esta definición nos está indicando estructuras de la realidad, lo cual Polanyi (1957) denomina *sustantiva*.¹³³ No obstante, la reducción de la actividad económica a la producción, distribución y consumo de bienes implica mutilarla del inmenso campo de la producción y cambio (intercambio) de bienes y servicios. Durante mucho tiempo se quiso ver en la economía solo un aspecto de toda la actividad humana. Más recientemente, en la economía política representada por Samuelson, entre otros, la economía es considerada toda acción que combina medios escasos para alcanzar, del mejor modo posible, un objetivo. Para Samuelson: «La economía es el estudio de la manera en que los individuos y la sociedad deciden emplear los recursos escasos que podrían tener usos alternativos para producir diversos bienes y distribuirlos para el consumo, presente o futuro, entre las diferentes personas y grupos de la sociedad».¹³⁴

¹³¹ Véase: Platón: *La República*, Editorial Budé, pp. 369-373; Aristóteles: libro I, capítulos 2, 3, 4, *La política*; libro II, cap. I, *Los económicos*; Jenofonte: *De la economía*. Marshall plantea: «La economía política o economía es un estudio de la humanidad en los asuntos ordinarios de la vida; examina la parte de la acción individual y social directamente consagrada a alcanzar y utilizar las condiciones materiales del bienestar» (véase: Alfred Marshall: «Capítulo I», *Principles of Economics*, 8va. ed., Palgrave Macmillan, 2013, p. 1). Véase, sobre la historia del pensamiento económico: Schumpeter: «Capítulos 1 y 2», *History of Economics Analysis*, 2da. parte, Routledge Taylor & Francis Group, 1955, pp. 51-14, citado por Maurice Godelier: *Racionalidad e irracionalidad de la economía*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1968, p. 248.

¹³² Maurice Godelier: *Racionalidad e irracionalidad de la economía*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1968, p. 248.

¹³³ En el referido trabajo de Polanyi (1957) refiere que: «La definición “sustantiva” de lo económico designa un proceso establecido de interacción entre el hombre y su medio que logra proporcionar de manera continua los medios materiales para satisfacer las necesidades» (Karl Polanyi: «The Economy as Instituted Process», *The Sociology of Economic Life*, pp. 3-21, Routledge Taylor & Francis Group, 2018).

¹³⁴ Paul Samuelson: *Economía*, Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1998, p. 4.

Como se ve, estas definiciones antiguas de lo económico, junto a las más actuales, aunque no son totalmente falsas, no bastan para integrar en un solo campo los dos grupos de hechos que se deben estudiar, a saber: la apropiación, por el hombre y la sociedad, de los elementos de la naturaleza mediante las fuerzas productivas materiales, y las relaciones sociales sobre las que las primeras se sustentan.

Por tanto, según Godelier (1968): «lo económico se presenta [...] como un campo específico de las relaciones sociales a la vez exterior e interior respecto a los demás elementos de la vida social, es decir, como la parte de un todo que sería a la vez exterior e interior a las demás partes de un todo orgánico».¹³⁵ Ello incluye no solo lo estrictamente económico, sino también y, sobre todo, las relaciones sociales, culturales, políticas, etc.

El sistema socioeconómico y la estructura de una sociedad concreta

Visto lo económico como parte sustancial del sistema total de las relaciones sociales, podemos distinguir en ello una propiedad: se constituyen en sistema, en un sistema socioeconómico compuesto por estructuras o estructuralmente integrado, entendiendo por sistema un conjunto de estructuras intervenculadas entre sí por ciertas reglas (leyes).¹³⁶

¿Cuál es el tratamiento que Marx y Lenin le dan a los sistemas socioeconómicos? Marx define la estructura económica de una sociedad 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.¹³⁷

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

¹³⁵ Maurice Godelier: ob. cit., p. 253.

¹³⁶ Ibídem, p. 254.

¹³⁷ Carlos Marx: «Prefacio», *Contribución a la crítica de la economía política*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1973, p. 12.

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.¹³⁸

Entonces, 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 la 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 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.¹³⁹

Esta ley actúa lo mismo en el tránsito de una formación social a otra que al interior de una formación social.

Por su parte, las relaciones sociales de producción tienen una forma exterior de manifestación y una íntima realidad, 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.

El concepto se refiere al modelo del cambio social marxista, al concepto marxista de desarrollo, al explicar la sustitución de una estructura por otra o a 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) estructura socioeconómica de cualidad nueva. Los factores endógenos del sistema constituyen la base del análisis, son la base del cambio y del desarrollo y los factores

¹³⁸ Ídem.

¹³⁹ Víctor Figueroa Albelo et al.: *La economía política de la construcción del socialismo*, Editorial Eumed.Net, 2006, p. 43 (disponible en: <https://s8c19fa3d40824af4.jimcontent.com/download/version/www.eumed.net/libros/2006b/vmfafa/>).

exógenos actúan de modo indirecto, acelerando o frenando el desarrollo de las fuerzas productivas.¹⁴⁰

La definición de sistema socioeconómico es compatible con la de sistema de relaciones de producción de V. I. 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».¹⁴¹



Figura 5. Estructura y sistema socioeconómico de una sociedad capitalista

El análisis de un sistema socioeconómico no se puede hacer sin estudiar su evolución, es decir, estudiar cuáles son los elementos del sistema y sus relaciones íntimas, necesarias y objetivas en el tiempo, para analizar su evolución y las transformaciones de dicho sistema. De lo anterior se desprende que es fundamental, como punto de partida de la concepción del desarrollo, determinar las estructuras, características y tendencias (leyes) del sistema socioeconómico dado, y con ello sus sujetos, clases y grupos sociales.

¹⁴⁰ Jaime García: «El proceso de desarrollo en la construcción del socialismo en Cuba», en *Desarrollo y cooperativismo. Desafíos al modelo cubano de transición al socialismo*, Editorial Caminos, La Habana, 2014, p. 31.

¹⁴¹ Vladimir I. Lenin: *Contenido económico del populismo y su crítica al libro del señor Struve*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970, p. 429.

El sistema socioeconómico neocolonial cubano

El sistema socioeconómico neocolonial cubano: capitalismo periférico antes de 1959

Hasta 1959 Cuba pertenecía a esa constelación de países capitalistas neocoloniales, llamados subdesarrollados, con la agravante de ser, además, un país pequeño y periférico, y el primer modelo neocolonial en la era del capitalismo monopolista desde la intervención de los Estados Unidos en la guerra hispano-cubano-americana en 1898, la primera guerra imperialista.

El régimen capitalista en Cuba comienza a emerger como modo de producción dominante al liquidarse el régimen esclavista en 1886, y al generalizarse el trabajo asalariado en la agroindustria azucarera, eje central de la matriz económica nacional. La invasión de la oligarquía financiera norteamericana en el primer cuarto del siglo XX impuso el dominio ilimitado del capital monopolista sobre los nudos principales de la economía.

Durante casi sesenta años se consolidaron los patrones de la acumulación centro-periferia que terminaron de deformar la economía, convirtiéndola en un mercado cautivo de los Estados Unidos. En este trayecto se propagaron las relaciones capitalistas en extensión y profundidad, acompañadas de un incremento relativo de las fuerzas productivas y del predominio del proletariado en la sociedad.

A diferencia de otros países subdesarrollados, en el sistema económico neocolonial cubano predominan las relaciones capitalistas de producción e intercambio en extensión y profundidad. La relación capital-trabajo constituía la contradicción fundamental de la economía.

En otros países de América Latina, África y Asia, las relaciones capitalistas se circunscribieron por largo tiempo a enclaves determinados (minería). En Cuba, por el contrario, el sistema capitalista se propagó por toda la matriz económica, subordinando las relaciones precapitalistas a la lógica del capital.

Los rasgos anteriores manifiestan un cierto progreso histórico, aunque hay que admitir que tal progreso no se debió principalmente al auge relativo de las fuerzas productivas, sino al hecho de que creó y multiplicó la clase social del proletariado urbano y rural.

El dominio ilimitado del capital monopolista norteamericano sobre los ejes principales de la economía consolidó los patrones de la acumulación que deformaron estructuralmente la economía y la convirtió en un mercado cautivo de los Estados Unidos.

La latifundización y desnacionalización de la tenencia y explotación del fondo de tierra nacional se complementaban con la marginación y minifundización del campesinado. Cuba no fue, hablando estrictamente, un país agrario y tampoco campesino. El campesinado existente se caracterizaba por el dualismo funcional: el trabajo en la explotación familiar con la asalarización agrícola temporal.

El eslabón central de la economía cubana, su modelo de crecimiento y de inserción en la división internacional capitalista del trabajo descansaba, casi exclusivamente, en el complejo agroindustrial exportador azucarero. En consecuencia, el ciclo económico dependía absolutamente de un solo producto –el azúcar– y de un solo mercado: el de Estados Unidos.

Además, la ausencia de una base industrial nacional del sector de bienes de capital para satisfacer las demandas del desarrollo, incluso en el complejo agroindustrial exportador, imposibilitaba el crecimiento autosostenido de la economía.

Así, el capitalismo en Cuba estaba genéticamente incapacitado para cumplir la gran misión histórica del capital, consistente en el desarrollo ininterrumpido de las fuerzas productivas a que hace referencia Marx. Por el contrario, se convirtió en la lanzadera del subdesarrollo.

La transición socialista en Cuba y su sistema socioeconómico. La problemática del desarrollo con equidad y justicia social

Concepción de desarrollo. Su expresión en la construcción del socialismo en Cuba

Las teorías y conceptos que nos han llegado en los últimos tiempos sobre el desarrollo suelen obviar el contenido y el carácter del sistema de relaciones sociales de producción existente en un país y época concretos.

El desarrollo es un proceso universal de carácter objetivo históricamente determinado y de contenido multidimensional, que intervincula las dimensiones económica, la social, la cultural, la ambiental, la científico- tecnológica, la política y la jurídica; cada una de las cuales incluye a su vez, múltiples categorías, variables e indicadores que se sustentan en un conjunto de principios y/o valores básicos tales como: la eficiencia, la equidad, la

sustentabilidad, la cooperación, la seguridad, la potenciación, la complementación y la participación.¹⁴²

El desarrollo como proceso universal de cambio y transformación «debe su carácter al tipo de relaciones sociales de producción prevalecientes, los valores, la ideología e intereses clasistas de la sociedad de que se trate. Todo ello determina los objetivos, el tipo de mecanismo de realización, las políticas y estrategias de desarrollo, su implementación y los instrumentos jurídicos e institucionales que se empleen.¹⁴³

Para nosotros el desarrollo se realiza y materializa, en un espacio y tiempo concretos: la sociedad cubana actual en transición del capitalismo al socialismo, sustentada en un sistema de relaciones sociales de producción heterogéneas y por lo tanto contradictorias, donde predominan las relaciones socialistas de producción en transición hacia una nueva cualidad, y entonces solo puede ser entendido, explicado y superado, al exponer las tendencias regulares y, superando las contradicciones de dicho sistema, convirtiéndose este último en el verdadero objeto de investigación y de transformación.¹⁴⁴

Así, 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 lo anterior se desprende que un momento esencial de partida en la concepción del desarrollo está en determinar *la estructura, características y tendencias (leyes)* del sistema socioeconómico dado y con ello sus agentes. Deben identificarse las dimensiones y, al interior de ellas, el/los ejes socioeconómicos fundamentales y los sujetos en su estructuración en clases y grupos sociales.

¹⁴² Jaime García: ob. cit., p. 28.

¹⁴³ Ibídem, pp. 28-29.

¹⁴⁴ Ibídem, p. 29.

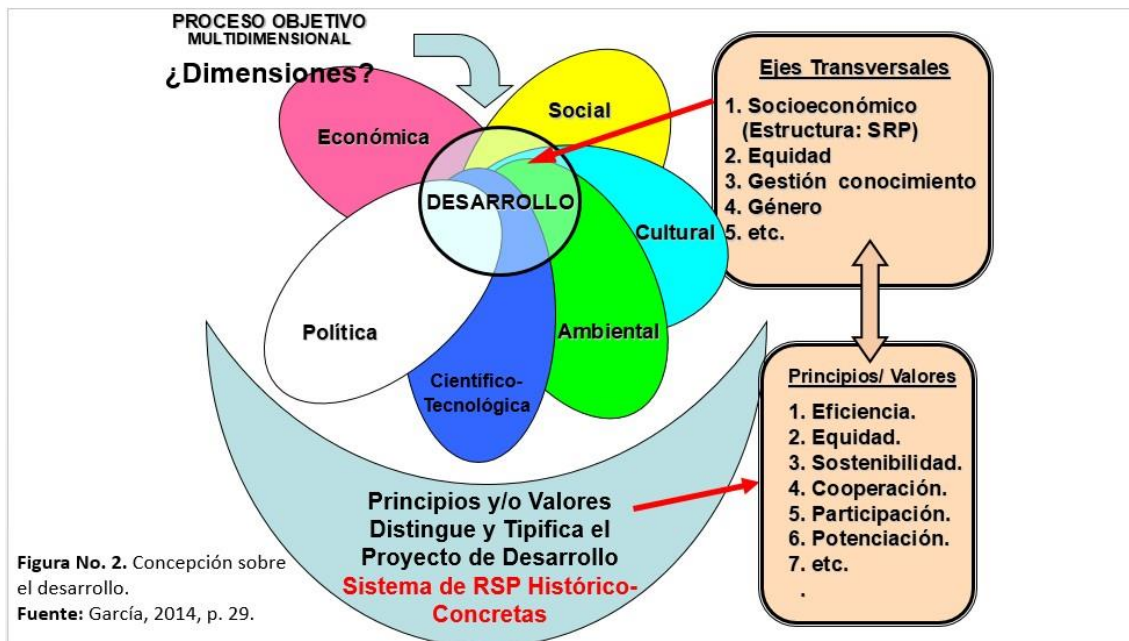


Figura 6. La transición socialista en Cuba y su sistema socioeconómico

La transición al comunismo constituye un período particular del proceso lógico-histórico de formación y desarrollo del modo comunista de producción e intercambio. Según la hipótesis de Marx, tal período constituía un *paréntesis* en los marcos del gran salto histórico del capitalismo al «socialismo avanzado».

Marx, en *Crítica al Programa de Gotha*, define que: «Entre la sociedad capitalista y la sociedad comunista media el período de transformación revolucionaria de la primera en la segunda. A este período corresponde también un período político de transición, cuyo Estado no puede ser otro que la dictadura del proletariado».¹⁴⁵

En la misma obra, refiriéndose a lo que denominara «primera etapa de la sociedad comunista» o «comunismo crudo», es decir, la fase socialista, escribe:

De lo que aquí se trata no es de una sociedad comunista que se ha desarrollado sobre su propia base, sino de una que acaba de salir precisamente de la sociedad capitalista y que, por tanto, presenta todavía en todos sus aspectos, en el económico, en el moral y en el intelectual, el sello de la vieja sociedad de cuya entraña procede. [...] Pero esos defectos son inevitables en la primera

¹⁴⁵ Carlos Marx: «Crítica al Programa de Gotha», *Obras escogidas en tres tomos*, t. 3, Progreso, Moscú, 1980, p. 23.

etapa de la sociedad comunista tal y como brota de la sociedad capitalista después de un largo y doloroso alumbramiento.¹⁴⁶

La transición socialista en los pequeños países periféricos: transición extraordinaria

La transición extraordinaria al socialismo en Cuba, desde el punto de vista de la economía política, debe tomar en cuenta, especialmente, los cambios acaecidos en la estructura económico-social en estos años, con sus mediaciones y tendencias intertemporales, porque es el modo de captar esa «serie de otros tránsitos», al decir de Lenin¹⁴⁷ o «fases sociales y económicas» que se suceden «antes de llegar a la organización socialista».¹⁴⁸

También hay otra poderosa razón: la base económica es la partera del sistema de contradicciones específicas y de leyes económicas diferenciadas en que la nueva ley económica fundamental emergente aparece en calidad de tendencia dominante entre múltiples desviaciones y conflictos endógenos y exógenos. Entonces, la razón estructural es la base metodológica fundamental para subdividir este proceso histórico de más de sesenta años en seis grandes etapas o períodos, desde la perspectiva de la economía política.¹⁴⁹

Las distintas etapas se subdividen en períodos para entender las transformaciones que se dan en un plazo más corto.

La estructura socioeconómica cubana, compuesta por los tipos y formas de propiedad sobre los medios de producción, en la etapa de 1963 a 1989, se sustentó en las leyes de nacionalización y en las directrices trazadas en los congresos del PCC. Este proceso que tuvo lugar en el transcurso de esta etapa se basó en el falso paradigma de que «a más propiedad estatal, más socialismo». A partir de 1994 y hasta 2010, los cambios en la estructura socioeconómica y las formas de gestión se basaron en la reforma económica iniciada en 1994.

Los cambios estructurales y funcionales, desde 2011 hasta 2019, se sustentaron en la reforma denominada como «actualización del modelo económico y social cubano de

¹⁴⁶ *Ibíd.*, pp. 14-15.

¹⁴⁷ Vladimir I. Lenin: «Informe sobre la labor del CEC de toda Rusia, febrero 2/1920», *Obras Completas*, t. 40, Editorial Progreso, Moscú, 1986, p. 109.

¹⁴⁸ Federico Engels: «Carta a Kautsky 12-8-82», *Obras escogidas*, t. III, Editorial Progreso, Moscú, 1980, p. 507.

¹⁴⁹ Víctor Figueroa Albelo et al.: *ob. cit.*, p. 118.

desarrollo socialista». A partir de 2019 la nueva Constitución, refrendada en referendo popular, establece claramente las distintas formas de propiedad.¹⁵⁰

Estructura del sistema socioeconómico de transición socialista en Cuba. Primera etapa (1959-1964). Primer período (1962-1964)



Figura No. 3. Estructura socioeconómica de Cuba (13/10/1963- 1964)
Fuente: Elaboración (Figuroa, 2006, p. 129)

Figura 7. Estructura socioeconómica de Cuba (1963-1964)

Fuente: Víctor Figuroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo*, Editorial Eumed.Net, 2006, p. 129 (disponible en: <https://s8c19fa3d40824af4.jimcontent.com/download/version/www.eumed.net/libros/2006b/vmfafa/>).

Rasgos fundamentales:

1. El período de tránsito del capitalismo al socialismo en Cuba comenzó, hablando estrictamente, el 13 de octubre de 1960 con la nacionalización del gran capital nacional. Todo este tramo histórico pudiera segmentarse en períodos o fases para su estudio, tomando en cuenta, fundamentalmente, la evolución-transformación de la estructura económica con sus tendencias dominantes.

¹⁵⁰ Cuba: Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 2019, pp. 20-22.

2. De 1959 a 1960 ocurre el salto a la transición al socialismo desde el capitalismo de Estado de liberación nacional.
3. La heterogeneidad estructural (1960 hasta finales de 1963): En este período tiene lugar la génesis del tipo socialista, con su marcada tendencia al dominio de la forma estatal socialista a partir de las particularidades de las fuerzas productivas nacionales, conservando la heterogeneidad socioeconómica con diversos tipos y formas de propiedad y de relaciones de producción, que son asimiladas y absorbidas sucesivamente por la socialización estatal de la cooperativa agrícola proletaria socialista, de una parte del comercio privado y, finalmente, del tipo capitalista.

Estrategia de desarrollo socioeconómico en Cuba: un objetivo estratégico y sus diversas etapas

Estrategia, relación plan-mercado y mecanismo económico en Cuba

Este autor aborda la concepción sobre el desarrollo y su estrategia, considerando esta última como una estrategia única, con un objetivo central: lograr la independencia nacional, la justicia social y la equidad, donde los seres humanos son los protagonistas y los beneficiarios directos del desarrollo.

Etapa	Período	Estrategia	Plan	Mecanismo Económico; Modelos de gestión
		Programa del Moncada, "La Historia me absolverá"		
Ira.	1962-1964	<p>Industrialización acelerada basada en la Industria Pesada, más Diversificación de la Agricultura.</p> <p>Objetivos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. La industrialización acelerada a partir de la expansión de la industria pesada. b. La diversificación de la agricultura y la redistribución del fondo agrícola cañero. c. Sustitución creciente de importaciones por la producción nacional. <p>Rectificación de errores: 1962-1962</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Subvalora la experiencia azucarera cubana y la articulación histórica de Cuba en la DICT. 2. Bloqueo de EEUU. 3. Faltas de fuentes de acumulación interna y sobre todo externa. 4. Débil infraestructura productiva y social. 5. Insuficiente mercado interno. 6. Débiles estadísticas. 7. 1963: Acuerdo azucarero con Ex URSS 	<p>Elaboración del plan de la economía y el Presupuesto del Estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Primer plan cuatrienal - Existencia del mercado de la pequeña y mediana empresa privadas y de las empresas del cálculo económico, extremadamente centralizado. 	<p>Dos modelos de gestión:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El "Sistema Presupuestado de Financiamiento" en la Industria. Predominante. <ul style="list-style-type: none"> - Estimulado por el Che. Modelo centralizado. - Parte del supuesto de que dentro del sector estatal no existe la ley del valor. - Uso limitado de los instrumentos monetario-mercantiles tales como: valor, dinero, cobros, pagos, créditos, etc. - Uno limitado de los estímulos materiales y de los incentivos económicos. - Centrado en el plan y la conciencia. 1. El de el "Cálculo Económico" en la Agricultura. <ul style="list-style-type: none"> - Estimulado por Carlos Rafael Rodríguez. - Reconocimiento de la ley del valor y de las categorías que ella encierra.



Figura No. 4. Economía de transición socialista (1964-1968)
Fuente: Elaboración (Figueroa, 2006, p. 129)

Figura 8. Estructura del sistema socioeconómico de transición socialista en Cuba: segunda etapa (1964-1989), segundo período (1974-1975)

Fuente: Víctor Figueroa Albelo: *La economía política de la construcción del socialismo*, Editorial Eumed.Net, 2006, p. 129 (disponible en: <https://s8c19fa3d40824af4.jimcontent.com/download/version/www.eumed.net/libros/2006b/vmfa/>).

Rasgos fundamentales:

1. Su característica distintiva: Un modelo estatal globalizado de la economía de transición (1964-1989). La heterogeneidad socioeconómica se trueca definitivamente en una estructura predominantemente estatal, en términos prácticamente absolutos, mediante procesos de absorción-asimilación de la propiedad privada urbana y rural individual.
2. Desde finales de los setenta se rectifica el camino estatal de transformación de los pequeños productores agrícolas, impulsándose el cooperativismo como forma fundamental de socialización en el campo.
3. Un cambio estructural importante y decisivo en esta etapa es la expansión-reproducción extensiva e intensiva del sector estatal por intermedio del proceso de acumulación-industrialización.

La segunda etapa se enmarca en el período 1964-1975. Autores como Figueroa Albelo (2006) denominan el modelo como *agroindustrial exportador*. Algunos autores incluyen esta etapa dentro de otra más amplia, comprendida entre 1964-1975. Entre 1971-1975 tiene lugar un proceso de rectificación de errores: se trata de restañar las brechas abiertas, ajustar las metas de la estrategia de desarrollo del período precedente, preparar las condiciones para asimilar un nuevo sistema de dirección y planificación (SDPE), diseñar

una nueva estrategia de desarrollo y rectificar la política agrocampesina. Al propio tiempo, se logra la integración de Cuba al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), liderado por la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). En este período se produce una aceleración del crecimiento a un ritmo alto del 8,5 % del Producto Interno Bruto (PIB) y un 6,7 % del per cápita del mismo. En cuanto a la planificación, no se elabora el presupuesto del Estado y sí el plan de la economía en forma material, que se conduce por un método extremadamente centralizado.

Mecanismo económico de gestión: Hacia 1967 termina la dualidad de mecanismos de la etapa anterior y se comienza a aplicar un sistema de registro y control, lo que conduce a la naturalización de las relaciones económicas. Se da inicio a un mecanismo subjetivo y voluntarista. El mismo desconocía la existencia de las leyes económicas objetivas y se trata de eliminar el dinero. Se idealiza la transición con la idea de la construcción paralela del socialismo y el comunismo.

En la tercera etapa, enmarcada en el período 1975-1985, comienza el despliegue del modelo de desarrollo industrial, caracterizado por la industrialización acelerada. Tiene lugar una reanimación económica y se fortalece la organización de la economía, la contabilidad, el registro y el control frente al desbarajuste de más de diez años. Se dan condiciones favorables en el sector externo y de las relaciones externas, con gran liquidez internacional de las divisas.

En cuanto al mecanismo económico, se elabora el plan en formas físicas, sustentado en el balance material y valorativo. Se establecen planes quinquenales y mercados regulados y centralizados. En 1984 se constituye el mercado libre campesino y el mercado paralelo. El primero funciona apenas dos años, extinguiéndose en 1986.

Se implementa el Sistema de Dirección y Planificación de la Economía (SDPE). El sistema se basa, por una parte, en el reconocimiento de la ley del valor y las relaciones monetario mercantiles (RMM), que existen con un nuevo contenido y, por otra parte, en la aceptación de que, con el socialismo, se crea la posibilidad, basada en el reconocimiento de las leyes económicas objetivas y de la acción social, de utilizarlas de forma consciente.

Como se apuntó, se desarrolló la planificación centralizada, basada en los balances materiales y en un sistema único de distribución de los factores y de los resultados de la producción. En última instancia, con lo anterior se vuelve a negar la existencia de la acción objetiva de la ley del valor, por lo que puede concluirse que el modelo no es una caricatura del modelo soviético, sino la copia fiel del mismo.

En el período que va de 1986 a 1989 se manifiesta el agotamiento del modelo económico implementado entre 1975-1985: el sistema de dirección y planificación de la economía (SDPE). Se da un proceso de recesión económica y se inicia el proceso denominado «rectificación de errores y tendencias negativas de la etapa anterior». Desde 1987 cesa prácticamente la incorporación de campesinos a las cooperativas de producción agropecuaria (CPA) y tiene lugar el cierre, por el Estado, del mercado libre campesino (MLC) en 1986.

Se elaboró un plan con el presupuesto correspondiente, pero se detiene el proceso de implementación y desarrollo del sistema de dirección y planificación de la economía (SDPE) y se comienza a rectificar el mecanismo económico. En cierta medida, se vuelve a los años sesenta en lo referente a algunos aspectos de la economía.



Figura 9. Estructura del sistema socioeconómico de transición socialista en Cuba, etapa 1975-1990, período 1986-1990

Rasgos fundamentales:

1. Entre 1986-1990 continúa globalizándose el sector estatal socialista, acompañado del sector cooperativo agrario y el tipo privado individual, formado por campesinos, artesanos, comerciantes, entre otros.
2. El sistema socioeconómico de transición socialista comienza a evolucionar desde 1990 a un modelo heterogéneo (mixto) de transición.

3. La crisis económica y estructural interna y de su soporte externo conducen a la reforma de la base económica del sector socializado, a una apertura a la heterogeneidad socioeconómica de la base económica y al dualismo funcional de la economía.
4. Se trata de un proceso de adaptación y transformación creciente de la estructura interna, más acorde al nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y a la necesaria reinserción del país en la economía mundial globalizada.

En la siguiente etapa y dentro del período 1990-1993, tiene lugar una fuerte crisis económica y se inicia una reforma y ajuste económicos. La crisis y la reforma de los años noventa tuvieron un conjunto de catalizadores externos e internos a la economía cubana. En lo externo se destacan: a) derrumbe del socialismo eurosoviético; b) recrudecimiento del bloqueo económico, comercial y financiero de los Estados Unidos contra Cuba; c) surgimiento del sistema unipolar mundial en lo económico, comercial y financiero y supuesto fin de la guerra fría; d) bonanza en la economía mundial y toma del neoliberalismo como modelo «ideal» para el resto de las naciones del mundo; e) aislamiento de Cuba producto de la ruptura de las principales relaciones internacionales; y f) apertura de Cuba a la economía mundial y sus impactos directos.

En lo interno: a) para Cuba, un pequeño país periférico y subdesarrollado, de economía muy abierta, se acrecienta aún más la dependencia de las importaciones de bienes de capital y de materias primas y comienza a recibir los impactos directos del movimiento cíclico de la economía mundial; b) agotamiento del modelo de desarrollo económico-social que venía desde los años ochenta; y c) tiene lugar un grupo de desequilibrios macroeconómicos, tales como: déficit presupuestario, exceso de liquidez y déficit fiscal, inflación, deformación de los precios y salarios y desequilibrio monetario.¹⁵¹

En cuanto a la planificación, se elabora el plan durante algunos años y luego se deja de planificar. En su lugar, se conforman planes de negocios de las empresas. Se deja de planificar quinquenalmente y para el largo plazo, y se implementa un conjunto de programas estratégicos: alimentario, energético, de piezas de repuesto y tecnologías de avanzada, de exportaciones tradicionales, de exportaciones no tradicionales y de

¹⁵¹ Víctor Figueroa Albelo: *Economía Política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009, p. 341.

exportaciones de servicios. Se le concede un mayor espacio al mercado. Por primera vez aparecen nuevos segmentos de mercado basados en la libre formación de precios, tales como: el mercado libre agropecuario (MLA), el mercado de artículos industriales y artesanales (MAIA) y el mercado de divisas con la apertura de las Casas de Cambio (CADECA). Por otro lado, a partir de 1998 se implementa el mercado de precios topadoso mercado agropecuario estatal (MAE).

Estructura del sistema socioeconómico de transición socialista en Cuba durante la reforma de 1990. Etapa 1993-2010

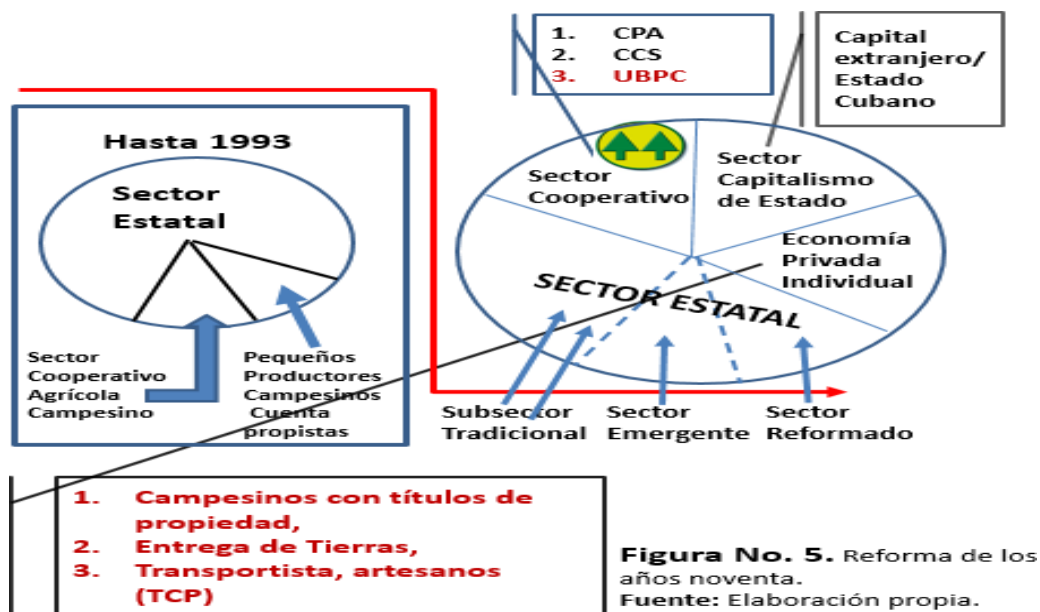


Figura No. 5. Reforma de los años noventa.
Fuente: Elaboración propia.

Figura 10. Reforma de los años noventa

Fuente: Elaboración propia.

De 1993 a 2010 tiene lugar la reforma económica iniciada en los años noventa. Con esta reforma iniciada a partir de 1993, comienza un proceso de diversificación de la base económica hacia una mayor heterogeneidad socioeconómica. Se reduce el sector estatal socialista respecto a la etapa precedente. Crece el sector cooperativo agropecuario por lavía de transformación de las granjas estatales en unidades básicas de producción cooperativa (UBPC), cooperativas integradas por obreros agrícolas y la entrega de tierras en usufructo a estos colectivos, muy similar a las cooperativas constituidas en 1960 (Decreto Ley 142).

Se comienza a implementar la inversión de capital extranjero, fundamentalmente bajo la modalidad mixta, al combinarse el capital extranjero con el patrimonio del Estado (Ley

No. 77 de Inversiones extranjeras, 1995). Crece la economía privada individual (familiar) y la de productores privados que contratan fuerza de trabajo asalariado, tanto en el sector agropecuario como en el sector de la pequeña industria local y en la mayoría de los servicios, a través del trabajo por cuenta propia (TCP).

Durante todo el período, que va desde el V Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en 1986 al 2010, se deja a un lado la planificación para el corto plazo y también el establecimiento de estrategias para el desarrollo a largo plazo. En este período solo se plantea mantener las conquistas del socialismo en las áreas de la educación, la salud y la seguridad social, entre otras.

Los desequilibrios de liquidez monetaria, el déficit fiscal y consecuentemente una inflación creciente, junto a la crisis económica, se convierten en barreras contra los incentivos reanimadores de la economía.¹⁵² Producto de dichos desequilibrios macroeconómicos, en 1989 se inicia un proceso monetario expansivo, aproximadamente hasta 1993, cuando comienza a implementarse y a desarrollarse el proceso inverso, con una política monetaria contractiva.¹⁵³

Las políticas implementadas a partir de 1993, durante la reforma económica, se convirtieron en líneas que no solo permitieron salir de la crisis, sino que muchas de ellas tenían un alcance estratégico. Entre ellas se encuentran:

- Política monetaria y cambiaria: Se despenaliza la tenencia de divisas y se constituyen las Casas de cambio (CADECA) y las tiendas recaudadoras de divisas (TRD) mediante el Decreto Ley 140/93 (agosto). También se reestructura la banca nacional con la creación del Banco Central de Cuba (BCC) y la banca comercial y el Banco de Créditos y Comercio (BANDEC).
- Política tributaria: El sistema tributario capitalista fue liquidado en Cuba en los años sesenta y a partir de la Ley Tributaria No. 73. 8/1994 se establece el sistema tributario y sus órganos, conformados por la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT).

¹⁵² Ídem.

¹⁵³ Jaime García: «Reforma de los noventa y actualización del socialismo en Cuba: continuidad y ruptura», *Economía y Desarrollo*, 149(1): 33-51, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-jun., 2013.

En materia de política de precios y tarifas, los cambios se producen mediante el Acuerdo del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros sobre precios y tarifas, de mayo de 1994. Se aplican impuestos sobre los precios de bienes no esenciales, tales como: cigarros, tabacos y bebidas y se incrementa la tarifa eléctrica.¹⁵⁴

Comienza el perfeccionamiento del modelo de gestión de la empresa estatal socialista.

«El modelo de Empresarial incluye el pago de impuesto sobre los salarios de los trabajadores de las empresas que lo apliquen». Dicho modelo pone el énfasis en el autofinanciamiento o autogestión.¹⁵⁵

En cuanto a la política de salarios, subsidios y gratuidades, se congelan los salarios y se corrige la distribución por medio de la entrega de bienes materiales para el consumo personal, que implicaban un ingreso de oportunidad. Se establece asimismo una política que elimina las gratuidades indebidas, mediante el Acuerdo del Consejo de Estado y del Consejo de Ministros de julio de 1994.

Política crediticia e inversiones: Se reduce el monto de las inversiones brutas, orientándose a aquellos sectores estratégicos generadores de divisas, como el turismo, y los sectores de punta en el plano científico-tecnológico, como la biotecnología, biomedicina y electrónico. Además, se endurece el crédito, el subsidio y las subvenciones al sistema empresarial.¹⁵⁶

Se reduce el gasto de la defensa y se produce el paso de estas instituciones y su sistema empresarial a la producción de alimentos y otros bienes y servicios, así como al turismo.¹⁵⁷

En cuanto a las medidas de cambios estructurales, tiene lugar la reorganización de la administración central del Estado, estableciéndose los órganos de la misma (OACE) mediante el Decreto Ley 147/1994 del mes de abril. Dentro de este proceso tiene lugar el perfeccionamiento del sistema empresarial, haciendo énfasis en el autofinanciamiento o autogestión.

En la agricultura tiene lugar lo que algunos estudiosos han denominado la tercera Reforma Agraria, con la constitución de las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC) o cooperativas mixtas, formadas por trabajadores agrícolas con tierras de las

¹⁵⁴ Víctor Figueroa Albelo: *Economía Política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009, pp. 345-346.

¹⁵⁵ *Ibidem*, p. 346.

¹⁵⁶ *Ídem*.

¹⁵⁷ *Ídem*.

granjas estatales entregadas en usufructo a los colectivos laborales y la entrega de tierras ociosas a productores privados para diferentes fines (Decretos 259, 300 y 301).

Se amplía el trabajo por cuenta propia (TCP) o autoempleo y/o forma privada en la producción y los servicios. Se constituyen y funcionan los mercados de libre formación de precios, bajo regulación planificada: el mercado de divisas (CADECA) y el mercado informal, el mercado agropecuario (MA) o mercado libre agropecuario (MLA) en octubre de 1994 (Decreto Ley 191/1994). Asimismo, se constituyen el mercado agropecuario estatal (MAE) en octubre de 1998), el mercado agropecuario paralelo para atender a la población vulnerable, el mercado de artículos industriales y artesanales (MAIA) (Decreto 192/1994), el mercado de trabajos formales con las empresas o entidades empleadoras y los mercados libres formales e informales de fuerza de trabajo, el mercado de capitales e inversión informal de capital extranjero, de acreedores, personas naturales cubanas y extranjeras, así como el mercado informal de tierra.

Tiene lugar un proceso de desarrollo de los polos científicos y con ello de la biotecnología, la industria farmacéutica, la electrónica y la exportación de conocimiento y servicios científico-técnicos, educación, salud, entre otros.

De otra parte, tiene lugar la apertura a la inversión de capital extranjero bajo diversas modalidades. «El antecedente político-jurídico más inmediato para el cambio [cambio del modelo estatal socialista por uno heterogéneo o mixto] fue la aplicación del Decreto 50 (8/1982) que instituye por primera vez la apertura a la inversión de capital extranjero».¹⁵⁸ En los noventa se establece la Ley No. 77 de Inversiones extranjeras (1995). Se produce la apertura del sector turístico, sobre todo el internacional. «La primera empresa mixta se crea en el Hotel Sol Palmeras de Varadero en 1988, mediante la Asociación con la cadena hotelera española Sol Meliá»¹⁵⁹ y se comienza el desarrollo de zonas francas y parques industriales a partir de 1996, mediante el Decreto Ley 185 de 1996. La más significativa, impulsada desde la década del 2000, es la zona de desarrollo Mariel.

¹⁵⁸ *Ibíd.*, pp. 347-348.

¹⁵⁹ *Ibíd.*, p. 353.

Estructura del sistema socioeconómico de transición socialista en Cuba. Etapa 2011-2030. Quinto y sexto períodos

Actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista

En la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista «Se reconocen como las principales formas de propiedad sobre los medios de producción las siguientes: a) La propiedad socialista de todo el pueblo, b) La propiedad cooperativa, c) La propiedad de las organizaciones políticas, de masas y sociales, d) La propiedad privada, e) La propiedad mixta y, f) La propiedad de instituciones y formas asociativas».¹⁶⁰

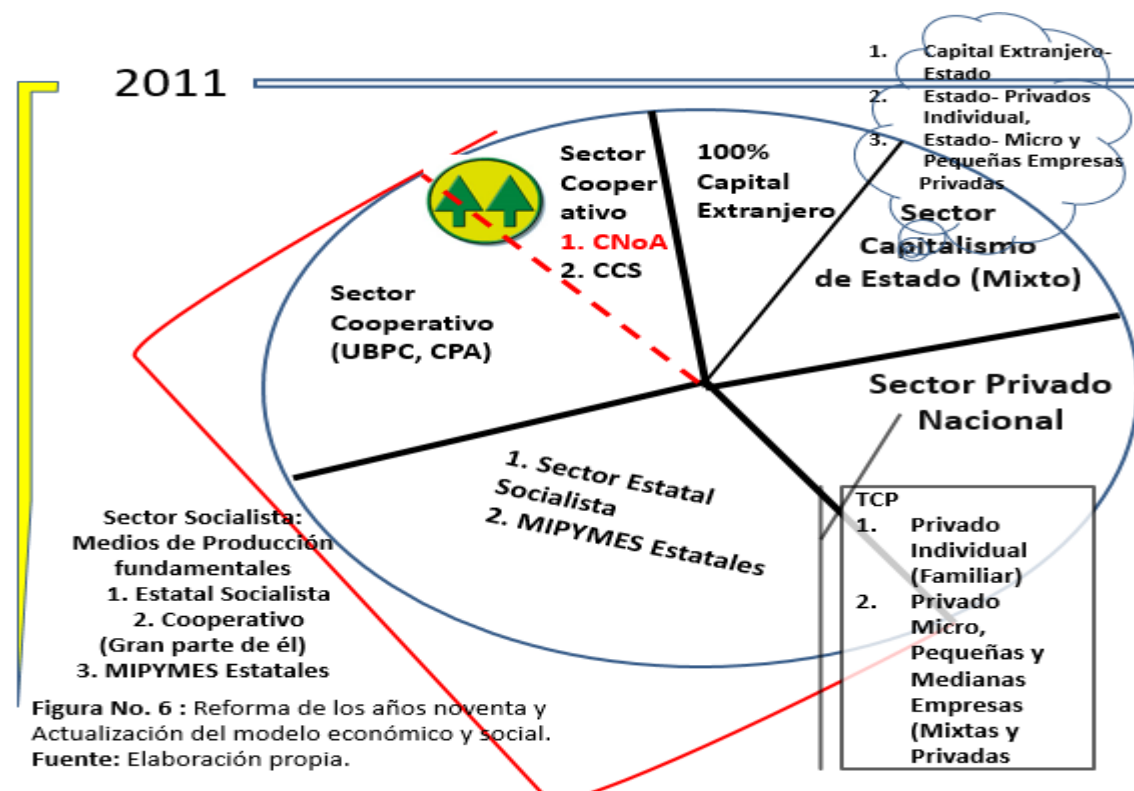


Figura 11. Reforma de los años noventa y actualización del modelo económico y social
Fuente: Elaboración propia.

¹⁶⁰ Partido Comunista de Cuba: Documentos 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba. El Primer Secretario del Comité Central, General de Ejército Raúl Castro Ruz, presentó a los delegados el Informe Central. 17 de abril. Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026, p. 26.

La propiedad socialista de todo el pueblo reconoce: a) la propiedad estatal socialista y las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) mixtas. La propiedad cooperativa es reconocida bajo cuatro formas: a) las unidades básicas de producción cooperativa (UBPC); b) las cooperativas de producción agropecuaria (CPA); c) las cooperativas de créditos y servicios (CCS) como forma simple de cooperación; y d) las cooperativas no agropecuarias (CNoA).

También reconoce la propiedad privada de sujetos nacionales y 100 % de extranjeros y la propiedad mixta, tanto la derivada de la combinación de la propiedad socialista de todo el pueblo con la propiedad nacional como con la propiedad privada extranjera. Además, estas formas de propiedad fueron reconocidas en la Constitución de la República de Cuba refrendada en febrero de 2019.¹⁶¹

Estrategias y mecanismos económicos en el período 2011-2030

El gran proceso de cambios estructurales y funcionales ha sido denominado «actualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista». Esta gran estrategia se concretiza en la conceptualización del modelo económico y social de desarrollo socialista a través de los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos.

La conceptualización del modelo reconoce la planificación como el componente principal de la dirección de la sociedad y el mercado bajo regulación planificada. «Se combina su carácter centralizado (de la Dirección Planificada) con la descentralización y autonomía requeridas en las instancias intermedias y de base».¹⁶²

Las políticas establecidas se refieren a: 1) políticas macroeconómicas que se componen de: a) política monetaria, b) política fiscal, c) política de precios, y c) seguros. 2. política económica externa, 3. política inversionista, 4. política de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente, 6. política social, 7. política agroindustrial, 8. política industrial y energética, 9. política para el turismo, 10. política para el transporte, 11. política para las construcciones, viviendas y recursos hidráulicos, 12. política para el comercio.¹⁶³

En lo referente a los ejes estratégicos se apunta que: «Los ejes estratégicos conforman el núcleo de la definición general de la propuesta de desarrollo económico y social y son

¹⁶¹ Cuba: Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 2019, pp. 20-22.

¹⁶² Partido Comunista de Cuba: ob. cit., p. 21.

¹⁶³ *Ibidem*, pp. 59-83.

los portadores del contenido cualitativo esencial de las nuevas transformaciones que demanda la situación actual para alcanzar las metas que se establezcan».¹⁶⁴

Los seis ejes son: 1) gobierno socialista, eficaz, eficiente y de integración social; 2) transformación productiva e inserción internacional; 3) infraestructura; 4) potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; 5) recursos naturales y medio ambiente; y 6) desarrollo humano, equidad y justicia social.¹⁶⁵

Sectores estratégicos para la transformación productiva

«La transformación estructural de la economía cubana impone la necesidad de identificar y desarrollar acciones en aquellas actividades con potencial económico estratégico y gran efecto multiplicador para alcanzar este propósito y focalizar el esfuerzo científico, tecnológico, humano, financiero y organizativo en función de estas».¹⁶⁶

Los sectores estratégicos son:

a) Construcciones, b) Electroenergético, transformando la matriz energética, Telecomunicaciones, tecnologías de la Información y las comunicaciones, d) Logística integrada de transporte, almacenamiento y comercio eficiente, e) Logística integrada de redes e instalaciones hidráulicas y sanitarias y otras, f) Turismo, perfeccionando el de ciudad y el de sol y playa a partir de su diversificación, con énfasis en el cultural, el histórico y el de salud, g) Los servicios técnicos profesionales de todo tipo, h) El sector productor de alimentos, i) Industria farmacéutica, biotecnológica y producciones biomédicas, Agroindustria azucarera y sus derivados, con énfasis en la reconversión energética, Industria ligera».¹⁶⁷

Como se observa, se retoma la elaboración del plan y el presupuesto mediante la planificación quinquenal y estratégica hasta 2030. La planificación se basa fundamentalmente en los balances financieros y se da mayor espacio a los mercados de

¹⁶⁴ Partido Comunista de Cuba: 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: Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, 2017, p. 16.

¹⁶⁵ Ídem.

¹⁶⁶ Ibídem, p. 21.

¹⁶⁷ Ibídem, p. 22.

libre formación de precios bajo regulación planificada. Así, en el mecanismo económico hay un reconocimiento y uso consciente de las relaciones monetario mercantiles y de la acción de la ley del valor.

Bibliografía

- CUBA: Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 2019.
- ENGELS, FEDERICO: «Carta a Kautsky 12-8-82», *Obras escogidas*, t. III, Editorial Progreso, Moscú, 1980.
- FIGUEROA ALBELO, VÍCTOR et. al.: *La economía política de la construcción del socialismo*, Editorial Eumed.Net, 2006 (disponible en <https://s8c19fa3d40824af4.jimcontent.com/download/version/www.eumed.net/libros/2006b/vmfa/>).
- FIGUEROA ALBELO, VÍCTOR: *Economía Política de la transición al socialismo. Experiencia cubana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
- GODELIER, MAURICE: *Racionalidad e irracionalidad de la economía*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1968.
- GARCÍA, JAIME: «Reforma de los noventa y actualización del socialismo en Cuba: continuidad y ruptura», *Economía y Desarrollo*, 149(1): 33-51, Facultad de Economía, Universidad de La Habana, La Habana, ene.-jun., 2013.
- _____ : «El proceso de desarrollo en la construcción del socialismo en Cuba», en *Desarrollo y cooperativismo. Desafíos al modelo cubano de transición al socialismo*, Editorial Caminos, La Habana, 2014.
- LENIN, VLADIMIR I.: *Contenido económico del populismo y su crítica al libro del señor Struve*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1970.
- _____ : «Informe sobre la labor del CEC de toda Rusia. Febrero 2/1920», *Obras Completas*, t. 40, Editorial Progreso, Moscú, 1986.
- MARX, CARLOS: *Contribución a la crítica de la economía política*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1973.
- _____ : *El capital*, t. I., Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1973.
- _____ : «Crítica al Programa de Gotha», *Obras escogidas en tres tomos*, t. 3, Progreso, Moscú, 1980.
- MUÑOZ GONZÁLEZ, R., GRISEL DONÉSTEVEZ SÁNCHEZ y JAIME GARCÍA RUIZ: *Desarrollo y cooperativismo. Desafíos al modelo cubano de transición al socialismo*, Editorial Caminos, La Habana, 2014.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Documentos del 6to. Congreso del Partido Comunista de Cuba. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución, aprobado el 18 de abril de «Año 53 de la Revolución», La Habana, 2011.

_____ : 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: Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos. Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, 2017.

_____ : Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 17 de abril de 2021.

_____ : Documentos 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba. Informe Central al 8vo. Congreso del Partido Comunista de Cuba. El Primer Secretario del Comité Central, General de Ejército Raúl Castro Ruz, presentó a los delegados el Informe Central. 17 de abril. Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026, 2021.

POLANYI, KARL: «The Economy as Instituted Process», *The Sociology of Economic Life*, pp. 3-21, Routledge Taylor & Francis Group, 2018.

SAMUELSON, PAUL: *Economía*, Ministerio de Educación Superior, La Habana, 1998.

Sobre los autores

Cano Obregón, Lidia L. Licenciada en Filosofía. Máster en Pensamiento latinoamericano. Profesora auxiliar de Historia de las Ideas políticas. Miembro del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

García Ruiz, Jaime G. Licenciado en Economía Política. Doctor en Ciencias económicas. Profesor titular de Economía política. Miembro del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

Rodríguez Delgado, Lázaro I. Máster en Ciencias políticas. Director de la UEB Servicios de la Empresa de tabaco torcido de Villa Clara. Colaborador del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

Romero Cano, Eduardo. Licenciado en Filosofía, Máster en Ciencias políticas. Doctorando en Ciencias políticas por la Universidad Iberoamericana de México. Miembro del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

Romero Fernández, Edgardo R. Politólogo. Doctor en Ciencias filosóficas, posee un posdoctorado en la Universidad Autónoma de Madrid en Pensamiento. Doctorando en Ciencias políticas por la Universidad Iberoamericana de México. Es miembro del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

Tejeda, Yamila Contreras. Licenciada en Economía. Máster en Desarrollo turístico local. Profesora auxiliar de Economía política. Miembro del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.

Torres León, Irayme. Máster en Ciencias políticas. Asistente de dirección de la UEB Servicios de la Empresa de tabaco torcido de Villa Clara. Colaboradora del proyecto Ingeniería política para la gobernabilidad democrática.