

**Evaluación y diseño de políticas
públicas. Democratización y desarrollo**

Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo

Edgardo R. Romero Fernández
Coordinador



Santa Clara, 2020

Edición y corrección: Anabel Amil Portal

Edgardo R. Romero Fernández, Lisandra Lefont Marín, Juan Carlos Ramírez Sierra, Ricardo Jesús Salar Sotés, Mirtha Arely del Río Hernández, Lucrines Azcuy Aguilera, Yamila Roque Doval, Enrique Gómez Cabeza, Zulma D. Ramírez Cruz, Mignelys García Bello, Yerenis Torres Cala, Yaiset G. Arias Santos, María de los Ángeles Castillo Dávila, 2020

Editorial Feijóo, 2020



ISBN: 978-959-312-320-4

Editorial Feijóo

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas

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

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	7
--------------------------	----------

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

EL COMPLICADO ASUNTO DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL AÚN MÁS COMPLICADO ASUNTO DE SU EVALUACIÓN.....	11
--	-----------

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

LA FASE DEL DISEÑO COMO PIEDRA ANGULAR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	32
--	-----------

MSc. Lisandra Lefont Marín

MSc. Juan Carlos Ramírez Sierra

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL AL ALCANCE DE CUBA.....	44
---	-----------

Dr. Ricardo Jesús Salar Sotés

AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA MUNICIPAL: CONDICIONES IMPRESCINDIBLES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL.....	67
--	-----------

Dra. C. Mirtha Arely del Río Hernández

ELEMENTOS ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE PLACETAS.....	84
--	-----------

MSc. Lucrines Azcuy Aguilera

Dra. C. Yamila Roque Doval

Dr. C. Enrique Gómez Cabeza

LA MEDICIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCIPALES APORTES METODOLÓGICOS EN CUBA.....102

Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz

MSc. Mignelys García Bello

MSc. Yerenis Torres Cala

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA.....130

MSc. Yaisset G. Arias Santos

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE CULTURA CIENTÍFICA INCLUSIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS EN BOLIVIA.....151

MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila

PRESENTACIÓN

Esta es la tercera obra colectiva del grupo de investigación sobre políticas públicas, perteneciente a la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas y que se nuclea en torno al proyecto La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña.

Las compilaciones anteriores abordaron generalidades referentes a la temática de las políticas públicas, especialmente en la región latinoamericana y caribeña. Asimismo, la segunda compilación aborda el asunto específico de la evaluación de las políticas públicas en ese propio escenario, y concluye con un balance de los abordajes sobre evaluación en el subcontinente latinoamericano, que delinea las luces y sombras que aún existen en torno al desarrollo y aplicación de la disciplina sobre políticas públicas.

Los resultados alcanzados indujeron a procurar especificaciones sobre el manejo teórico y práctico de los conceptos y definiciones acerca de las políticas públicas, ya que desde ahí se detectan los primeros problemas para el uso adecuado de la política pública como herramienta en función de atender las necesidades de los seres humanos y de sociedades concretas. Por eso, la decisión de abordar con más precisión los asuntos del diseño de las políticas públicas se tornó inaplazable, incluso con el conocimiento de que ello requeriría un colectivo con mucha más práctica en los procesos de análisis y evaluación de diseño.

En este sentido, y sin pretender minimizar lo que de incompleto o desacertado puedan tener las propuestas que se integran en el presente volumen, partimos de un principio que ya constituye una convicción afianzada en el colectivo de investigadores y autores de esta obra: La cultura sobre el manejo adecuado de las políticas públicas se adquiere investigando y publicando, exponiéndose a la crítica, pues del mismo modo en que se considera legítimo criticar una práctica política, se entiende como legítimo el hecho de ser criticado en el proceso de ejercicio de la crítica profesional.

Nuestra propuesta en cuestión se basa en un eje articulador entre política pública, desarrollo y democracia. En tal sentido, en los textos compilados se

abordan diversas perspectivas que están directa o indirectamente vinculadas con dicho eje, y que aunque no lo abordan integralmente, tratan elementos particulares del mismo, lo explican por partes o lo critican a partir de sus disfunciones.

En el plano conceptual se tratan los conceptos de diseño y evaluación de diseño, asumiendo que el ciclo o proceso de las políticas públicas es una construcción conceptual que no necesariamente se materializa en la realidad. Del mismo modo, se tuvo en cuenta que no todas las políticas públicas de los gobiernos siguen ese proceso en todas sus fases, e incluso con frecuencia algunas alteran el orden del mismo. Sin embargo, el diseño como anticipación, previsión y planeación del proceso a ejecutar, mientras se trabaja para ajustarlo a la realidad concreta, debe rendir frutos mejores y contribuir con los objetivos del desarrollo social.

En el contexto cubano se abordan los asuntos relacionados con la participación y la autonomía local y municipal, pues en la actual coyuntura no puede pensarse en legislar a nivel municipal si no está resuelto el aspecto del entramado legal que permita hacerlo y si además no existe una cultura de participación ciudadana y de ejercicio autonómico en los municipios.

Desde este abordaje de lo local cubano, se analizan asimismo experiencias y se proponen acercamientos metodológicos imprescindibles para el desarrollo local concreto, evitando ver este proceso como un asunto homogéneo para no caer en generalizaciones excesivas.

Por último, se continúa la línea de reflexiones sobre cuestiones vitales de nuestra América, pues los asuntos relacionados con la democracia y el desarrollo no son privativos de nuestro país y todas las experiencias recogidas en otros ámbitos son enriquecedoras.

Como en los otros libros surgidos de nuestro proyecto, no ofrecemos conclusiones, pues el proceso de análisis es muy extenso y complejo. Se trata más bien de ofrecer un material que permita reflexionar, dialogar, destacar estos asuntos en la agenda política de nuestros países, pues nadie cuenta con un recetario de fórmulas en el bolsillo, listo para resolver cada problema y superar cada necesidad. Eso debemos hacerlo entre todos y para ello es preciso dialogar, exponer ideas y generar consensos. Esa es nuestra intención

y por ello damos la bienvenida, desde estas páginas, a lectores críticos y propositivos.

EDGARDO R. ROMERO FERNÁNDEZ
Santa Clara, 1 de enero de 2020

EL COMPLICADO ASUNTO DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y EL AÚN MÁS COMPLICADO ASUNTO DE SU EVALUACIÓN

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

Tal y como plantea el experto mexicano Víctor Peña, los estudios de aplicación sobre políticas públicas en el campo teórico tienen como referente la academia norteamericana,¹ por lo que en América Latina resulta evidente la dependencia teórica de autores de ese origen, aunque estos no hayan producido estudios teóricos aplicables a las realidades latinoamericanas, o estudios sobre estas realidades dirigidos al desarrollo de la teoría sobre política pública.

No obstante, según el propio Peña, existe una variedad de enfoques sobre el asunto de la implementación de la política pública que ha dejado atrás la ocupación exclusiva del diseño de la política como garantía del éxito de su aplicación,² y aunque lleva algo de razón en este planteamiento, este experto vincula el diseño únicamente con la decisión y lo deslinda de la implementación, como si fueran procesos desvinculados uno del otro.³

Por su parte, Juan Carlos Salamanca considera la implementación como un elemento preestablecido en el diseño de la política,⁴ lo que indica que el diseño no solo es previo a la implementación, sino que además contiene la conceptualización y/o planificación de la misma. En una cuerda parecida,

¹ Ver: Víctor Peña: «Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas», *Encrucijada* (9): p. 10; Centro de Estudios en Administración Pública, UNAM, México, sep.-dic., 2011.

² *Ibidem*, pp. 2-3.

³ *Ídem*.

⁴ Juan C. Salamanca: «Políticas públicas: Diseño, implementación y evaluación», disponible en:

https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf

Gutiérrez, Restrepo y Zapata,⁵ coincidiendo con Gómez,⁶ insisten en que hay determinados componentes que tienen que estar en el diseño de lo que se considera política pública, los cuales son: «Los objetivos o resultados esperados; las estrategias para lograrlos; los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios; los criterios de seguimiento y evaluación».⁷

Como se puede apreciar, la idea del diseño como elemento esencial de la política pública no se pone en duda, pero su conceptualización, sus componentes y su relevancia están en discusión.⁸

La conceptualización del diseño y su relación con las políticas públicas

La falta de consenso acerca de cómo entender el diseño en la política pública es menos relevante que el hecho de que en el ciclo de la misma el elemento del diseño no falta. Ahora bien, esto no significa que la definición del diseño de la política no sea relevante.

La política pública, como dispositivo de articulación entre el Estado y la ciudadanía, reviste una importancia enorme pues evita no solo los manejos ineficaces del erario público, sino además los estallidos sociales populares que desestabilizan a la sociedad mediante el caos y la incertidumbre, fenómenos opuestos al bienestar y la seguridad ciudadana.

⁵ Ver: Jahir Gutiérrez, Rubén Restrepo y John Zapata: «Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, desde los enfoques, fines y funciones del Estado», *Revista CES Derecho* (8): 333-351; Universidad de Antioquia, Antioquia, 2017.

⁶ Rubén D. Gómez: «Gestión de políticas públicas: aspectos operativos», *Revista Facultad Nacional Salud Pública*, 30 (2): p. 223; Universidad Nacional de Antioquia, Bogotá, mayo-ago., 2012.

⁷ Jahir Gutiérrez, Rubén Restrepo y John Zapata: ob. cit., p. 342.

⁸ Como ya se ha explicado en un trabajo anterior, la confusión sobre la conceptualización respecto a lo que debe ser considerado *política pública* tiene un origen semántico, debido a la traducción inexacta de términos provenientes del idioma inglés; sin embargo, a esa dificultad habría que añadir el poco interés en diferenciar lo que se ha definido como *política social* de la política pública, con las implicaciones que ello trae. Para una explicación más amplia en torno a esta cuestión ver: Edgardo Romero: «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019.

La política pública funciona como un mecanismo de transacción de poder: el Estado, a través del gobierno y sus políticas, proporciona bienes y servicios que cuando son consensuados con la ciudadanía reciben a cambio legitimidad para gobernar.

El consenso en torno a las políticas se logra con mecanismos de participación ciudadana, procurando la corresponsabilidad en el diseño de las políticas. Por ello, reviste una importancia singular poder conceptualizar adecuadamente el término *diseño*, ya que de dicha conceptualización se desprende la posibilidad real de elaborar adecuadamente las políticas públicas y lo que ello implica para el bienestar social de toda la ciudadanía.

El término diseño es asociado generalmente con el dibujo, la representación gráfica de algo, y es muy utilizado en el arte o en la moda. Sin embargo, como aclara el reconocido teórico del diseño Vilém Flusser,⁹ este concepto, sin dejar de ser arte, no tiene por qué estar separado de la ciencia y la técnica.¹⁰

Según Flusser, las palabras *diseño*, *máquina*, *técnica* y *arte* están estrechamente interrelacionadas, pues cada uno de estos conceptos es impensable sin los demás, y todos tienen su origen en la misma toma de posición existencial frente al mundo. Sin embargo, esta conexión interna ha sido negada durante siglos (al menos desde el Renacimiento).¹¹

La cultura moderna burguesa —sostiene Flusser— opuso de manera tajante el mundo de las artes al mundo de la técnica y las máquinas, de tal modo que la cultura se escindió en dos ramas ajenas por completo la una a la otra: por un lado, la científica, cuantificable, «dura», y por otro, la estética, cualificadora, «blanda».

La noción de diseño, ya con un sentido más contemporáneo, saltó esa barrera y creó un puente. La conexión interna entre técnica y arte se concretó en idea y palabra. Por consiguiente, hoy en día diseño significa más o menos aquel lugar en el cual el arte y la técnica —y por tanto el pensamiento

⁹ Vilém Flusser (República Checa, 1920-1991). Escritor, filósofo y crítico de arte.

¹⁰ Ver: Vilém Flusser: *Filosofía del diseño. La forma de las cosas*, pp. 27-28, Editorial Síntesis, España, 2000.

¹¹ *Ibidem*, p. 36.

valorativo y el científico— se aúnan con el fin de allanarle el camino a nuevas proposiciones culturales.

El diseño implica creación de algo nuevo, pero no por mera inspiración, como en el arte por el arte, la banalización de la moda, etc., pues el vínculo con la técnica y con la vida real le impone una necesidad de justificación.

Evidentemente el diseño guarda relación con el arte, pero es un fenómeno más complejo que implica una relación con la producción concreta de bienes y servicios, su comercialización y consumo, convirtiéndose en un elemento indispensable de la economía en particular y de la cultura moderna en general, la cual se basa mucho más en los elementos audiovisuales que la producción y reproducción de la vida social apenas un siglo atrás.

Desde esta perspectiva, el diseño puede conceptualizarse como un campo de conocimiento multidisciplinario, que implica su aplicación en distintas profesiones y que puede ser estudiado, aprendido, y en consecuencia, enseñado. Al propio tiempo, posee un nivel de científicidad y un determinado basamento filosófico, dado por el hecho de que su objetivo está orientado a estructurar y configurar contenidos que puedan ser utilizados para satisfacer necesidades específicas de los seres humanos.

En el ámbito latinoamericano el diseño se ha estado asumiendo con una función social importante, en vínculo con el desarrollo y la innovación. Su definición, aún conflictiva e inacabada, ha sido complementada (entre otras) con la postura de Durán y Mancipe, quienes afirman que se han superado las demarcaciones tradicionales dentro de las divisiones del diseño (gráfico, de modas, industrial, etc.) en función de una visión estratégica para la sociedad y para el desarrollo sostenible de la misma,¹² por lo que confieren un nuevo tipo de función al diseño:

Para las innovaciones radicales en significado es fundamental la existencia de un ecosistema de diseño que funcione como

¹² Lilitiana Durán y Luis Daniel Mancipe: «Enfoques teóricos de diseño que propenden hacia el desarrollo sostenible de Latinoamérica», *Cuadernos del Centro de Estudios de Diseño y Comunicación*, XIX (69): p. 176; Facultad de Diseño y Comunicación, Universidad de Palermo, Buenos Aires, sep., 2018.

«intérprete» de las dinámicas sociales y pueda proponerle al usuario nuevas formas de interactuar o de concebir los objetos. Existen intérpretes principales o *gatekeepers* que debido a su experiencia en el entorno son capaces de predecir hacia dónde irá la innovación. En este orden de ideas, el desarrollo desde el design driven innovation, permite no solo predecir sino moldear los significados de los objetos de una sociedad determinada, a partir de las dinámicas detectadas. Esto es fundamental para generar planes de acción que mejoren las condiciones de las comunidades.¹³

Es decir, el diseño se comprende como explicación y al propio tiempo como propuesta de solución novedosa y creativa respecto a las problemáticas sociales, estableciéndose una relación entre diseño e innovación que mucho tiene que ver con el campo de la política, y aunque no era esa la pretensión del Design Driven Innovation (DDI) en sus versiones iniciales,¹⁴ esta concepción del diseño permite crear nuevas formas de interactuar con las cosas, los procesos, las tradiciones, etc., lo que posibilita la innovación respecto a las formas tradicionales de hacer política.

Presumiblemente, el acercamiento más importante de los enfoques teóricos del diseño a la formulación y/o diseño de políticas públicas lo proporciona el Design Thinking o pensamiento de diseño, desarrollado por el consultor estadounidense Tim Brown¹⁵ a partir de la idea de pensar el diseño enfocado en los usuarios y no como complemento tardío de los procesos de desarrollo. Como elemento interesante para la actividad de formulación de políticas públicas, se debe enfatizar en el hecho de que este experto creó un perfil del «pensador del diseño», entre cuyas características destacan: la empatía, el pensamiento integrador, el optimismo, la necesidad de experimentar y la

¹³ *Ibíd.*, p. 182.

¹⁴ Ver: Florentino Malaver y Marisela Vargas: «Luces y sombras del vínculo entre el diseño y la innovación industrial», *Innovar*, 22 (46): 149-164; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

¹⁵ Profesor de Ingeniería de la Universidad de Stanford y Oficial Ejecutivo en Jefe (CEO por sus siglas en inglés) de la compañía IDEO, que brinda servicios de consultoría en innovación.

colaboración. Asimismo, Brown planteó también una serie de premisas de este tipo de pensamiento (*mindsets*) que constituyen el espíritu de la metodología:

- a) Empiece por el principio, donde se involucra al equipo de desarrollo desde el inicio de los proyectos, incluso antes de haber definido el rumbo o el objetivo de la intervención.
- b) Adopte un enfoque centrado en las personas, en la medida en que la investigación del pensamiento de diseño debe basarse en la conducta, las necesidades y preferencias de los posibles usuarios.
- c) Pruebe, desde el principio y con frecuencia, generar un prototipo del proyecto lo más rápido posible en cada interacción del proceso, de manera que se falle lo más pronto posible y pueda mejorarse rápidamente.
- d) Busque ayuda externa: el pensamiento de diseño busca ampliar el ecosistema de innovación a partir de la cocreación con clientes y consumidores.¹⁶

Aunque su uso se multiplica, el Design Thinking también posee críticos, entre los que destaca la profesora e investigadora de la Universidad de Nueva York, Natasha Iskander, quien ha dicho acerca del mencionado método que es: «conservador y mantenedor del orden de cosas establecido».¹⁷ Algunos estudiosos han opuesto al Design Thinking el Diseño especulativo,¹⁸ pero como el interés de este texto no es la polémica entre los abordajes teóricos sobre diseño en la actualidad, sino la relación de este con la política pública, terminaré este apartado haciéndome eco de las consideraciones del

¹⁶ Ver: Tim Brown: «Design thinking», *Harvard Business Review*, 84-92, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, June, 2008.

¹⁷ Natasha Iskander: «Design Thinking Is Fundamentally Conservative and Preserves the Status Quo», *Harvard Business Review*, 36-44, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, September, 2018.

¹⁸ Ver: Anthony Dunne y Fiona Raby: *Speculative Everything Design. Fiction, and Social Dreaming*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2013.

especialista en innovación y comunicación Amalio Rey.¹⁹ Este especialista afirma que la mencionada polémica no tiene mucho sentido, pues las herramientas de diseño se utilizan según los contextos, y a veces los conservadores son los clientes y no el método. Por otra parte, desde la especulación libre, sin conocimiento, es muy difícil no solo construir el consenso necesario en el espacio público, sino mantenerlo y además lograr que rinda frutos en función del bienestar colectivo. Sin embargo, la idea de abrir el diseño a la participación y pensar los modos de hacer eficiente y deseable la misma, es algo que debe impactar positivamente en la hechura de las políticas públicas y en su funcionamiento.

El diseño de las políticas públicas

Evidentemente, el diseño tiene que ser parte indispensable de la política pública, pues se trata del proceso de otorgar forma necesaria, atractiva y deseable a procesos de interés y alcance público, no con la visión de la forma únicamente como elemento estético, sino además con el objetivo de hacer evidentes determinadas significaciones y resolver problemas de carácter práctico, relativos a procesos sociales que intentan satisfacer necesidades humanas fundamentales.

No es casual entonces que el proceso de diseño necesite numerosas fases, tales como: observación, investigación, análisis, testado, ajustes, modelados (físicos o virtuales mediante programas informáticos de diseño en dos o tres dimensiones); adaptaciones previas a la puesta en marcha de la idea en concreto (producción y reproducción de la vida social), y muy particularmente en nuestro tiempo, elementos visuales de comunicación para difundir, transmitir e imprimir. Estas fases son observables, con diversas expresiones, en el proceso de construcción de la política pública.

El diseño abarca asimismo varias disciplinas y oficios conexos, dependiendo del objeto a diseñar y de la participación en el proceso de una o varias personas.

¹⁹ Ver: Amalio Rey: «Hablemos de la dimensión política del Design Thinking», disponible en: <https://www.amaliorey.com/2018/09/19/dimension-politica-del-design-thinking/>. (consultado el 25 de octubre de 2019).

En el ámbito de la política pública, pudiera decirse que desde su diseño (plan final o proposición determinada, fruto del proceso de diseño), se puede establecer su identidad como política pública, pues en el proceso previo a la obtención del plan, propuesta o proyecto, deben participar analistas profesionales (especialistas) y beneficiarios. De lo contrario, si el plan es producto exclusivo del pensamiento e interés de políticos profesionales, estaremos en presencia de una política de Estado (estatista), y si en ella solo participan políticos y analistas profesionales, estaremos en presencia de una política social de tipo compensatorio, asistencialista o paternalista.

A nivel internacional se han estado realizando variados esfuerzos por institucionalizar los mecanismos de diseño y evaluación de las políticas públicas, y se ha avanzado bastante en la idea y la creación de laboratorios de gobierno definidos como: «[...] espacios donde se están aplicando lógicas de trabajo experimentales y colaborativas para transformar la manera de gestionar las políticas y los servicios públicos»,²⁰ desarrollando el paradigma de «gobierno abierto»,²¹ que se explica a través de la interrelación de las siguientes variables:

En primer lugar, se identifican tres elementos que componen el pilar de transparencia: los dos primeros, pedagogía ciudadana y datos abiertos, se desarrollan a partir de instrumentos relacionados al uso y visualización de datos, a la publicidad de los procesos de gobernanza, y a la elaboración de infografías. El tercero, monitoreo de políticas públicas, es posible a partir de estrategias de comunicación, del desarrollo de indicadores de impacto y del establecimiento de fechas límite. En segundo lugar, el pilar de participación se sostiene en tres ideas: consulta ciudadana (útil a partir de la identificación de críticas, sugerencias e ideas),

²⁰ Exequiel Rodríguez: *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: Un estudio comparado entre experiencias americanas y europeas*, p. 5, Universidad Nacional de Rosario-PoliLab-Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, Rosario, 2018.

²¹ Ver: Sebastián Acevedo y Nicolás Dassen: *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 2016.

deliberación con los ciudadanos y co-diseño de políticas públicas con los ciudadanos, estas últimas a partir de la organización e incentivo de debates y encuentros públicos y abiertos. Por último, el pilar de colaboración se basa en tres ideas: el derribo de «silos» y estructuras piramidales (tanto dentro de las organizaciones como entre ellas), el trabajo horizontal (entre las organizaciones y en el territorio, aplicando y facilitando herramientas de diseño de servicios y metodologías flexibles, a partir de la participación de la ciudadanía y el incentivo a la cooperación), y la promoción de asociaciones (tanto dentro de cómo entre organizaciones no gubernamentales, organismos públicos y el sector privado).²²

En la siguiente tabla se ofrecen en forma de resumen las variables que definen un gobierno abierto.

Tabla 1 Variables que definen un gobierno abierto

Pilares	Componentes	Medios
Transparencia	Pedagogía ciudadana. Datos abiertos. Monitoreo y evaluación de políticas públicas.	Uso y visualización de datos. Publicidad de los procesos de gobernanza. Infografías. Estrategias de comunicación. Indicadores de impacto. Fechas límite.
Participación	Consulta ciudadana. Deliberación con los ciudadanos. Codiseño de políticas públicas con los ciudadanos.	Identificación de críticas, sugerencias e ideas. Organización de debates públicos.

²² Exequiel Rodríguez: ob. cit., p. 9.

Colaboración	Derribo de silos y estructuras piramidales. Trabajo horizontal. Promoción de asociaciones.	Dentro de las organizaciones. Entre las organizaciones. Entre los territorios. Con: Herramientas de diseño de servicios y metodologías flexibles. Mediante: Participación de la ciudadanía y promoción de la cooperación. Dentro de y entre: ONG, autoridades públicas y privadas.
--------------	--	--

Los laboratorios de gobiernos abiertos, vistos como un espacio de confluencia de metodologías flexibles para aprovechar y promover la participación ciudadana y el cogobierno, son sin dudas una gran idea, pero su funcionamiento óptimo requiere de un sistema (es decir, tiene que ser parte del sistema de hacer política, no pueden estar desconectados del sistema político), y de sistematicidad (no pueden ser intermitentes o coyunturales).

Hay varios países latinoamericanos donde existen estos laboratorios de gobierno y no han podido siquiera paliar la crisis, generada por la forma burda de actuar de los gobiernos mediante la aplicación de políticas neoliberales²³ que se cocinan en otros laboratorios.

Ello sucede porque la técnica y la tecnología, por más novedosas que sean, no pueden sustituir la orientación axiológica del quehacer político. La orientación axiológica marca la intencionalidad de la política a ejecutar,²⁴ responde a intereses clasistas o grupales y define la utilización de las técnicas

²³ Ver, por ejemplo: Juan Guahán: «Argentina. Vergonzosas cifras de pobreza e indigencia, a tres semanas de las elecciones», *Resumen latinoamericano*, 6 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>; Convergencia 2 de Abril: «Chile. Del estallido social a la rebelión popular», *Resumen latinoamericano*, 25 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>; Marco Teruggi: «Ecuador. Repasando la crisis: una mirada indígena y la incerteza del porvenir», *Resumen latinoamericano*, 20 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>.

²⁴ Ver: Edgardo Romero: ob. cit., pp. 8-23.

y los métodos, aunque esto no resta importancia a la técnica y la tecnología, pues sin los métodos, procedimientos e instrumental adecuados no es posible materializar las ideas por maravillosas que sean, por lo cual, una vez realizada la acotación sobre la orientación axiológica, nos centraremos en el asunto de la técnica sobre la evaluación de diseño de la política pública.

Etapas del diseño y evaluación de diseño de la política pública

La evaluación de diseño no tiene que ser una evaluación ex ante, aunque idealmente debería serlo. Sin embargo, incluso si este proceso tuviera este carácter y se entendiera el proceso de la política pública como un todo y no como un conjunto de fases independientes una de otra, la evaluación del resultado formalizado de la planeación para obtener una transformación social puede tener lugar en cualquier momento. En varios países la recomendación metodológica en este sentido es clara.

Por ejemplo, en Reino Unido se plantea:

[...] la formulación de políticas efectivas debe ser un proceso de aprendizaje que involucre el descubrimiento de la propia experiencia de lo que funciona y lo que no, asegurándose de que otros puedan aprender de ello. Esto significa que las nuevas políticas deben contar con una evaluación de su efectividad, desde el comienzo [...] ²⁵

Una de las cuestiones fundamentales a evaluar respecto al diseño de una política es su adecuación al escenario concreto para el cual se formuló dicha política. En el propio Reino Unido, una de las vías principales que utiliza el gobierno en este sentido es el programa de incorporación de perspectivas regionales a las herramientas clave para la formulación de políticas. En este se plantea que no se pueden desconocer siete cuestiones para la formulación de una política exitosa:

²⁵ Oficina del Gabinete: «Formulación Profesional de Políticas en el Siglo 21», disponible en: <http://www.policyhub.gov.uk/docs/Region%20Persp%20Toolkit.pdf>

1. La cultura.
2. Necesidad de mapeo.
3. Adecuación estratégica.
4. Redes y comunicaciones.
5. Planeamiento del proyecto y responsabilidad.
6. Capacidad organizacional.
7. Evaluación e información.²⁶

Estos planteamientos se enmarcan en lo que podemos denominar viabilidad de la política pública, pues esta responde a escenarios concretos y es imposible pretender que experiencias que no se asemejan en nada a las que se pretenden evaluar, puedan ser evaluadas con métodos similares.

Desde este punto de vista, 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 con la orientación axiológica, constituye una etapa de la técnica que no se puede eludir. En caso contrario, estaríamos de nuevo en presencia de la elaboración de una política estadocéntrica o de una política asistencialista, basada también en la centralidad del Estado como «único ente del poder público».²⁷

El diseño básico de una política pública se erige además sobre determinados fundamentos y principios.

Los fundamentos hacen referencia a los grandes objetivos que se desean alcanzar con una política, los cuales aparecen definidos como metas de largo o mediano plazo: calidad de vida, desarrollo integral, desarrollo sustentable, equidad social, superación de la pobreza, etc.

Entretanto, los principios son metas alcanzables a corto o mediano plazo, pero su función instrumental dentro de la definición de una política pública es la de servir como elementos articuladores para los objetivos específicos que se definirán a continuación.

²⁶ Ídem.

²⁷ Julio C. Guanche: *Estado, participación y representación políticas en Cuba. Diseño institucional y práctica políticas tras la reforma constitucional de 1992*, p. 46, Ruth Casa-Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2015.

Dichos objetivos se subordinan a un objetivo síntesis o general, que queda bien enunciado en la recomendación de la política. Los objetivos específicos se utilizan para operacionalizar las metas fijadas en los principios.

El acabado del diseño debe expresarse en un cronograma de acciones concretas, evaluable por sus resultados y sus tiempos de realización.

Todo el proceso de diseño puede esquematizarse en cinco momentos representados en la tabla 2:

Tabla 2 Etapas para el diseño de una política pública viable

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

Puede coincidirse o no con estas etapas, pero está claro que el proceso de diseño no es una simple toma de decisión luego de una reunión de ejecutivos

del gobierno. La cuestión de la evaluación del diseño o de la evaluación de cualquier otro momento del ciclo de las políticas públicas (tabla 3) debe convertirse en una actividad profesional institucionalizada.

Tabla 3 Tipos de evaluación según tiempo y elemento a evaluar

Tiempo/elemento	Diseño	Implementación	Impacto
Ex ante	Ex ante de diseño. Habitual en un esquema de planificación y orden. Revisión de los fundamentos y objetivos antes de ser aprobados en un legislativo.	Ex ante de implementación. No habitual, pero requerida ante la variación de condiciones previstas para la implementación o el desconocimiento de todas las condiciones para la aplicación.	Ex ante de impacto. Improbable, en todo caso sería prognosis sobre la base de datos conocidos.
Concomitante	Concomitante de diseño. Habitual en un esquema de planificación y orden. Revisión del proceso de diseño una vez que la política está en marcha, para realizar ajustes que sean requeridos.	Concomitante de implementación. Habitual en un esquema de planificación y orden. Es la evaluación sistemática del proceso de implementación de una política.	Concomitante de impacto. Probable, pero no habitual. Es el intento de comenzar a evaluar los impactos de una política antes de que todos estén visibles o cuando resalta algo negativo.
Ex post	Ex post de diseño.	Ex post de	Ex post de impacto.

	<p>Improbable. Solo tiene sentido como ejercicio académico para buscar la causa de un fracaso en el diseño.</p>	<p>implementación. Improbable. Solo tiene sentido como ejercicio académico para buscar la causa de un fracaso en la implementación.</p>	<p>Habitual. La clásica evaluación final de la aplicación de una política al cabo del tiempo.</p>
--	---	--	--

[...] acerca de la institucionalización de la evaluación de políticas públicas como exigencia de calidad democrática, más allá de la simple rendición de cuentas y superando —mediante la adaptación flexible— el «sempiterno» debate sobre el método, concluimos que: ante la creciente complejidad (revolución tecnológica de vertiginosa obsolescencia, cambios convulsos en el concierto geoestratégico internacional, crisis sistémicas generalizadas) se requiere un nuevo «rol» del Estado y una nueva concepción de la Política Económica, la Planificación debe «dar el salto» de espacio bidimensional (causa-efecto) que proporcionan las antiguas técnicas de «foto fija» para expresar lo que buscamos, hacia algo más holístico, más integral, que nos permita expresar lo que deseamos. Metafóricamente, en la representación de la realidad para la toma de decisiones, los investigadores sociales tenemos que «avanzar» de la escultura (planificación por programas) a la fotografía (programación operativa) y de esta, a la conjunción de las más modernas aplicaciones audiovisuales a través del ciberespacio (planificación más evaluación) para acotar el ciclo «problema-solución» en la moderna Administración Pública de manera participativa.²⁸

²⁸ José Luis Osuna y Carlos Bueno: «Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática», en Cristina Ruiz del Ferrier (comp.), *Control de políticas públicas: La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*, p. 165, FLACSO, Buenos Aires, 2017.

La institucionalización y profesionalización de la actividad evaluadora debe acompañarse de una autonomía o independencia de los evaluadores respecto de los evaluados, y no es que necesariamente haya que apelar a evaluadores extranjeros y/o organismos internacionales para certificar la evaluación, sino que el Estado cree espacios de interlocución con la población objetivo de la política pública, a través de especialistas entrenados que realicen la función de facilitación y diálogo con dicha población, así como la sistematización, interpretación y síntesis de sus opiniones para no responder solamente a sus demandas, sino hacerlo eficientemente en relación con los costos financieros, administrativos, ambientales, culturales y políticos de la política a evaluar. Los dos últimos aspectos tienen que ver con la educación de la población en el marco de este proceso, haciéndola corresponsable de las acciones que demanda y necesita para que se erija en un ente participativo consciente y no pueda luego desentenderse de procesos políticos que necesitan constantemente «el combustible» de las masas populares, si se pretende que siempre marchen en sentido del progreso.

Es por las razones anteriormente esgrimidas que algunos autores consideran las políticas públicas como un elemento propiciador del cambio social en busca de mayor democracia y justicia social,²⁹ con lo que se concuerda completamente siempre y cuando se apliquen las técnicas de evaluación con esa intención.

La metodología de evaluación que en mayor medida favorece un proceso de democratización desde la política pública es la denominada evaluación pluralista. Osuna y Bueno, al referirse a la misma, explican:

[...] los procesos de participación activa de la ciudadanía empiezan a adquirir una mayor relevancia desde el momento en el que se considera que no basta con la legitimidad democrática que se deriva

²⁹ Ver: Jennifer C. Green: «Qualitative program evaluation: practice and promise», en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, pp. 530-541, SAGE, London, 1994; Beatriz Izquierdo: «De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación», *Empiria. Revista de Metodología de Ciencias Sociales* (16): 115-134; Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, jul.-dic., 2008.

de las urnas y se otorga al poder legislativo cada «n» años, sino que se requieren otras vías complementarias de legitimidad. Se parte entonces de una premisa de gobernanza en el que el destinatario de las acciones públicas debe ser copartícipe de su elaboración y evaluación, en tanto que eso garantiza una mayor posibilidad de logro eficaz de las mismas. De este modo, la evaluación fortalece su concepción de herramienta de planificación para una gobernanza proactiva y genera un nuevo «deber político» en la participación. De aquí se deriva la implicación de los *stakeholders*, como actores que se erigen en nuevos interlocutores representativos y que ayudan al juicio y al propio diseño o rediseño de las políticas públicas.³⁰

Respecto a este enfoque sobre la evaluación de políticas públicas, también hay interpretaciones y prácticas diferentes. Para algunos es suficiente la intención de constatar la existencia de posturas diferentes y luego tomar las decisiones; para otros, si no hay construcción de consensos no hay cómo legitimar la política.

Consideraciones finales

En nuestra opinión, las diversas manifestaciones de protesta que tienen lugar en nuestra América y otros lugares del planeta muestran no solo ingobernabilidad, sino además la falta de legitimidad de los poderes constituidos para hacer valer su política. Eso indica obviamente que no se construyeron consensos para gobernar, y no basta decir que se gobierna en nombre del pueblo o de la democracia, sino que eso tiene que ser consensuado con «los interesados». Ese consenso solo puede ser construido a través de un diálogo social permanente y dialéctico, pues si las circunstancias cambian, las necesidades de las personas también lo hacen y los intereses de los diferentes grupos y clases sociales se expresan a través de contradicciones

³⁰ Carlos Bueno y José Luis Osuna: «Diálogo social y evaluación pluralista: Ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática», *Studia Politicae* (34): p. 21; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina, primavera-verano 2014/2015.

sociales, que de no ser superadas generan incertidumbre, desesperanza y reacciones violentas que culminan en estallidos sociales de proporciones desastrosas.

La evaluación pluralista de las políticas públicas, si propone como objetivo general la construcción de consensos, permitiría el funcionamiento de la institucionalidad democrática y la construcción colectiva de un escenario de prosperidad sostenible para todos.

La evaluación pluralista orientada al consenso tendría que ser institucionalizada, pues de no serlo se continuaría apostando al azar, al espontaneísmo en las relaciones sociales, típico del liberalismo clásico, que terminó convirtiéndose en su contrario: el estadocentrismo.³¹ Ambos extremos obvian la participación popular y el apelo a la inteligencia y voluntad colectivas como fundamento esencial de la gobernabilidad, pero la práctica política cotidiana actual se encarga de demostrar todos los días que ambas posturas son desacertadas.

Bibliografía

ACEVEDO, SERGIO y NICOLÁS DASSEN: *Innovando para una mejor gestión. La contribución de los laboratorios de innovación pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D. C., 2016.

BROWN, TIM: «Design thinking», *Harvard Business Review*, 84-92, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, June, 2008.

BUENO, CARLOS y JOSÉ LUIS OSUNA: «Diálogo social y evaluación pluralista: Ajustes entre cauce y enfoque para una gobernanza más democrática», *Studia Politicae* (34): 15-35; Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, República Argentina, primavera-verano, 2014/2015.

³¹ Sobre este particular consúltese: Edgardo Romero: «Estadocentrismo y política pública. Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo Romero (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-30, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.

- DUNNE, ANTHONY y FIONA RABY: *Speculative Everything Design. Fiction, and Social Dreaming*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 2013.
- DURÁN, LILIANA y LUIS DANIEL 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, sep., 2018.
- FLUSSER, VILÉM: *Filosofía del diseño. La forma de las cosas*, Editorial Síntesis, Madrid, 2000.
- GÓMEZ, RUBÉN D.: «Gestión de políticas públicas: aspectos operativos», *Revista Facultad Nacional Salud Pública*, 30 (2): 223-236; Universidad Nacional de Antioquia, Bogotá, mayo-ago., 2012.
- GREEN, JENNIFER C.: «Qualitative program evaluation: practice and promise», en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, pp. 530-541, SAGE, London, 1994.
- GUANCHE, JULIO C.: *Estado, participación y representación políticas en Cuba. Diseño institucional y práctica políticas tras la reforma constitucional de 1992*, Ruth Casa-Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2015.
- GUTIÉRREZ, JAHIR, RUBÉN RESTREPO y JOHN ZAPATA: «Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, desde los enfoques, fines y funciones del Estado», *Revista CES Derecho* (8): 333-351; Universidad de Antioquia, Antioquia, 2017.
- ISKANDER, NATASHA: «Design Thinking Is Fundamentally Conservative and Preserves the Status Quo», *Harvard Business Review*, 36-44, Harvard Business School Publishing, Brighton, Massachusetts, September, 2018.
- MALAYER, FLORENTINO y MARISELA VARGAS: «Luces y sombras del vínculo entre el diseño y la innovación industrial», *Innovar*, 22 (46): 149-164; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.
- OFICINA DEL GABINETE: «Formulación Profesional de Políticas en el Siglo 21», disponible en: <http://www.policyhub.gov.uk/docs/Region%20Persp%20Toolkit.pdf>
- OSUNA, JOSÉ LUIS y CARLOS BUENO: «Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas. Consideraciones y exigencias en orden a una

mayor calidad democrática», en Cristina Ruiz del Ferrier (comp.), *Control de políticas públicas: La cuestión de la transparencia y la transparencia en cuestión*, FLACSO, Buenos Aires, 2017.

PEÑA, VÍCTOR: «Apuntes teóricos sobre la implementación de políticas públicas», *Encrucijada* (9), Centro de Estudios en Administración Pública, UNAM, México, sep.-dic., 2011.

REY, AMALIO: «Hablemos de la dimensión política del Design Thinking», disponible en: <https://www.amaliorey.com/2018/09/19/dimension-politica-del-design-thinking/> (consultado el 25 de octubre de 2019).

RODRÍGUEZ, EXEQUIEL: *Laboratorios de gobierno para la innovación pública: Un estudio comparado entre experiencias americanas y europeas*, Universidad Nacional de Rosario-PoliLab-Grupo de Estudios sobre Innovación Pública, Rosario, 2018.

ROMERO, EDGARDO: «Estadocentrismo y política pública. Origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Edgardo Romero (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-30, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.

_____ : «Revisitando a Giandomenico Majone: La dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de las políticas públicas», en Edgardo Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019.

SALAMANCA, JUAN C.: «Políticas públicas: Diseño, implementación y evaluación», disponible en: https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IIsem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf

Artículos de prensa

CONVERGENCIA 2 DE ABRIL: «Chile. Del estallido social a la rebelión popular», *Resumen latinoamericano*, 25 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>

GUAHÁN, JUAN: «Argentina. Vergonzosas cifras de pobreza e indigencia, a tres semanas de las elecciones», *Resumen latinoamericano*, 6 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>

TERUGGI, MARCO: «Ecuador. Repasando la crisis: una mirada indígena y la incerteza del porvenir», *Resumen latinoamericano*, 20 de octubre de 2019, disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org>

LA FASE DEL DISEÑO COMO PIEDRA ANGULAR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MSc. Lisandra Lefont Marín

MSc. Juan Carlos Ramírez Sierra

Como herramienta para la ejecución de una administración gubernamental eficiente e inclusiva, las políticas públicas cobran relevancia significativa para la acción estatal. Aunque su utilización depende de la dinámica y del sistema social en el que se diseñan, las agendas de gobierno —que a su vez están condicionadas por el modelo político y económico en el que se desenvuelve un país— ganan espacio en la actualidad como recurso de gobierno, reconociéndose como instrumentos de mayor efectividad en el proceso de incorporación al sistema político de sectores históricamente excluidos y vulnerables de la población.

Debido a las posibilidades que ofrece esta herramienta de gobierno para facilitar la articulación de intereses de diversos grupos que demandan la resolución de una misma problemática, se constituye en la actualidad todo un campo científico en vías de expansión, con multitud de tendencias en lo referente a construcciones teóricas. En este sentido, el investigador Marcelo González ha señalado: «El estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental. Su estudio ha llegado de unos años a la fecha con un deseo de desarrollo y expansión muy agresiva».³²

Una de las tendencias manifiestas en estos estudios es la fragmentación para el análisis de los ciclos que comprende el proceso de ejecución de políticas públicas.³³ Esto se debe al hecho de que, aun cuando este

³² Marcelo González Tachiquín: «El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina», *Revista Quid Iuris* 1 (2): p. 2; Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2005.

³³ Gran parte de la bibliografía que estudia la aplicación de políticas públicas suele concentrar sus análisis en una o dos de las etapas del proceso. Véase, por ejemplo: Juan Carlos Amador Hernández: «La evaluación y el diseño de políticas educativas en México», documento de trabajo No. 35, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2008; Carlos Bueno

procedimiento es indiviso y debe evaluarse de manera integral, por cuestiones metodológicas —que facilitan la socialización del conocimiento por medio de artículos que por su dimensión imposibilitan el desarrollo de un análisis holístico— los investigadores suelen concentrar sus esfuerzos en el estudio de las características y deficiencias de solo una de las etapas que proponen los diferentes modelos secuenciales. Una fase que suele despertar interés para el análisis es el diseño, considerado el punto de partida del nacimiento y configuración de la política pública, y que luego tendrá un elevado impacto en su aplicación.

El diseño se refiere al proceso de formulación y definición de una política pública determinada. Una vez que se ha decidido que el curso de acción a seguir será una política pública, corresponde el proceso de diseño, que incluye etapas como: la argumentación, el establecimiento de un plan de acción de la política, la delimitación de ejes de intervención, la determinación de objetivos y la especificación del monto de los recursos financieros que implica dicha acción, el cual debe ser realista y ajustado a las condiciones donde se aplicará. Estos aspectos permitirán definir elementos tan importantes como: la finalidad, espacialidad, necesidades técnicas, tiempo, costos, formas de financiación y recursos requeridos.

Esta etapa es fundamental debido a que tiene un profundo impacto en la trayectoria seguida por el resto de las fases, por lo que constituye piedra angular para los cursos de acción viables. En ella deben contemplarse estrategias de consulta y retroalimentación entre estos sectores, y contar con una naturaleza flexible, dispuesta a repensar ciertas decisiones cuando ello sea necesario. En este sentido, una política pública que no planifica adecuadamente la estructuración de sus ciclos, con una mala estimación del

Suárez y José Luis Osuna Llana: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57): 37-66; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013; Osvaldo Lapuente: «El diseño de las políticas públicas», disponible en: <https://vdocuments.mx/disenopoliticas-publicas.html>; Lucy Winchester: *Políticas públicas: formulación y evaluación*, AECID, La Antigua, Guatemala, 2011; Jesús Manuel Plaza Llorente: «Tendencias actuales en la evaluación de programas y políticas públicas: un enfoque sistémico-pluralista», *Presupuesto y Gasto Público* (77): 279-298; Instituto de Estudios Fiscales-Secretaría General de Presupuestos y Gastos, España, 2014.

tiempo para la elaboración y ejecución, una planificación superflua de gastos y la carencia de un sistema de autoevaluación, provoca que surjan concepciones poco realistas de los resultados a obtener y que en la práctica se vea limitada su eficacia.

Es precisamente en esta etapa donde se definen los planes de acción en un contexto de plena interacción con los actores involucrados, que tendencialmente suelen ser el Estado (sectores gubernamentales y administración pública), los expertos y los sectores de la sociedad civil que devienen beneficiarios de la política pública, tal como se representa en el siguiente gráfico:

Gráfico 1 Matriz de los actores fundamentales que intervienen en el diseño de una política pública



Fuente: Elaboración propia a partir de la propuesta de Guillermo Ejea en «Teoría y ciclo de las políticas públicas», dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, México D. F., 2006.

Sin embargo, pese al constante llamado de atención que dan los estudiosos de la ciencia de la política, aún persisten fallas en el proceso de formación de las políticas que traen como resultados la inadecuada comprensión de los procedimientos que le atañen, generando una praxis defectuosa en el marco de su ejecución.

Para que la aplicación efectiva de la estrategia pueda ser eficaz y eficiente requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, una formulación en la que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas, estrangulamientos y necesidades que se pretenden resolver, así como de aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y político en el que se va a desarrollar la acción pública.³⁴

Una de las dificultades más frecuentes en esta etapa es la deformación de la concepción de las políticas públicas al homologarla, tanto a nivel conceptual como práctico, con las políticas gubernamentales, las políticas sociales u otras formas de intervención estatal. La gran producción teórica existente sobre este tópico —siempre distanciada entre sí tanto por el enfoque al que se adhiere como por la ideología a la que necesariamente responde— exhibe una diversidad de definiciones que convierte a las políticas públicas en un mecanismo ambiguo al que se le puede adjudicar cualquier contenido, con una importante carga de subjetividad que las hace moldeables a voluntad de los decisores.

Es un hecho la diversidad o la dispersión de la denotación y el uso del término Política Pública (PP), aun si el contenido del concepto es claro y preciso o debería serlo. La diversidad tiene su explicación en la historia y cultura política diferente de los países y también, aunque más cuestionable e invalidable en las afiliaciones ideológicas de

³⁴ Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana: ob. cit.

académicos y funcionarios, cuando no son racionalmente fundamentadas.³⁵

Este error, que suele producirse en la propia concepción teórica, puede resultar luego degenerativo para la ejecución y evaluación de las políticas, ya que subvierte los procedimientos cuando se le asigna una significación diferente a la que realmente tiene. Como tarea fundamental surge entonces la necesidad de distinción entre tres conceptos fundamentales que, aunque hagan referencia a estrategias de intervención, cada uno por separado cuenta con sus propios contenidos, funciones, límites y alcances.

Las políticas gubernamentales comprenden en general todas las acciones de gobierno y los discursos que fundamentan y orientan dichas acciones. Se dirigen de manera diferencial a las diversas ramas competentes de la acción estatal, como la creación y mantenimiento de directrices que norman y regulan la vida de la sociedad civil, así como su acción en el ámbito de las relaciones internacionales, la seguridad nacional, etc. Tienen un carácter amplio y generalizador que incluye las políticas de corte social, pero no se restringen a estas.

Las políticas sociales son estrategias de intervención desde el poder político, orientadas a impactar directamente en sectores sociales emergentes o en estado de vulnerabilidad, propiciando ingresos y/o servicios (seguridad social, asistencia pública, servicios sanitarios, de vivienda, etc.) para contribuir a su bienestar e influir, al menos en forma mínima, en las condiciones que les permitan una movilidad social ascendente. Tienen como objetivo la distribución de bienes públicos por parte del Estado. Como forma de gestión gubernamental, es una acción vertical, unidireccional, unilateral, asistencial y relativamente independiente de la opinión y la voluntad de los beneficiarios.

Esta falta de distinción teórica deforma la esencia propia de ambos procesos, pues mientras que una política social puede ser efectiva prescindiendo cómodamente de elementos como la intervención de actores diferentes a los sectores gubernamentales (sindicatos, empresas, iglesias, asambleas

³⁵ Luis F. Aguilar Villanueva: «La actualidad de la disciplina de políticas públicas en América Latina», entrevista realizada por Lisandra Lefont Marín, 14 de septiembre de 2018.

vecinales, etc.), ello no es posible para la realización de políticas públicas, campo por excelencia en el que los ciudadanos hacen la política participando activamente en aquellas que los implican.

Los cursos de acción que sigan las fases correspondientes a la implementación de una política pública estarán determinados por el concepto del que partan. De esto dependerá su configuración y aplicación, pues aun cuando la adecuada formulación no es garantía para una ejecución sin inconvenientes, es evidente que una política pública que no sea modelada y delimitada coherentemente tiene escasas oportunidades de ser efectiva.³⁶

Como pauta esencial para comprender este tema, se asume en este trabajo el concepto que brinda Guillermo Ejea cuando plantea:

El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos afectados; [...] el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.³⁷

Es irrefutable que uno de los actores fundamentales en el diseño de políticas públicas es el Estado. El modo particular en el que se organizan los sistemas políticos actuales y la ecología que se reproduce hacia su interior determinan que sea imposible referirse a política alguna sin que el Estado no tenga presencia sustantiva de forma *a priori*. De hecho, la inclusión de un problema público en la agenda de gobierno y la viabilidad de soluciones posibles parten ante todo de un interés estatal que se materializa fundamentalmente en el poder legislativo. Sin embargo, en la conformación de las mismas, el propio Estado debe confluir con otros actores que, aunque con roles y

³⁶ Ver: Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana: ob. cit.

³⁷ Guillermo Ejea Mendoza: «Teoría y ciclo de las políticas públicas», dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, p. 4, México D. F., 2006.

responsabilidades diferentes, contarán en el proceso con cuotas de poder definitorias para alcanzar los objetivos propuestos. La práctica institucionalizada evidencia serias dificultades en este aspecto, teniendo en cuenta que la propia concepción del Estado como aparato coercitivo impide la necesaria descentralización que permite incluir realmente a otros ejecutantes.

En el diseño de políticas es recurrente incurrir en el relativo facilismo que supone la ecuación Estado benefactor/ejecutor + sociedad civil beneficiaria/espectadora. Ecuación que por demás suele ser quebradiza en lo que a calidad de políticas públicas se refiere, al sentar su base en el otorgamiento de regalías, usualmente percederas e insostenibles en el tiempo, y no en el interés de llevar a cabo una administración pública coherente, efectiva y racional que adquiera tales condiciones con la necesaria retroalimentación de los beneficiarios.

Son sin duda numerosos los gobiernos de los estados sociales de bienestar y de desarrollo, que utilizan la política social como medio para conservar y ampliar su poder (personal, partidario, elitario, grupal) y no con el fin de asegurar los derechos sociales [...] En estos casos, lo lógico y políticamente rentable son las políticas sociales de índole asistencialista, que resuelven necesidades inmediatas y responden a demandas inmediatas, con oferta de bienes y servicios que aminoran males y sufrimientos y arrojan beneficios relativos y satisfactorios para las poblaciones en situación de desigualdad, pobreza, abandono. Políticas que son además política y electoralmente rentables porque el perfil y la cultura política tradicional de esos sectores y grupos los lleva a aceptar la obediencia y la subordinación como el término de intercambio para recibir e incrementar los beneficios de la asistencia gubernamental.³⁸

En estos casos, la participación de otros actores es limitada y se reduce a validar las decisiones ya preconcebidas por el Estado sobre los cursos de

³⁸ Luis F. Aguilar Villanueva: «La actualidad de la disciplina de políticas públicas en América Latina», entrevista realizada por Lisandra Lefont Marín, 14 de septiembre de 2018.

acción a seguir por una política. Tanto expertos como representantes de la sociedad civil tienen como único rol secundar la política ya elaborada, sin que exista una verdadera retroalimentación entre actores. En este caso, el papel del Estado es convencer a través de la argumentación sobre decisiones ya tomadas que suelen ser inflexibles y poco propensas a modificaciones propuestas por los interventores.

Obviamente, la argumentación constituye un paso inviolable dentro del diseño. Pero esta no puede concebirse como una herramienta para la manipulación de la opinión y de la movilización social. Es un instrumento para guiar a quienes intervienen en la política pública hacia la optimización de las potencialidades de la participación en conjunto con el fin de hacerla más efectiva. La información y la consulta son elementos necesarios en un primer acercamiento entre los diferentes actores. Pero sus objetivos no son únicamente justificar la existencia o necesidad de una política pública, sino favorecer la colaboración y la retroalimentación.

Otra de las limitaciones más evidentes es la indeterminación de los actores que intervienen en los procedimientos de toma de decisión, sobre todo los que pertenecen a la sociedad civil. Aunque el papel que esta juega en la formulación de políticas no ha pasado desapercibido, las sistematizaciones sobre esta temática suelen ser reducidas. En la actualidad y en especial en el contexto latinoamericano, el tema comienza a ubicarse en el epicentro de las polémicas, no solo como categoría teórica sino como elemento fundamental para la resolución de conflictos prácticos dentro de los sistemas políticos contemporáneos.

Su florecimiento se debe principalmente a las transformaciones en el ámbito de la política que sobrevienen con el siglo XXI. En un nuevo contexto signado por la globalización, la crisis de los Estados nacionales, la convulsa y casi impredecible realidad en el área de la geopolítica, que contrae y expande alianzas y conflictos históricos, las administraciones supranacionales y las transformaciones en el marco de las relaciones internacionales, donde todos los paradigmas que servían de base para el análisis de estos procesos caducan poco a poco, todas las expectativas de un cambio posible y profundo recaen sobre la sociedad civil.

Son cada vez más numerosos los autores que cifran sus esperanzas en las transformaciones que provengan de la sociedad civil, entendiéndola no ya en su concepto clásico,³⁹ sino viéndola como una multiplicidad de sujetos sociales diversos que son capaces de actuar en común como agentes de producción biopolítica,⁴⁰ con potencial para emanciparse y articularse en torno a grupos de interés y movilizarse relativamente al margen del liderazgo estatal.

El tema de la sociedad civil se ha situado en los últimos años en el centro de la atención de los políticos y especialistas de las ciencias sociales, y también en el centro de los debates de la opinión pública. [...] aparece acompañado del aura de ser no solo la nueva llave teórica que permitirá develar los misterios del funcionamiento social, sino también —y por sobre todo— el «ábrete sésamo» para encontrar la solución a todos los males.⁴¹

Pese al reconocimiento actual, la persistente indeterminación de los actores afecta profundamente la intervención de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas. Varias corrientes de pensamiento⁴² que critican a ultranza el intervencionismo estatal, exponen la necesidad de

³⁹ A propósito de la categoría *sociedad civil* debe destacarse que la misma se ha visto sometida a un número importante de conceptualizaciones. Sobre esta cuestión, el Dr. Rubén Aguilar Valenzuela, de la Universidad Iberoamericana, apunta: «[...] la definición misma del término sociedad civil resulta difícil. Es, todavía y después de años de trabajo sobre el tema, un concepto ambiguo y en permanente cambio y evolución. Se trata también, hay que reconocerlo, de un concepto complejo que describe distintas realidades. Existe un enorme grado de variación en los significados del concepto que dependen de la tradición académica que lo define». Ver: Rubén Aguilar Valenzuela: «Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos», tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, México D. F., 2006.

⁴⁰ Francisco Ávila Fuenmayor y Claudia Ávila Montaña: «El concepto de biopolítica en Michel Foucault», disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/html>

⁴¹ Jorge Luis Acanda: *Sociedad civil y hegemonía*, p. 12, Centro de Investigación y Desarrollo Cultural Juan Marinello, La Habana, 2002.

⁴² Generalmente corrientes de ideología neoliberal que incluyen los enfoques racionalistas (*rational choice*), los enfoques pluralistas y la teoría de la elección pública (*public choice*).

participación de sectores emergentes de la sociedad civil que limitaran y fiscalizaran la acción del Estado hasta reducirla casi a su mínima expresión, sin llegar a definir claramente qué sectores son estos y cuáles son sus límites precisos en el ejercicio de participación. Esta vaguedad suele provocar en la praxis que se deje fuera de la formulación a actores claves que al no ser designados simplemente no se involucran y cuya intervención puede ser definitoria en el éxito o fracaso de la política.

Como expresa Alicia Morffi respecto a esta temática, no basta con decir beneficiarios o sectores sociales, es además necesario detallar en la propia matriz del proyecto qué grupos, comunidades, ONG u otras formas de asociación ciudadana contribuirán a la política y qué aportarán en cada una de las fases de esta.

Esta terminología: «ciudadanos autónomos y contribuyentes», tiende a generalizarse entre autores de diferentes campos académicos de América Latina en línea con la metodología novedosa de implementar políticas públicas [...] Entre esos autores destacan Aguilar Villanueva, Pedro Pirez, Eugenio Lahera, los cuales se refieren, con mínima claridad, al menos teórica, a quienes serían esos ciudadanos capaces de trazar e implementar tales políticas independientes de los gobiernos y estados.⁴³

La indeterminación de la sociedad civil en la fase del diseño trae consigo fenómenos degenerativos para la política como la corrupción administrativa, el tráfico de influencias, el clientelismo político, entre otras. No se orienta al bienestar de la población, sino que funcionan como trampolín para que élites económicas pertenecientes al sector privado aumenten sus ganancias e influencias, en detrimento de la ciudadanía. El llamado secuestro de políticas públicas trae como consecuencia el desvío de recursos millonarios hacia la

⁴³ Alicia Morffi García: «¿Participación política o social?», en Thalía Fung (comp.), *Intromisión a la participación política*, p. 314, Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana, 2015.

creación de fortunas para sectores influyentes de la sociedad civil cercanos al poder.⁴⁴

A mayor debilidad de los gobiernos por sus fallas institucionales (discrecionalidad, oportunismo legal, abuso), fallas financieras (desequilibrios peligrosos entre ingreso y gasto público, que llevan a déficits fiscales extremos y hasta crisis), fallas informativas y cognitivas (decisiones sin información, sin saber técnico causal que calcula consecuencias de las acciones, sin conocimiento probado de las circunstancias), etc., mayor la probabilidad de influencia política de las empresas y mayores utilidades por rentismo de la riqueza pública.⁴⁵

Estos fenómenos podrían posiblemente contenerse con la apertura de canales para la participación ciudadana real en la elaboración de políticas, que permita que quienes las enuncien, formulen, diseñen, implementen y evalúen sean los grupos sociales que realmente las necesitan. Sin embargo, esto no será posible mientras que quienes argumentan teóricamente el diseño sigan definiendo los actores y sus áreas de intervención de forma vaga y ambigua.

En la actualidad, una de las reivindicaciones fundamentales en los estudios de la disciplina ha sido precisamente el papel que ocupan (o que al menos han de ocupar) los sectores no estatales en la elaboración de políticas en sus dos expresiones fundamentales: la colaboración desde el punto de vista deliberativo, y su contribución de recursos y/o servicios necesarios para la implementación. Como resultado, ante esta nueva realidad la actual producción incorpora a sus análisis la categoría *participación* como elemento fundamental de las políticas públicas, desde un enfoque sociocéntrico.

⁴⁴ Ver: Rosa María Cañete Alonso: «Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo», disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>

⁴⁵ Luis F. Aguilar Villanueva: «La actualidad de la disciplina de políticas públicas en América Latina», entrevista realizada por Lisandra Lefont Marín, 14 de septiembre de 2018.

Bibliografía

- ACANDA, JORGE LUIS: *Sociedad civil y hegemonía*, Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2002.
- AGUILAR VALENZUELA, RUBÉN: «Las organizaciones de la sociedad civil en México: su evolución y principales retos», tesis doctoral, Universidad Iberoamericana, México D. F., 2006.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: «La actualidad de la disciplina de políticas públicas en América Latina», entrevista realizada por Lisandra Lefont Marín, 14 de septiembre de 2018.
- ÁVILA FUENMAYOR, FRANCISCO y CLAUDIA ÁVILA MONTAÑO: «El concepto de biopolítica en Michel Foucault», disponible en: <http://serbal.pntic.mec.es/~cmunoz11/html>
- BUENO SUÁREZ, CARLOS y JOSÉ LUIS OSUNA LLANEZA: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57): 37-66; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.
- CAÑETE ALONSO, ROSA MARÍA: «Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo», disponible en: <https://www.oxfam.org/es/informes/privilegios-que-niegan-derechos>
- EJEA MENDOZA, GUILLERMO: «Teoría y ciclo de las políticas públicas», dimensión III del proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, México D. F., 2006.
- GONZÁLEZ TACHIQÚIN, MARCELO: «El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina», *Revista Quid Iuris* 1 (2): 99-116; Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2005.
- MORFFI GARCÍA, ALICIA: «¿Participación política o social?», en Thalía Fung (comp.), *Intromisión a la participación política*, Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana, 2015.

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UNA HERRAMIENTA PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL AL ALCANCE DE CUBA

Dr. Ricardo Jesús Salar Sotés

Buscar dar racionalidad a las políticas que deben implementar las entidades del Estado y estimar sus efectos socioeconómicos (esperados o no) constituyen las principales preocupaciones de los analistas de políticas públicas en las últimas décadas. También los gestores y *policymakers* quieren conocer y contar con esas herramientas que les permitan realizar mejoras para alcanzar determinados logros y objetivos.

Este artículo pretende argumentar que la evaluación del diseño de las políticas públicas es una herramienta al alcance de Cuba. Al mismo tiempo, apuesta por probar tal afirmación a partir de la elección de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución como estudio de caso particular de política pública. De este modo, se propone una evaluación del diseño de los llamados Lineamientos con un enfoque propositivo que permita mejorar las estrategias de intervención con el fin de favorecer una cultura de transparencia y comprensión de la acción de gobierno, no solo desde quienes finalmente toman las decisiones, sino desde quienes participan del proceso para el logro del desarrollo económico social en Cuba.

El presente trabajo es resultado de una importante revisión bibliográfica y del empleo de diferentes métodos. Entre estos destaca como método general el materialismo histórico; del mismo modo fueron empleados el análisis de texto y la triangulación. Los resultados obtenidos ayudan a entender la significación de la evaluación del diseño en el contexto actual cubano, aunque llamando la atención sobre el hecho de que la adopción realizada no deberá ser acrítica, sino que debe caracterizarse por la innovación y la construcción de soportes teóricos apropiados para resolver desafíos diversos y adaptarse a nuestros escenarios.

Tomando en cuenta además los retos que enfrenta la administración pública, se hace necesario utilizar esta herramienta para fortalecer sus condiciones institucionales, para promover el bienestar en la población a través de la mejora en la calidad de las políticas públicas y en la intervención.

Las evaluaciones del diseño de políticas públicas, una necesidad

Las evaluaciones de diseño de políticas públicas son una herramienta destinada a facilitar la mejora continua de los servicios públicos. Estos estudios están orientados a analizar el desempeño de una intervención, a fin de facilitar la identificación de aspectos que deben mejorarse y realizar recomendaciones para su puesta en práctica. El propósito de las evaluaciones de diseño es brindar insumos técnicos para el análisis de intervenciones públicas orientadas a:

1. Facilitar el aprendizaje organizacional.
2. Impulsar acciones de mejora de los servicios públicos.
3. Apoyar el proceso de toma de decisiones.

En este marco las evaluaciones de diseño son entendidas como estudios específicos para recolectar, sistematizar y generar información sobre el desempeño de una intervención pública y los factores que influyen sobre la misma a nivel de diseño. Desde esta perspectiva, las intervenciones públicas son definidas como un conjunto de actividades que tienen como propósito común resolver problemas o necesidades de una determinada población objetivo.

Las evaluaciones de diseño son complementarias del seguimiento que realizan las instituciones. Se diferencian de las evaluaciones de impacto. Estas últimas implican el desarrollo de líneas de base y grupos de control para analizar directamente el cambio generado por la intervención en el problema o necesidad que se pretendió enfrentar. En cambio, las evaluaciones de diseño permiten identificar fortalezas y/o oportunidades de mejora de las intervenciones que condicionen la probabilidad de generar dicho cambio en la dirección esperada, economizando tiempo y recursos. Estas evaluaciones permiten conocer la consistencia del diseño de una intervención a partir de una

matriz de objetivos que refleje la estrategia actual y sus resultados esperados. A través de este esquema se analiza el diseño en relación con:

- El problema o necesidad que se pretende superar.
- La lógica interna de la estrategia de intervención propuesta.

Definición de evaluación

En este punto de las definiciones, es necesario conceptualizar la evaluación de las políticas públicas como un «[...] área de investigación aplicada, cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales».⁴⁶ A esta definición puede agregarse que los distintos tipos de evaluación constituyen la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social. De este modo, se desagrega a las políticas públicas en sus distintas fases y se incorpora la noción de que la evaluación tiene un rol específico en cada una de ellas.

María Bustelo Ruesta⁴⁷ realiza, en su tesis doctoral, una interesante desagregación de las distintas definiciones sobre la evaluación de políticas públicas. Asegura que son centrales las nociones de: política pública como objeto, juicio crítico y sistemático como procedimiento, evaluación del mérito y del valor de la intervención y función de la evaluación de rendir cuentas y/o mejorar la intervención pública.

En estas definiciones se incluyen todos los niveles de intervención pública en el objeto de estudio, bien sea en forma de políticas globales o como una unidad de análisis menor (planes, programas y proyectos). Asimismo, como también hacen los autores previamente citados, se incluyen todas las fases de

⁴⁶ José Luis Osuna, Carolina Márquez, Ana Cirera y Carmen Vélez: *Guía para la evaluación de políticas públicas*, p. 2, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.

⁴⁷ María Bustelo Ruesta: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

desarrollo de una política pública: *su diseño, su ejecución y sus resultados e impactos*.

En segundo término, es necesario hacer hincapié, en el momento de definir la evaluación de políticas públicas, sobre el carácter sistemático de la valoración de la intervención social mediante herramientas científicas. No existe evaluación sin valoración, ni valoración crítica sin herramientas científicas. Por otro lado, se distingue la evaluación del mérito y del valor, donde el mérito lo constituyen las cualidades intrínsecas de una intervención, mientras que el valor tiene una relación determinada con el contexto en el que actúa. Una política pública se define como valiosa en la medida en que tenga un impacto positivo en el contexto en el que se aplica. De este modo, una política extemporánea o que carezca de una adecuada lectura de la realidad puede ser meritoria pero no valiosa.⁴⁸

Por último, se incluye la incidencia en la política. En el campo de la evaluación existen las evaluaciones formativas y sumativas. Las formativas son aquellas que tienen por objetivo mejorar el objeto evaluado, mientras que las sumativas tienen como objeto suministrar información para decidir sobre el inicio o continuidad de una determinada política pública.⁴⁹ Así, se afirma que las evaluaciones, desde la óptica formativa, son un medio para apoyar a los implicados en la política pública. La evaluación debe ser entendida como un proceso para aprender y mejorar la política pública.

Conceptualización de la evaluación de diseño

Definidos los rasgos fundamentales de la evaluación de políticas públicas, es necesario adentrarse en los conceptos nodales de la misma, específicamente en el diseño de las políticas públicas. Los conflictos sociales contemporáneos, la revolución tecnológica que lleva consigo el acceso a la información desterritorializada e instantánea y el crecimiento de proyectos de vida alternativos son, entre otros, los factores generados por sociedades cada vez

⁴⁸ Ídem.

⁴⁹ José Luis Osuna, Carolina Márquez, Ana Cirera y Carmen Vélez: ob. cit., p. 2.

más fragmentadas, movilizadas y polarizadas, las cuales necesitan de ingentes esfuerzos para regenerar su cohesión social, fin último de todo Estado.⁵⁰

En América Latina en particular, el abandono de los preceptos neoliberales luego de las crisis sociales inéditas producidas en la región, junto a condiciones externas extraordinariamente favorables —incluso hoy después de que la izquierda en América Latina ha perdido espacios—, han generado una ventana para crear nuevas políticas públicas.⁵¹

Es en este contexto donde cobra más relevancia la calidad de los procesos de evaluación. Pero la evaluación de diseño no ha sido la rama más explorada. Los primeros esfuerzos se concentraron en las evaluaciones de impacto, en consonancia con las conceptualizaciones previamente mencionadas de las políticas públicas. A medida que surgieron visiones más integrales de la evaluación, se definió más claramente la evaluación de diseño. Esta se diferencia de la evaluación de gestión y de la evaluación de los resultados e impactos de las políticas públicas, las cuales difieren sustancialmente en cuanto al enfoque y la metodología utilizados.

Puede iniciarse la definición de la evaluación de diseño como: la evaluación que determina la bondad de la lógica de la intervención, analizando «puertas adentro» la racionalidad del diagnóstico y los objetivos, y analizando «puertas afuera» la coherencia entre los distintos instrumentos de una intervención con el resto de la(s) política(s) pública(s) en curso.⁵²

En cuanto a la evaluación «puertas adentro», la misma intenta asegurar que exista una investigación diagnóstica previa para llevar adelante una política pública, así como su bondad, clarificando y mejorando las bases de análisis que dan origen a la intervención. También evalúa la estimación de la población

⁵⁰ Bruno Jobert y Raúl Urzúa: *Estado, sociedad, políticas públicas*, INAP-Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004.

⁵¹ Roberto Martínez Nogueira: «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias», en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, pp. 13-46, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010.

⁵² Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57): 37-66; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.

objetivo de la intervención y la claridad y estructuración de los objetivos. En la evaluación «puertas afuera», la atención se concentra en la coherencia tanto interna como externa de la política. En la interna se evalúan las relaciones problemas-objetivos-medios, así como la definición, estructuración y jerarquización de los objetivos. La externa evalúa la correspondencia de las estrategias con las políticas públicas concurrentes en el tiempo y la población objetivo.

La evaluación de diseño también se define como aquella que realiza un análisis crítico de los elementos que justifican la necesidad de la intervención y el modo en que esta se articula. En este sentido, la evaluación de diseño se abre en componentes para asegurar, entre otros aspectos, que haya una *clara definición del problema*, que esta esté basada en un buen análisis de la realidad, y que las metas y objetivos estén correctamente definidos y jerarquizados. También evalúa la relación entre los problemas y los objetivos; si existe una coherencia entre la concepción del programa y la filosofía de la institución que lo lleva adelante, y si están definidos claramente los aspectos operacionales de la política: recursos, metodología utilizada, mecanismos de información y seguimiento.⁵³ En suma, el análisis se divide en dos grandes componentes: la evaluación de racionalidad y la evaluación de coherencia.

La evaluación de racionalidad comprende los elementos mencionados anteriormente que pertenecen a la evaluación «puertas adentro». Cuando se hace referencia a la evaluación del diagnóstico realizado y de la identificación de la población objetivo, esta es identificada como el análisis de relevancia de la política. Y cuando se refiere a la definición, jerarquización, estructuración y coherencia de los objetivos, este análisis es denominado pertinencia de la política.

En cuanto a la evaluación de racionalidad, es crucial la *definición del problema*. Se analiza el diagnóstico y las relaciones de causas-problemas-efectos no solo para asegurar una seriedad mínima en el diseño de la intervención pública, en la medida en que este esté respaldado por un estudio de la realidad, sino también por el hecho de que este expone los orígenes de la catalogación de un determinado fenómeno social como *problema* y cuáles son

⁵³ María Bustelo Ruesta: ob. cit.

los *efectos indeseados socialmente* del mismo. Esta construcción, que está sujeta a múltiples y variadas valoraciones subjetivas, será la base sobre la que se sostendrá la lógica de la intervención.

En este punto, es preciso señalar que los autores antes referenciados indican la necesidad de acudir a la Teoría del Problema, que sustenta la realización de una cadena lógica que incluye causas-problemas-consecuencias. Estas relaciones de causalidad tienen virtudes inobjetables, como la posibilidad de obtener una visión simplificada de la realidad para intentar explicarla y contrastar hipótesis diversas; virtud o defecto de todo modelo explicativo. También permite pensar los problemas sociales con objetividad, con el fin de explicar los mismos con lógica, coherencia y síntesis. Asimismo, también son evidentes las limitaciones, entendiendo, como señala Carmen Vélez,⁵⁴ que estas abstracciones muestran una realidad simplificada y rígida que no coincide con la lógica social, en la que convergen múltiples factores. Por ello se hace necesario incluir esta problemática en las herramientas de evaluación para arribar a conclusiones más confiables.

Por otra parte, la identificación de la población objetivo tiene una gran relevancia en relación con la identificación del impacto potencial de una política, con la estimación de los recursos necesarios para llevarla a cabo e incluso con el hallazgo de objetivos ocultos. El análisis se centrará en juzgar si existe subestimación o sobreestimación de la población objetivo, con la posibilidad de proponer medidas correctivas del diseño. Así, luego del análisis de la población objetivo, políticas categorizadas como insostenibles fiscalmente pueden convertirse en sostenibles; políticas con escaso impacto pueden mejorar sustancialmente este aspecto, o políticas que eran meramente enunciativas pueden verse de esta forma a la luz de la inexistencia de una población objetivo relevante.

Por último, la evaluación de racionalidad incluye el análisis de pertinencia, el cual se centra en realizar un juicio crítico sobre la formulación de los objetivos de la política. En el mismo se deben delimitar, clarificar y estructurar los objetivos, para de este modo definir con precisión qué faceta del problema

⁵⁴ Carmen Vélez: «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo», *Nuevas Políticas Públicas* (3): 145-170; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

enunciado se pretende solucionar.⁵⁵ Este análisis, por su complementariedad, se encuentra también en otros autores como parte del análisis de coherencia interna de la evaluación, pudiendo tomarse parte del mismo como un juicio acerca de las sinergias y contradicciones de la intervención pública.

El análisis de pertinencia tiende en primer término a evaluar la relación entre los objetivos y la problemática previamente definida. Cualquier evaluación puede poner en evidencia que los problemas sociales se descomponen en la cadena lógica causas-problemas-efectos. De este modo, en este análisis se pretende también enjuiciar si hay correlación entre la problemática y los objetivos diseñados. Particularmente, se pretende determinar qué parte de la cadena lógica pretende atacar, para así poder determinar si estamos ante una política que ataca las causas del problema, las dimensiones caracterizadoras o las consecuencias del mismo.

En segundo término, la clarificación y delimitación de los objetivos permite por un lado brindar una mayor orientación a los gestores de la intervención pública y por otro posibilita hallar ciertos vicios muy comunes en ella. Carlos Bueno menciona, entre otros, la voluntaria falta de operatividad de los objetivos por parte de las autoridades para no enfrentar eventuales costos políticos ante la falta de cumplimiento, o para tener una amplia capacidad de gestión de instrumentos financieros orientados por objetivos. Asimismo, este proceso puede revelar la presencia de objetivos ocultos, los que a veces pueden ser contradictorios no solo con los enunciados, sino que pueden devenir obstáculos para ralentizar o torpedear el éxito de la intervención pública.

Según Osuna,⁵⁶ la evaluación de la coherencia interna es un juicio acerca de la jerarquización de los objetivos y de la correspondencia entre estos y los problemas definidos. Para otros autores como Bueno, en ella también se incluye un análisis de coherencia entre los objetivos formulados y los medios dispuestos para la intervención.

La evaluación de coherencia interna, como se ha señalado previamente, suele compartir elementos con la evaluación de pertinencia. Según los autores que se tomen en cuenta, se clasifican ciertos análisis en una u otra. En cuanto

⁵⁵ Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana: ob. cit.

⁵⁶ José Luis Osuna, Carolina Márquez, Ana Cirera y Carmen Vélez: ob. cit., p. 2.

a la jerarquización de objetivos, es necesario definir la misma como el análisis que permite identificar los objetivos globales y la cascada de objetivos específicos que de esta se desprende, así como el juicio acerca de las posibles sinergias e incoherencias entre los mismos.⁵⁷

Diferenciándose en este punto del análisis de pertinencia, en esta faceta de la evaluación se concentran los esfuerzos en analizar las interrelaciones entre los objetivos y no su definición, acotación, etc. En estos objetivos, Bueno y Osuna⁵⁸ señalan que es necesario incluir tanto los objetivos explícitos como los implícitos que hayan surgido en los análisis previos, a fin de poder emitir un juicio comprensivo sobre la política.

Luego este análisis se aboca, según los autores mencionados, a analizar la coherencia entre todos los elementos de la política pública. Para ello es necesario tomar la teoría de la programación y la teoría del cambio, que abren la comúnmente denominada «caja negra» de los procesos sociales, para explicar la lógica de la intervención. De la teoría de la programación se toma la concatenación entre insumos-actividades-resultados-objetivos específicos-objetivo global, entendiendo esta cadena lógica como guía para evaluar la coherencia entre estos componentes a partir del objetivo global. En esta cadena de programación se intenta encontrar un modelo explicativo de *por qué* se producirían los cambios en la intervención y la alineación de la estrategia de intervención con los objetivos globales.⁵⁹

Por último, se incorpora el análisis del contexto externo con sus oportunidades y amenazas a la intervención en cuestión, teniendo en cuenta lo establecido por la teoría del cambio, según la cual: «[...] el mecanismo de cambio no es la actividad del programa sino la respuesta que la actividad genera en las personas».⁶⁰

La evaluación de la coherencia externa también emerge como uno de los rasgos fundamentales de la evaluación. La coherencia externa tiene una gran relevancia en la actualidad de las políticas públicas. Dada la participación de

⁵⁷ Ídem.

⁵⁸ Carlos Bueno Suárez y José Luis Osuna Llana: ob. cit.

⁵⁹ Ídem.

⁶⁰ Carol H. Weiss: *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, p. 57, 2da. ed., Prentice Hall, N. J., Upper Saddle River, 1998.

diferentes niveles jurisdiccionales en un país federal como Argentina, cualquier política necesita de una coherencia en cuanto a marcos referenciales y objetivos sociales para llegar a sus objetivos generales. A su vez, según Peters y Savoie,⁶¹ las condiciones impuestas por los esquemas de financiamiento limitan la capacidad de decisión y obligan a darle coherencia y coordinación a las políticas públicas.

En el análisis de coherencia externa se incluye el análisis de la tensión de la acción pública: la inevitable tensión entre los diferentes objetivos sociales y la necesaria complementariedad que deben tener. En este sentido, se define la coherencia externa como: «[...] el resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos».⁶²

Así, la coherencia se evalúa como *la capacidad de dotar de convergencia de impactos a las políticas y de este modo aumentar la correspondencia entre objetivos y resultados*. Sin embargo, la coherencia externa encuentra límites y escollos que debe sortear para concretarse. Este es un objetivo deseado en las políticas, pero en el contexto de sociedades con un alto grado de movilización y fragmentación, como las contemporáneas, este no es un objetivo sencillo. Los modelos absolutamente «racional-deductivos» de toma de decisiones solo son posibles en sociedades planificadas centralizadamente o plenamente consensuales.

La coherencia de la acción estatal es un complejo entretelado político de consensos momentáneos, dado que el poder, en las sociedades donde existe multipartidismo, se encuentra segmentado en redes de actores con capacidad de impulsar y de vetar los procesos de diseño y gestión de las políticas públicas. Aun con estos condicionantes, es viable analizar los arreglos institucionales y de gestión que hacen posible la coherencia externa.⁶³

Según Osuna, la coherencia externa también debe evaluarse metodológicamente mediante una comparación de la lógica de dos políticas,

⁶¹ B. Guy Peters y Donald J. Savoie: «Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum», *Public Administration Review*, 56 (3): 281-290; American Society for Public Administration, Washington D.C., May-June, 1996.

⁶² Roberto Martínez Nogueira: ob. cit.

⁶³ Ídem.

siguiendo la teoría de la programación e identificando sus medios-objetivos-fines (la imagen en positivo de la problemática social) y sus causas-problemas-consecuencias (imagen en negativo). A partir de ahí, debe compararse la faz operativa de las políticas tomando como variables actividades, resultados esperados y recursos o insumos utilizados.

La evaluación de diseño en el caso cubano

El presente trabajo toma como caso de estudio los Lineamientos económicos y sociales para el desarrollo económico social de Cuba, documento imprescindible para aplicar de manera creativa en Cuba los elementos que aportan la teoría y la práctica implícitas en la evaluación del diseño de las políticas públicas, con el fin de acelerar nuestros esfuerzos en la dirección del desarrollo económico social pensado como emancipación, y no como crecimiento.

El marco actual, en el que se conjugan procesos de debate de especial relevancia en torno a la economía como factor de impulso social, con cambios ya aplicados y de gran trascendencia político-institucional, sitúa a quienes corresponde la toma de decisiones ante una importante responsabilidad con el presente y el futuro. Conformar un modelo organizacional eficiente, con agilidad en la dirección y gestión de las decisiones políticas y donde la planificación sea protagónica, al propio tiempo que determinadas iniciativas productivas colectivas e individuales se hacen partícipes en el proceso, es un importante reto que exige una creatividad responsable.

A esto se le añade la estricta exigencia, además de otros principios esenciales de toda economía en tránsito al socialismo, como: la eficacia, la responsabilidad en la gestión y ejecución de las asignaciones presupuestarias. Ello adquiere una mayor trascendencia ante la necesidad de establecer modelos de reparto de competencias y recursos bajo requerimientos ajustados a respuestas sociales y productivas. De este modo, la presencia de una multiplicidad de entes de gestión, con sus correspondientes competencias, exige fórmulas de control específicas orientadas a maximizar el eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles, al dar respuesta oportuna y adecuada a las necesidades sociales de los ciudadanos y a las de la nación.

Para ello se requiere desarrollar bases científicas sólidas que posibiliten maximizar la racionalidad, la coherencia y eficacia en la realización de los objetivos de la construcción socialista.

En este sentido, la evaluación del diseño de políticas públicas es una herramienta orientada a la mejora de la planificación, seguimiento, gestión y ejecución de las estrategias de intervención en materia económica y social. Es además un instrumento que ayuda a clarificar las opciones de decisión, a mejorar su racionalidad y coherencia, y con ello, a potenciar las oportunidades de obtención de logros en términos de eficacia y eficiencia. Se plantea asimismo que a través de la evaluación del diseño de políticas públicas se pueden lograr pautas de socialización de la política a través de procesos que permitan involucrar en el diseño y en el conocimiento de las actuaciones a la propia ciudadanía, a través de sus múltiples formas asociativas.

Esto debe consolidar, asimismo, la legitimidad de la intervención estatal en la época de la transición socialista. Ello fortalece ineludiblemente sus principios de transparencia en la gestión y ejecución de las actuaciones, más allá de lo que en la actualidad está consolidado institucionalmente, como es el caso del control del cumplimiento de la legalidad y regulación social a través de las normas. Se trata ahora de ahondar en el conocimiento estricto y generalizado de qué se hace y para qué, pero desde la óptica del protagonismo del pueblo como decisor.

Tales elementos pueden ser considerados para estructurar el diseño de las estrategias de intervención política de forma que den respuestas eficaces orientadas a los problemas socioeconómicos presentes y futuros, los cuales requieren soluciones oportunas y certeras adscritas al marco de las directrices ineludibles recogidas en los Lineamientos.

La significación de la evaluación del diseño de las políticas está dada porque es una herramienta a disposición de los gestores de las entidades, que debe facilitar el aprendizaje y el conocimiento multinivel de la acción pública. Por tanto, constituye una herramienta que puede contribuir con argumentos analíticos a su mejora en términos de diseño de políticas, lo que de seguro se traducirá en niveles de optimización más elevados en su gestión e implementación.

La evaluación orientada a la mejora del diseño de las políticas se propone dar respuestas en el ámbito del contexto de intervención en lo referente a la estrategia y al área que interrelaciona la estrategia política frente a su contexto. Se trata, por tanto, de dar respuesta a una multiplicidad y diversidad de preguntas que van más allá de las genéricas asociadas normalmente con toda tarea de investigación sobre qué, cómo y para qué investigar. Dar respuesta a algunas de estas cuestiones no es simple ni inmediato. Por una parte, porque las políticas públicas y sus instrumentos son múltiples y variados. Por otra, porque las realidades que caracterizan el contexto sobre las que estas inciden son complejas, con múltiples elementos que condicionan su devenir y que en numerosas ocasiones escapan de la capacidad de control o previsión de las acciones de gobierno (desastres naturales, incidencias en mercados o acciones internacionales, prioridades perentorias no esperadas, etc.). Ante todo, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de factores que operan simultánea y sucesivamente en la realidad y tienden a elevar su complejidad.

La evaluación del diseño de las políticas públicas no puede abstraerse de la diversidad de percepciones que del contexto y de la intervención política tienen aquellos que se hallan involucrados en dichos procesos y que pudiesen verse impactados. Indudablemente, dichas percepciones estarán imbuidas de juicios condicionados por múltiples elementos de carácter cultural, ideológico, psicológico, antropológico y económico; en definitiva, elementos psicosociales que pueden ayudar a explicar no solo las formas específicas de interpretar la realidad, sino también las razones por las que esta es considerada bajo estos enfoques.

Esta aproximación a la realidad social exige el reconocimiento de la multiplicidad perceptiva que tienen de ella aquellos agentes que están implicados y condicionados por dicho contexto. Sobre el particular, Javier Echeverría⁶⁴ afirma que en la medida en que las personas pueden ser partícipes del proceso en el ámbito del diseño, la ejecución, o como afectados o beneficiados por la intervención, la valoración que estas hagan dependerá de

⁶⁴ Ver: Javier Echeverría: «Ciencia y valores. Propuesta para una axionomía de la ciencia», *Contrastes. Revista Interdisciplinar de Filosofía* (3): 175-194; Universidad de Málaga, Málaga, 1998.

sus vivencias. Esto se deriva del reconocimiento, por una parte, de la dificultad que implica la multiplicidad y heterogeneidad de escenarios sociales, tanto en el tiempo como en el espacio, para los que se pueden diseñar y acometer intervenciones públicas homogéneas.⁶⁵

En esa heterogeneidad de contextos territoriales, organizacionales, sectoriales y poblacionales, hay incluso algunos que pueden ser de muy difícil acceso y análisis por parte de los evaluadores. Asimismo, dentro de un mismo ámbito es habitual la presencia de colectivos diferenciados, con sus propias percepciones sobre el contexto y la acción política. La detección y comprensión de la pluralidad es una tarea esencial del analista de políticas públicas, del gestor y del decisor político. Esto permite disponer de una visión integral y de una interpretación adecuada de las características del contexto y de las disposiciones y voluntades de la población como partícipes de la construcción del futuro.

Y es que la evaluación del diseño, en su vertiente constructivista y pluralista, debe contemplar la evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño de la política. El propio paradigma constructivista se sostiene en el intercambio de opiniones o percepciones mediante procesos de interacción y retroalimentación entre gestores y población objeto, lo que marca las pautas con las que se intensifican las dinámicas participativas en la construcción y estructuración del conocimiento.⁶⁶ Sin embargo, en este caso se trata de generar no solo información primaria sobre el contexto y la estrategia, sino también compromisos mutuos entre gestores y ciudadanos en el planteamiento de nuevas actuaciones, nuevas medidas o instrumentos con los que se pueda contribuir, de forma conjunta, a introducir mejoras en las políticas. Este enfoque de evaluación se conoce como evaluación pluralista y se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores y opiniones que coexisten en el seno de la sociedad.

⁶⁵ Francisco Alvira: *Metodología de la evaluación de programas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.

⁶⁶ Egon Guba and Yvonna S Lincoln: *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publications, California, 1989.

Luego de este preámbulo en el que se han abordado los requerimientos técnicos principales de la evaluación y en particular de la evaluación del diseño de políticas públicas, estamos en condiciones de realizar un ejercicio mínimo a partir del cual evaluaremos una política pública nacida de una impresionante consulta popular, que si bien no nos convirtió en decisores, sí tuvo en cuenta la opinión de la mayoría para elaborar una suerte de macroestrategia en pos de intentar resolver los problemas acumulados durante décadas. Esta situación de partida puede ser reconocida como una crisis que pudo generar una entropía suficiente para destruir el sistema. Es por esta razón que ahora elegimos su propuesta de solución para convertirla en un estudio de caso, con el propósito de resaltar no solo su valía y defectos, sino también para evidenciar el reto y las oportunidades que entraña el empleo de la evaluación de diseño como instrumento que no solo nos acerca a mejorar el desempeño de la administración pública, sino también el objetivo estratégico de construir el desarrollo económico social pensado como emancipación humana.

Una evaluación del diseño de los Lineamientos llevaría en primer lugar a una perspectiva de «puertas adentro», la que intentaría poner en evidencia si existe una investigación diagnóstica previa para llevar adelante una política pública de tal magnitud, con el objetivo de clarificar y mejorar las bases de análisis que dan origen a la intervención. «Puertas adentro» también deberá evaluar la estimación de la población objetivo de la intervención, la estructuración de los objetivos y su correspondencia con la situación que se pretende resolver.

Para este empeño, y sobre todo con fines didácticos, pudiéramos auxiliarnos de una problemática que contribuiría asimismo a explicar la necesidad de la aparición de tal proyecto de solución. Esta interrogante, en opinión del autor, pudiera formularse del siguiente modo:

1. ¿Qué situaciones generaron la aplicación de la política pública conocida como Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución?

La respuesta a esta pregunta lleva a reparar en que el documento contiene un esbozo del diagnóstico que sirvió de prelude para la construcción posterior de los Lineamientos. El análisis de la caracterización supone un análisis

objetivo que describe crudamente la situación creada. Sin embargo, debemos señalar que este análisis está asimismo permeado de contradicciones y también de apología. Al abordar la situación en cuestión, el documento apunta:

En cuanto a los factores externos, el entorno internacional se ha caracterizado por la existencia de una crisis estructural sistémica [...] En el orden interno, han estado presentes factores tales como: baja eficiencia, descapitalización de la base productiva y la infraestructura, envejecimiento y estancamiento en el crecimiento poblacional. Por otra parte, en cuanto al funcionamiento de la economía, a partir del año 2003, se produjo una elevada centralización de los mecanismos de asignación y utilización de las divisas.⁶⁷

El análisis de este fragmento pone en evidencia una contradicción en el análisis de la coyuntura externa al afirmar que la crisis es estructural y sistémica, cuando en realidad debía llamar la atención sobre el hecho de que la situación externa (coyuntural) agravó la interna, que debió ser reconocida como estructural y sistémica. Luego el documento continúa el análisis de las causas y llama la atención sobre los condicionamientos internos que apuesta por identificar como económicos y sociales, pero no repara en las insuficiencias de la administración pública, o en errores como el hecho de no reconocer la valía del mercado o de la propiedad privada para este momento de la construcción socialista en Cuba.

Esto prueba que aunque el análisis de la situación que dio lugar a los Lineamientos económicos y sociales fue objetivo, al reconocerse los resultados de tal diagnóstico, los decisores dejaron fuera del análisis algunas de las variables más importantes a tener en cuenta a la hora de diseñar el proyecto.

La evaluación del diseño de dicha política pone en evidencia que los objetivos no existen de manera explícita. Del mismo modo, los medios a partir de los cuales se debían alcanzar estos objetivos tampoco están explicitados.

⁶⁷ Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>)

Con estas carencias es muy difícil determinar la definición, estructuración o jerarquización de los fines que supone esta política pública. Tampoco hay determinaciones de financiamiento o de otros recursos también necesarios, como tampoco existe una delimitación del tiempo en que debían alcanzarse los objetivos.

Ya resuelta entonces la primera de las tareas, podemos continuar ahora con igual enfoque didáctico, asistiéndonos de interrogantes como las que siguen:

1. ¿Qué elementos caracterizaron a los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución desde la perspectiva de «puertas afuera»?
2. ¿Cuáles son los principales defectos que tiene el diseño de política para alcanzar los objetivos propuestos?

Con las carencias antes denunciadas es muy difícil realizar la evaluación del diseño de la política pública en cuestión mediante el enfoque conocido como «puertas afuera», pues esta se concentra en la coherencia interna de la política y en la externa, es decir, se concentra en evaluar la correspondencia de las estrategias con las políticas públicas concurrentes en tiempo y población objetivo. Hay que reconocer, sin embargo, que en el tiempo en que fueron aprobados los Lineamientos no existía una estrategia a largo plazo, ni otras políticas públicas aprobadas, ni metodologías o procedimientos aprobados para tal fin. El documento en cuestión sí define la población a la que va dirigida, pues aunque no hay una declaración formal, implícitamente se puede inferir que abarca a toda la población del país. Tampoco contempla un mecanismo de monitoreo durante su aplicación sobre decisores, ejecutores o beneficiarios. Este mecanismo de monitoreo solo está contemplado entre decisores, aunque tampoco es explícito.

Queda por agregar que el documento aparece como resultante de una gran consulta popular que pretendía paliar la situación de crisis. Puede afirmarse asimismo que constituyó un proyecto interesante, con un enfoque de sistema que contenía disímiles intervenciones del Estado en múltiples áreas, incluyendo tres momentos que sí se declaran formalmente:

- Uno a corto plazo;
- otro a mediano plazo;
- y un último período a largo plazo.

El de corto plazo suponía alcanzar el equilibrio; el previsto a mediano plazo pretendía estabilizar la situación y preparar las condiciones para el establecimiento de una estrategia de desarrollo económico social, y por último se destaca un tercer período que se extiende hasta 2030, en el cual debía comenzar a trabajarse en pos del desarrollo económico social. Sin embargo, en el momento de formulación del documento, la estrategia de trabajo aún se encontraba sin delinear; se elaboró posteriormente.⁶⁸

Una observación detallada del contenido de dichos Lineamientos permite visualizar la preponderante preocupación de los decisores de políticas sobre la cuestión económica como ruta principal para los cambios que se pretenden y para lograr la estabilidad económica con el mantenimiento de las garantías económicas y sociales con visos de igualitarismo. Estas evidencias ponen de

⁶⁸ El documento fue aprobado en el VII Congreso del PCC y está redactado en forma de directrices esbozadas en párrafos por separado. Las mismas pretendieron ser en su momento no solo un paliativo para lograr el equilibrio económico, sino incluso un punto de partida para emprender el rumbo del desarrollo económico social. Sin embargo, el documento contentivo de la política pública abordada carece de una metodología apropiada y no cuenta con un conjunto de procedimientos que facilite su consumación. Asimismo, no están clarificados los objetivos ni los problemas a resolver: solo están enunciados por sectores o áreas y no se hallan jerarquizados; tampoco aparecen determinaciones sectoriales, espaciales o de tiempo.

Esta política se materializó luego de un debate nacional que tuvo como foco de atención la economía del país y que se dio a conocer como *la actualización del modelo económico*, pauta en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, documento programático en el que se trazan los principales objetivos y derroteros a seguir, especificados en un conjunto de propósitos según las nuevas políticas sectoriales, que en su totalidad conforman el diseño general de las reformas.

El objetivo de la consulta nacional fue la construcción de un consenso general, el cual, desde la perspectiva analítica asumida en el presente trabajo, se entiende como el nuevo acuerdo político de gobierno que marca las prioridades estratégicas de la actual etapa. Decimos consenso porque fue un proceso sometido a debate, respaldado por la mayoría de los ciudadanos, que se reformuló a partir de las propuestas realizadas por estos, en el marco de un proceso democrático de amplia participación popular.

manifiesto que la estrategia resultante no repara en la idea recurrente de Marx referente «[...] al empoderamiento colectivo como la vía para reinvertir el capitalismo y construir una sociedad sin enajenación». Tal perspectiva, que pondera lo económico en el llamado *proceso de actualización del modelo* en general y de los Lineamientos en particular, la podemos confirmar al observar que en el discurso del documento programático parecería que la solución al desafío teórico y práctico que representa la perdurabilidad y perfeccionamiento del sistema político cubano es sobre todo de índole económica. Esta apreciación se asocia con el hecho de que más del 90 % del contenido del documento objeto de análisis, se refiere a asuntos económicos.⁶⁹

Al captar la relevancia de lo económico en esta política pública para la Isla, es importante rescatar la concepción teórica de la que surge, que tiene como divisa principal el empoderamiento colectivo y en cuyo diseño la perspectiva económica constituye la columna vertebral.⁷⁰ Pero más allá de destacar la economía como una de las determinantes esenciales, esta política partía de la cuestión de repensar la propiedad, y a través de ella la cuestión de la realización del poder de todos, con todos y para todos como vía para alcanzar las metas del desarrollo económico social y de la construcción de una sociedad desalienada.

Teóricamente, lo que permite que esta conexión entre economía y sociedad rinda frutos es su organización desde la política, lo que define que los medios de producción forman parte de la propiedad social,⁷¹ y por tanto la sociedad es también su destinataria. Desde este enfoque, el instrumento organizativo que permite la ejecución de esta visión política es la administración pública.⁷² Junto a la relevancia de lo económico, debe resaltarse pues la significación

⁶⁹ Carmelo Mesa-Lago: *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*, Colibrí, Madrid, 2012.

⁷⁰ Evelin González: «Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI», III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI, 2006 (disponible en: http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf).

⁷¹ Esto supone un futuro en el que se logre que los individuos actúen no como clientes o beneficiarios, sino como decisores o mandatarios.

⁷² En el caso cubano, la labor de la administración pública y el Estado constituye un asunto de todos, con todos y para el bien de todos.

estratégica de lo político, aunque este énfasis se plasma solo de manera implícita en el título del documento estudiado.

Además, en el discurso oficial se puede rastrear la intención gubernamental de otorgar una nueva dinámica al ámbito político-institucional, de manera tal que acompañe las reformas económicas. En su conjunto, la búsqueda de la eficiencia de la economía nacional y el énfasis en la eficacia política son las principales apuestas que aglutinan las diversas reformas que hoy despliega el gobierno en la Isla.

Este análisis pone en evidencia la significación y las carencias que aún tiene la política pública contenida en los Lineamientos, lo que posibilitaría mejorar su diseño para hacer más eficaz la intervención del Estado en función del desarrollo económico social del país, además de mostrar que la evaluación del diseño de políticas públicas es una herramienta útil y necesaria, que puede contribuir al proceso de construcción y consolidación del modelo cubano de transición socialista. Por ello, se considera que puede ser relevante implantar procesos de evaluación que posibiliten estructurar las estrategias puestas en marcha, con el objetivo de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la intervención estatal.

Y es que la necesidad de gestionar de forma racional los escasos recursos para solventar limitaciones y estrangulamientos coyunturales y/o estructurales, hace de la evaluación una herramienta que puede ser de gran utilidad para mejorar la eficiencia,⁷³ eficacia⁷⁴ y efectividad⁷⁵ de las medidas que se ponen en marcha. La evaluación en general y la evaluación de diseño deben incorporarse como instrumentos desde el primer momento en que se diseñan las estrategias, pues ambas constituyen procesos interrelacionados y complementarios que caminan a la par. Se trata de examinar, de modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las políticas.

⁷³ Entendemos la eficiencia como la capacidad de producir con una racionalidad basada en la ciencia aplicada, que supere el despilfarro.

⁷⁴ Se refiere a la obtención de los resultados esperados.

⁷⁵ En este caso nos referimos al establecimiento, consolidación y legitimación de las relaciones de emancipación humana.

La evaluación adquiere, desde esta perspectiva, una trascendencia especial como mecanismo legitimador de la política, en el que transparencia, compromiso y empoderamiento colectivo han de ser algunas de las expresiones más inequívocas de la gobernabilidad, la gobernanza y la democracia en la época de transición socialista en Cuba. De este modo, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las políticas, sino también por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración. Las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho proceso pueden servir de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

Conclusiones

Las evaluaciones de diseño de políticas públicas constituyen una herramienta destinada a facilitar la mejora continua de los servicios públicos. Estos estudios están orientados a analizar el desempeño de una intervención, a fin de facilitar la identificación de aquellos aspectos que deben ser mejorados y realizar recomendaciones para su puesta en práctica.

El presente estudio pone en evidencia las carencias que aún tiene la política pública contenida en los Lineamientos, lo que posibilitaría mejorar su diseño para hacer más eficaz la intervención del Estado. Se evidencia asimismo la utilidad y necesidad de la evaluación del diseño de políticas públicas en el contexto cubano, marcado por el proceso de transición socialista. Por ello, se considera que implantar procesos de evaluación para estructurar las estrategias puestas en marcha puede contribuir en buena medida al objetivo de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la intervención estatal.

La necesidad de gestionar de forma racional los recursos para solventar limitaciones y estrangulamientos coyunturales y/o estructurales hace de la evaluación una herramienta de gran utilidad para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha. La evaluación en general y la evaluación del diseño en particular deben incorporarse desde el primer momento, pues ambas constituyen procesos relacionados y complementarios que caminan a la par. Es preciso examinar, de modo sistemático, la idoneidad

de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las políticas.

Por tanto, la evaluación adquiere, desde esta perspectiva, una trascendencia especial como mecanismo legitimador de la política, en el que transparencia, compromiso y empoderamiento colectivo constituyen algunas de las expresiones más inequívocas de la gobernabilidad, la gobernanza y la democracia en la época de transición socialista en Cuba. Así, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las políticas, sino también por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración, además de brindar pautas para futuras planificaciones.

Bibliografía

- ALVIRA, FRANCISCO: *Metodología de la evaluación de programas*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 1991.
- BUENO SUÁREZ, CARLOS: «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba», *Economía y Desarrollo*, 150 (2), Universidad de La Habana, La Habana, jul.-dic., 2013.
- BUENO SUÁREZ, CARLOS y JOSÉ LUIS OSUNA LLANEZA: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57): 37-66; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.
- BUSTELO RUESTA, MARÍA: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.
- ECHEVERRÍA, JAVIER: «Ciencia y valores. Propuesta para una axionomía de la ciencia», *Contrastes. Revista Interdisciplinar de Filosofía* (3): 175-194; Universidad de Málaga, Málaga, 1998.
- GONZÁLEZ, EVELIN: «Reflexiones sobre las políticas públicas en la construcción del socialismo del siglo XXI», III Conferencia Internacional La Obra de Carlos Marx y los Desafíos del Siglo XXI, 2006

- (disponible en:
http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso06/conf3_gparis.pdf).
- GUBA, EGON y YVONNA S. LINCOLN: *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publications, California, 1989.
- JOBERT, BRUNO y RAÚL URZÚA: *Estado, sociedad, políticas públicas*, INAP-Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2004.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, ROBERTO: «La coherencia y la coordinación de las políticas públicas: Aspectos conceptuales y experiencias», en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, pp. 13-46, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires, 2010.
- MESA-LAGO, CARMELO: *Cuba en la era de Raúl Castro. Reformas económico-sociales y sus efectos*, Colibrí, Madrid, 2012.
- OSUNA, JOSÉ LUIS, CAROLINA MÁRQUEZ, ANA CIRERA y CARMEN VÉLEZ: *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2011/05/folleto-lineamientos-vi-cong.pdf>)
- PETERS, B. GUY y DONALD J. SAVOIE: «Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum», *Public Administration Review*, 56 (3): 281-290; American Society for Public Administration, Washington D.C., May-June, 1996.
- VÉLEZ, CARMEN: «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo», *Nuevas Políticas Públicas* (3): 145-170; Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.
- WEISS, CAROL H.: *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, 2da. ed., Prentice Hall, N. J., Upper Saddle River, 1998.

AUTONOMÍA Y DEMOCRACIA MUNICIPAL: CONDICIONES IMPRESCINDIBLES PARA EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO LOCAL

Dra. C. Mirtha Arely del Río Hernández

Una de las cuestiones más novedosas de la Constitución cubana de 2019⁷⁶ ha sido el reconocimiento expreso del principio de *autonomía municipal* y una mayor presencia de otros principios que rigen el funcionamiento de los municipios, como los de *relación-articulación*, *heterogeneidad* y *democracia*.

La materialización práctica de estos principios supondrá en lo adelante numerosos retos para los municipios, por la amplitud de competencias y atribuciones que tendrán que asumir. Estas están en consonancia con las responsabilidades que se derivan de un mayor grado de descentralización y de la autonomía concedida, inexistentes hasta ahora en la práctica gubernamental local, la cual se ha caracterizado por el centralismo y el verticalismo en las relaciones interinstitucionales y en la toma de decisiones.

Las prácticas centralistas han tenido efectos negativos en el desempeño de los municipios cubanos y en la realización eficiente de sus competencias y atribuciones, con el consecuente debilitamiento de su capacidad y responsabilidad, reconocidas constitucionalmente «para satisfacer las necesidades mínimas locales».⁷⁷ Todo ello ha debilitado su carácter de «[...] órgano superior local en su demarcación, investida de la más alta autoridad para el ejercicio de sus funciones».⁷⁸ Asimismo, han provocado un escaso aprovechamiento de la participación ciudadana en pos de la eficacia de

⁷⁶ Ver: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), Ministerio de Justicia, La Habana, 10 de abril de 2019.

⁷⁷ Artículo 102, Constitución de la República de Cuba de 1976, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (3), Ministerio de Justicia, La Habana, 31 de enero de 2003.

⁷⁸ Artículo 103, Constitución de la República de Cuba de 1976, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (3), Ministerio de Justicia, La Habana, 31 de enero de 2003.

las decisiones públicas locales, con un marcado carácter formal de los espacios y mecanismos de participación.

Ello también ha influido en una escasa articulación entre los municipios en pos de intereses comunes, siendo casi inexistentes los mecanismos de integración y coordinación entre ellos. Asimismo, ha provocado una insuficiente apreciación, desde la propia legislación y desde la práctica, del carácter heterogéneo de los municipios, obviándose sus diferencias en lo económico, lo cultural, lo territorial, etc., lo que ha determinado en ocasiones la existencia de políticas, normas y decisiones generales que no han tenido en cuenta esa diversidad.

Por tanto, hay algunas interrogantes iniciales que requieren de estudios e investigaciones científicas de mayor profundidad: ¿podrán los municipios cubanos ejercer exitosamente la autonomía en pos de satisfacer las necesidades locales, funcionando de la misma manera en que han funcionado hasta hoy?; ¿en qué aspectos deberán fortalecerse los municipios y sus órganos para enfrentar con éxito la autonomía?; ¿qué retos enfrenta la implementación práctica de la autonomía municipal?; ¿qué papel tendrá la participación de los ciudadanos en la esfera local en el contexto de la autonomía?; y ¿cómo regular e implementar los nuevos mecanismos y garantías de la participación local?

Con la presente investigación se pretende un acercamiento a la regulación de la autonomía municipal y la democracia local en la nueva Constitución.

Desarrollo

La autonomía supone la capacidad de autodeterminación del municipio, con las limitantes naturales que le impone el formar parte del todo que es la nación, y la potestad para acometer la gestión de asuntos comunes vinculados con la colectividad y para la elaboración de normas propias, dentro de un marco normativo general y sin intervención de otro órgano extraño a su administración o gestión. Para ello el municipio requiere de capacidad jurídica y suficiencia

económica. Su núcleo medular está dado en los ámbitos de competencia que posee el municipio.⁷⁹

La autonomía municipal implica un reconocimiento de autonomía *política, administrativa y financiera*.⁸⁰ Su ámbito político debe expresarse en el pleno ejercicio de las facultades normativas y ejecutivas sobre las competencias de su responsabilidad, en la facultad del municipio para emitir políticas públicas territoriales, es decir, para intervenir en su elaboración, implementación y evaluación; en la elección directa de sus autoridades por los ciudadanos, y en el ejercicio de la participación ciudadana en las políticas públicas y en las decisiones locales.

La autonomía administrativa debe expresarse en la capacidad del municipio para ejercer la facultad de organización y gestión de sus recursos humanos, materiales y financieros en el ejercicio de sus competencias y atribuciones en forma directa o delegada, según lo dispongan las leyes.

La autonomía financiera supone que el municipio pueda disponer de los recursos que le corresponden por su participación en el presupuesto general del Estado, así como de sus recursos propios, que debe no solo administrar, sino también generar.

La autonomía es inherente a la descentralización. Entre las ventajas de esta última se reconocen las siguientes: permite una mejor localización de los recursos, facilita a las autoridades públicas identificar las necesidades de las comunidades y aplicar acciones satisfactorias, disminuye los costos de administración de un conjunto de servicios personales y sociales, y acerca el

⁷⁹ Carlos Manuel Villabella Armengol: «Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana», en Lissette Pérez Hernández y Martha Prieto Valdés (comp.), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, p. 159, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.

⁸⁰ Un análisis más amplio de estas autonomías se puede encontrar en Orisel Hernández Aguilar: «La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: Realidad y perspectivas en el caso de Cuba», *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional* (30): p. 97; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., ene.-jun., 2014.

poder a los ciudadanos comunes, acentuando sus poderes de fiscalización de la gestión pública.⁸¹

Entre sus ventajas también se reconoce la disminución de la enajenación política de los ciudadanos en la medida en que acerca a estos el ejercicio del poder y refuerza los poderes locales mediante la aproximación de la administración a la ciudadanía y el mayor conocimiento de sus necesidades y actitudes. Es favorable asimismo para el ejercicio de la participación ciudadana en las decisiones locales y fortalece sus poderes de control y fiscalización de la gestión pública; incrementa la capacidad de respuesta del gobierno a demandas específicas que emergen de la localidad; genera mayor flexibilidad en la coordinación y prestación de servicios; facilita la descongestión en las funciones de los gobiernos centrales; incentiva a las entidades descentralizadas a incrementar sus ingresos y a gestionar sus propios recursos mediante un uso más eficiente de estos.⁸²

Sin embargo, a pesar de las ventajas que puede ofrecer la descentralización, lo cierto es que en Cuba la centralización ha tenido algunos efectos ventajosos, algunos de los cuales habrá que seguir garantizando en el nuevo contexto de la autonomía municipal. Por ejemplo, entre estos efectos cabe señalarse: los altos niveles de equidad social alcanzados debido a su capacidad distributiva; la mayor facilidad y viabilidad para la formulación e implementación de políticas macroeconómicas urgentes; mayor rapidez en la toma de decisiones y una mayor concentración y disposición de los recursos en condiciones de escasez.⁸³

Según el profesor e investigador cubano Villabella Armengol, la regulación del municipio en la Constitución de 1976 adolecía de varias insuficiencias,⁸⁴ entre las que se encontraban: la indefinición del municipio como unidad

⁸¹ Haroldo Dilla: «¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?», en Roberto Dávalos (comp.), *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, p. 10, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2000.

⁸² Aymara Hernández Morales: «La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado-mercado», pp. 34-35, tesis en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, La Habana, 2005.

⁸³ Ídem.

⁸⁴ Carlos Manuel Villabella Armengol: ob. cit., p. 166.

territorial; una escasa diferenciación del municipio y la provincia como niveles políticos y administrativos; indefinición del ámbito de sus competencias y atribuciones; escasa apreciación del principio de autonomía y heterogeneidad; estructuración homogénea de las comisiones permanentes y doble subordinación de estas (a la institución representativa y a la ejecutiva).

Con la Reforma constitucional de 1992 se produjeron algunos cambios en el modelo municipal, dirigidos a lograr ciertos niveles de descentralización. Entre ellos pueden mencionarse: la definición del municipio, la creación de nuevos órganos municipales como los Consejos de Administración y los Consejos populares, la delimitación de las atribuciones de las Asambleas Municipales del Poder Popular (AMPP), una mejor estructuración de las comisiones permanentes (mayor heterogeneidad y subordinación únicamente al ente representativo), la personalización del municipio como estructura administrativa y política a partir de su diferenciación conceptual y competencial respecto a la provincia, y una apreciación más racional de los principios de autonomía y heterogeneidad.⁸⁵

En la Reforma se definía sucintamente al municipio como:

[...] la sociedad local, con personalidad jurídica a todos los efectos legales, organizada políticamente por la ley, en una extensión territorial determinada por necesarias *relaciones económicas y sociales de su población*, y con *capacidad* para satisfacer las necesidades *mínimas* locales. Las provincias y los municipios, además de ejercer sus funciones propias, coadyuvan a la realización de los fines del Estado.⁸⁶

En esta definición no se reconocía expresamente la autonomía del municipio, no se tenían en cuenta las relaciones de vecindad en la determinación de la extensión territorial de los municipios, aspecto en el que primaba el criterio económico. Del mismo modo, si bien se le reconocía expresamente «capacidad» al municipio, no se detallaba el alcance de esta. Por otra parte,

⁸⁵ Ibídem, p. 167.

⁸⁶ La cursiva es nuestra. Ver: Artículo 102, Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (3), Ministerio de Justicia, La Habana, 31 de enero de 2003.

esa «capacidad» se le reconocía para satisfacer las necesidades locales «mínimas», sin definirse cuáles serían estas.

La Constitución de 2019 ofrece una definición mucho más amplia del municipio:

[...] es la sociedad local, organizada por la ley, que constituye la unidad política-administrativa primaria y fundamental de la organización nacional; goza de autonomía y personalidad jurídica propias a todos los efectos legales, con una extensión territorial determinada por necesarias relaciones de vecindad, económicas y sociales de su población e intereses de la nación, con el propósito de lograr la satisfacción de las necesidades locales. Cuenta con ingresos propios y las asignaciones que recibe del Gobierno de la República, en función del desarrollo económico y social de su territorio y otros fines del Estado, bajo la dirección de la Asamblea Municipal del Poder Popular.⁸⁷

La autonomía del municipio comprende la elección o designación de sus autoridades, la facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, así como dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades, según lo dispuesto en la Constitución y las leyes.

La autonomía se ejerce de conformidad con los principios de solidaridad, coordinación y colaboración con el resto de los territorios del país, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación.⁸⁸

En estas postulaciones se observan como cuestiones novedosas:

⁸⁷ Artículo 168, Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), Ministerio de Justicia, La Habana, 10 de abril de 2019.

⁸⁸ Artículo 169, Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), Ministerio de Justicia, La Habana, 10 de abril de 2019.

- Reconocimiento expreso del municipio como *sociedad local y unidad política primaria y fundamental de la organización nacional*.
- Reconocimiento de que su extensión territorial se determina por relaciones económicas, sociales y *de vecindad*, así como por los *intereses de la nación*.
- Reconocimiento expreso del principio de *autonomía* municipal.
- Responsabilidad del municipio en la satisfacción de las *necesidades locales*.
- Reconocimiento de que el municipio estará bajo la dirección de una *Asamblea municipal*.
- Referencia a la suficiencia económica, necesaria para cumplir sus fines (cuenta con *ingresos propios* y las *asignaciones que recibe del Gobierno de la República*).
- Declaración del alcance de la autonomía (*elección de sus autoridades, decisión sobre la utilización de sus recursos, el ejercicio de sus competencias y la facultad para dictar disposiciones normativas*).
- Reconocimiento de principios conforme a los que debe ejercerse la autonomía (*solidaridad, coordinación y colaboración, y sin detrimento de los intereses superiores de la nación*).

La autonomía se concreta además en algunas de las atribuciones que se le asignan en el artículo 191: aprobar y controlar el plan de la economía, el presupuesto y el plan de desarrollo integral del municipio; y aprobar el plan de ordenamiento territorial y urbano y controlar su cumplimiento (ambas atribuciones se hallan estipuladas en los incisos b y c respectivamente). Asimismo, en el artículo 173 se establece que el Gobierno Provincial no podrá interferir ni asumir las funciones y atribuciones que le corresponden a los órganos locales.

El reconocimiento de la autonomía municipal es coherente con la necesidad de avanzar en la descentralización del Estado, planteada desde la aprobación de los Lineamientos en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba;⁸⁹ en su

⁸⁹ Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011. La política de

actualización en el VII Congreso⁹⁰ y en la conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, aprobado también en el VII Congreso.⁹¹

Sin embargo, debe hacerse notar que en la regulación constitucional de la autonomía no se alude expresamente a la facultad del municipio para *diseñar, implementar y evaluar* políticas públicas territoriales. En el propio artículo 191, citado anteriormente, se observa que solamente se alude a la facultad del municipio de «aprobar y controlar», pero no a la facultad de «establecer o diseñar» la política en cuestión (plan de la economía, plan de desarrollo integral del municipio, etc.), quedando la duda respecto a la cuestión de ¿quién elabora la política? Ello contrasta con lo definido en la conceptualización del modelo económico social cubano, en la que sí queda clara la facultad de las instituciones gubernamentales en los diferentes niveles para elaborar e implementar políticas públicas.⁹²

descentralización se enuncia en los Lineamientos siguientes: 5 al 11, 13 al 29, 35 al 37, 68, 121, 178 y 205 al 207.

⁹⁰ Partido Comunista de Cuba: Documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1ro. de junio de 2017 (I), VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017. En la actualización de los Lineamientos se hace referencia a la descentralización en: 17, 67, 92, 228 y 256.

⁹¹ Partido Comunista de Cuba: Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista, VII Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017. La política descentralizadora se aborda en los capítulos 1 (puntos 92 y 93), capítulo 2 (punto 131) y capítulo 3 (puntos 210, 255 y 256). Asimismo, esta cuestión se aborda en el Plan nacional del desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos, específicamente en el objetivo número 66 del Eje estratégico «Gobierno eficaz y socialista e integración social».

⁹² En el apartado 13 referido a la Separación de funciones estatales y empresariales se señala que: «[...] las instituciones gubernamentales se diseñan y organizan en sus **diferentes niveles**, centrándose en el desempeño con mayor efectividad de sus funciones rectoras, entre ellas [...] **establecer** políticas públicas [...]»

En el Eje estratégico «Gobierno eficaz y socialista e integración social», apartado 51, se define que: «[...] los órganos del Estado y sus actuaciones **en los respectivos espacios** desempeñan un papel crucial en la **formulación** y la **implementación** de políticas públicas [...]. En el apartado 66 se señala la necesidad de: «[...] un balance adecuado entre

En el nuevo contexto descentralizador y autonómico a favor de los municipios, que prevé la Constitución de 2019, es evidente la necesidad de un fortalecimiento de los órganos locales, cuyo funcionamiento ha estado marcado durante décadas por una capacidad restringida de los órganos municipales para la toma de decisiones no solo sobre el presupuesto, sino también para formular políticas públicas locales, y para generar y administrar los recursos propios. Todo ello ha sido provocado por la excesiva centralización desde la provincia y la nación, que también han limitado, mediante disposiciones administrativas, la autonomía municipal, en especial de la AMPP como órgano superior local.

Otro principio que se ha fortalecido en la nueva Constitución es el de democracia. El principio de democracia municipal debe suponer la intervención o involucramiento activo de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la toma de decisiones públicas locales en las distintas esferas de la vida social. En lo político se manifiesta en la intervención directa de los ciudadanos en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado en el ámbito municipal. Para que la democracia local se materialice son necesarias determinadas garantías materiales y jurídicas; estas últimas requieren como premisa inicial el reconocimiento jurídico de la participación como un derecho.

La participación de los ciudadanos a nivel local es un antídoto contra los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas y toma de decisiones. Tiene entre sus principales ventajas: la adopción de decisiones más eficaces desde el punto de vista de los intereses de la población; la disminución de los riesgos de que las decisiones afecten los intereses locales; el logro de un mayor compromiso político del ciudadano con las instancias locales de poder y con el sistema político en general; una mayor aceptación de las decisiones y una mayor colaboración en su ejecución y un mayor aprovechamiento de las ideas, criterios y sugerencias de la ciudadanía para la solución de los problemas comunitarios, lo cual favorece el autodesarrollo de las comunidades. Como resultado de todo esto, se favorece el consenso, la legitimidad del poder, el carácter democrático del sistema político y su

centralización y descentralización, a fin de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas en los niveles central y territorial».

governabilidad, pues en la medida en que el ciudadano participe de forma activa en la adopción de las decisiones y en la solución de sus problemas, mayor será su confianza en las instituciones municipales y en el sistema político en general.

La regulación jurídica de la participación política en la Constitución de 1976 y en sus reformas sucesivas, así como en otras disposiciones legales referidas al municipio, ha sido insuficiente.⁹³ Los derechos y mecanismos relacionados con la participación estaban dispersos en la Constitución. El artículo 131 solo se refería a que: «[...] los ciudadanos cubanos tienen derecho a intervenir en la dirección del Estado, bien directamente o por intermedio de sus representantes elegidos para integrar los órganos del Poder Popular, y a participar, con ese propósito, en la forma prevista en la ley, en elecciones periódicas y referendos populares, que serán de voto libre, igual y secreto». En dicho artículo la participación quedaba restringida a la intervención en elecciones y referendos a través del voto, y no existía ningún precepto que reconociera expresamente la participación política como un derecho específico, como sí lo hacía respecto a otros derechos como el del trabajo, la seguridad social, la salud, etc.

Con la Ley No. 91 de los Consejos Populares⁹⁴ se pretendió ampliar la regulación de la participación ciudadana en el funcionamiento de estos órganos. En este sentido, la ley establece que: «[...] la participación está presente desde la identificación de los problemas y necesidades y sus posibles soluciones, hasta la adopción de las decisiones, así como en la planificación, desarrollo y evaluación de las principales acciones que se ejecutan en la demarcación».⁹⁵ Asimismo, establece el empleo de métodos participativos de trabajo para: a) identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan a la comunidad y sus posibles soluciones; b) organizar y promover

⁹³ Un estudio amplio de estas deficiencias puede consultarse en Mirtha Arely del Río Hernández: «La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico», tesis doctoral, Universidad de La Habana, La Habana, 2002.

⁹⁴ Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (6), Ministerio de Justicia, La Habana, 25 de julio de 2000.

⁹⁵ Artículo 35, Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (6), Ministerio de Justicia, La Habana, 25 de julio de 2000.

el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, mejorar la convivencia y la calidad de vida; c) decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan; y d) realizar la evaluación y control de los resultados de las acciones desarrolladas.⁹⁶

Por su parte, el Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular⁹⁷ es omiso y ambiguo en la regulación de la participación ciudadana, al no establecer concretamente el derecho de participación local y sus mecanismos concretos. Solo en el artículo 4 se refiere que: «[...] para el ejercicio de sus funciones la Asamblea Municipal del Poder Popular se apoya en las comisiones de trabajo, en los Consejos Populares, en el Consejo de la Administración, así como en *la iniciativa y amplia participación de la población*, en estrecha coordinación con las organizaciones de masas y sociales».⁹⁸

En el artículo 60, refiriéndose a las reuniones de rendición de cuentas del delegado a sus electores, establece que: «Estas reuniones constituyen, además, una vía para informar a los electores sobre la situación en que se encuentra la circunscripción, el Consejo Popular, el municipio, la provincial y el país, *promoviendo el análisis colectivo en la búsqueda de soluciones con la participación popular*».⁹⁹

El mismo artículo señala que los delegados tienen el deber de: «[...] esforzarse por convertir las reuniones en un diálogo abierto y útil entre sus electores y él, referido a los principales asuntos a tratar *encaminado a proporcionar la participación real de la población en la solución de los problemas de la colectividad*».¹⁰⁰

Con la Constitución de 2019 se dan pasos importantes en la regulación de la participación política de los ciudadanos, al reconocerla expresamente como un

⁹⁶ Artículo 38, Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (6), Ministerio de Justicia, La Habana, 25 de julio de 2000.

⁹⁷ «Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular de 13 de septiembre de 1995», disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/asambleas-municipales-del-poder-popular/>

⁹⁸ Ídem (la cursiva es nuestra).

⁹⁹ Ídem (la cursiva es nuestra).

¹⁰⁰ Ídem (la cursiva es nuestra).

derecho dentro del Título V: Derechos, Deberes y Garantías. Concretamente, el artículo 80 establece que los ciudadanos cubanos tienen el derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder del Estado, lo cual se materializa en otros derechos: a) estar inscriptos en el registro electoral; b) proponer y nominar candidatos; c) elegir y ser elegidos; d) participar en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática; e) pronunciarse sobre la rendición de cuentas que les presentan los elegidos; f) revocar el mandato de los elegidos; g) ejercer la iniciativa legislativa y de reforma de la Constitución; h) desempeñar funciones y cargos públicos; y i) estar informados de la gestión de los órganos y autoridades del Estado.

En dicha regulación se incluyen nuevos mecanismos de participación como las consultas populares, los plebiscitos, la iniciativa popular para proponer reformas a la Constitución y el derecho a la información que se genera en la gestión de los órganos y autoridades del Estado.

De igual manera, la nueva Constitución fortalece el principio de democracia municipal, brindando nuevas oportunidades para el involucramiento activo de los ciudadanos en el ámbito local. Ello se expresa concretamente en el artículo 200, referido a las garantías para los derechos de petición y participación local:

- Las consultas populares que pueden ser convocadas por la AMPP para asuntos de interés local.
- El derecho de la población del municipio a proponer a la AMPP el análisis de temas de su competencia.
- La atención a los planteamientos, quejas y peticiones de la población por las entidades municipales.
- El derecho de la población a estar informada sobre las decisiones de interés general que se adoptan por los órganos del Poder Popular.
- El derecho de los ciudadanos a solicitar a la AMPP el análisis de los acuerdos y disposiciones propios o de autoridades que se le subordinan, por estimar que lesionan sus intereses individuales o colectivos, y el derecho a que se adopten las medidas correspondientes.

Hay preceptos en este texto constitucional que contienen principios, reglas democráticas y derechos que también favorecen y tributan a la participación local. Algunos de ellos provienen de la Constitución anterior, otros presentan una regulación diferente a la que se les brindaba anteriormente, mientras que otros son de nueva incorporación:

- El principio de soberanía popular, cuando se establece que la soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, del cual dimana todo el poder del Estado y que este poder se ejerce de manera directa o por medio de las Asambleas del Poder Popular (Artículo 3).
- La obligación de los órganos del Estado, sus directivos, funcionarios y empleados de respetar, atender y dar respuesta al pueblo, mantener estrechos vínculos con este y someterse a su control (Artículo 10).
- Dentro de los fundamentos de la política educacional, científica y cultural, se establece que el Estado promueve la participación ciudadana en la realización de su política educacional, científica y cultural (Artículo 32, inciso d).
- El control popular (el pueblo controla la actividad de los órganos estatales, de sus directivos y funcionarios, de los diputados y de los delegados, de conformidad con lo previsto en la ley) (Artículo 101, inciso b).
- La rendición de cuentas y revocación del mandato (los elegidos tienen el deber de rendir cuenta de su actuación periódicamente y pueden ser revocados de sus cargos en cualquier momento) (Artículo 101, inciso c).
- El principio de transparencia gubernamental (los órganos del Estado, sus directivos y funcionarios actúan con la debida transparencia) (Artículo 101, inciso h).
- El derecho a la información: Establece el derecho de las personas a solicitar y recibir del Estado información veraz, objetiva y oportuna, y a acceder a la que se genere en los órganos del Estado y entidades correspondientes, conforme a las regulaciones establecidas (Artículo 53).

- La libertad de prensa ejercida de conformidad con la ley y los fines de la sociedad (se establece que los medios fundamentales de comunicación social son propiedad socialista de todo el pueblo o de las organizaciones políticas, sociales y de masas, de lo cual se infiere que otros medios no fundamentales pueden ser objeto de otras formas de propiedad) (Artículo 55).
- Los derechos de reunión, manifestación y asociación, con fines lícitos y pacíficos, siempre que se ejerzan con respeto al orden público y el acatamiento a las leyes (Artículo 56).
- El derecho de las personas a dirigir quejas y peticiones a las autoridades, las que están obligadas a tramitarlas y dar las respuestas oportunas, pertinentes y fundamentadas en el plazo y según el procedimiento establecido en la ley (Artículo 61).

Otra novedad en la Constitución de 2019 es la existencia de preceptos que amplían los derechos de participación en la esfera económico-laboral y en la esfera cultural:

- Se reconoce la participación de los trabajadores en los procesos de planificación, regulación, gestión y control de la economía y de los colectivos laborales en la administración y gestión de las entidades empresariales estatales y unidades presupuestadas (Artículo 20).
- El derecho de las personas a participar en la vida cultural y artística de la nación (Artículo 79).
- El reconocimiento de las personas jóvenes como participantes activos en la sociedad, por parte del Estado, la sociedad y las familias (Artículo 87).

De todas estas nuevas regulaciones vale destacar por su importancia el reconocimiento expreso del derecho de participación política en el artículo 80, al referirse a la participación en las tres relaciones político-jurídicas fundamentales relativas al poder, dadas en:

1. La *conformación* de los órganos de poder del Estado, en la que prima el carácter electivo y renovable de los órganos representativos.
2. El *ejercicio* del poder, que se materializa esencialmente en el derecho de intervenir en la toma de decisiones públicas, a lo cual tributan las garantías del artículo 200 mencionado anteriormente.
3. El *control* del poder del Estado, que se expresa en el derecho de los ciudadanos a revocar a los representantes, así como en la rendición de cuentas de los elegidos ante sus electores, entre otros mecanismos de control.

Es relevante también el reconocimiento expreso del derecho a la información —totalmente ausente en la Constitución anterior—, en estrecha coherencia con la transparencia gubernamental, reconocida por vez primera dentro de los principios de organización y funcionamiento de los órganos del Estado. Ambas son condiciones imprescindibles para el ejercicio de los derechos de participación ciudadana.

Conclusiones

El reconocimiento expreso de la autonomía municipal en la Constitución de 2019 significa un importante paso de avance en la actualización del modelo económico, social y político de la sociedad y del Estado socialista cubano. Esta se encamina a lograr mayores niveles de descentralización en pos del fortalecimiento de los municipios como sujetos esenciales del desarrollo local.

La autonomía de los municipios supondrá un incremento notable de los poderes, competencias y atribuciones de las instituciones municipales, por lo que deberá incrementarse la participación de los ciudadanos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas municipales y en los procesos de toma de decisiones que asumen tales instituciones, de modo que se fortalezca la soberanía popular en el ámbito local.

La implementación práctica de la autonomía y de los nuevos mecanismos de participación democrática de los ciudadanos en ese nivel enfrentará numerosos desafíos, dada la reducida autonomía existente anteriormente y las debilidades que en la práctica sociopolítica ha padecido la participación ciudadana en la

toma de decisiones. El primer reto en el orden jurídico está dado en que la legislación municipal desarrolle ampliamente estos principios en correspondencia con los fundamentos y valores del texto constitucional y la conceptualización del modelo socialista cubano aprobada en el VII Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Bibliografía

CUBA: Constitución de la República de Cuba de 1976, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (3), Ministerio de Justicia, La Habana, 31 de enero de 2003.

_____: «Reglamento de las Asambleas Municipales del Poder Popular de 13 de septiembre de 1995», disponible en: <http://www.parlamentocubano.gob.cu/index.php/asambleas-municipales-del-poder-popular/>

_____: Ley No. 91 de 13 de julio de 2000, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (6), Ministerio de Justicia, La Habana, 25 de julio de 2000.

_____: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), Ministerio de Justicia, La Habana, 10 de abril de 2019.

DEL RÍO HERNÁNDEZ, MIRTHA ARELY: «La participación popular en el proceso de toma de decisiones públicas en el ámbito local comunitario en Cuba. Su régimen jurídico», tesis de doctorado, Universidad de La Habana, La Habana, 2002.

DE LA SOTA CEBEY, ADIANA: «El control y la fiscalización de los Consejos Populares. La experiencia del Consejo Popular Vigía-Sandino-Bengochea», Trabajo de Diploma, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2017.

DILLA, HAROLDO: «¿Por qué necesitamos municipios más fuertes?», en Roberto Dávalos (comp.), *Desarrollo local y descentralización en el contexto urbano*, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2000.

HERNÁNDEZ AGUILAR, ORISEL: «La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: Realidad y perspectivas en el

caso de Cuba», *Cuestiones constitucionales. Revista Mexicana de Derecho constitucional* (30): 91-122; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D. F., ene.-jun., 2014.

HERNÁNDEZ MORALES, AYMARA: «La descentralización como alternativa a la crisis cubana de los noventa. La revalorización de las relaciones Estado-mercado», tesis en opción al grado científico de Doctora en Ciencias Sociológicas, Universidad de La Habana, La Habana, 2005.

PÉREZ HERNÁNDEZ, LISSETTE y MARTHA PRIETO VALDÉS (comp.): *Selección legislativa de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 1999.

VILLABELLA ARMENGOL, CARLOS MANUEL: «Los principios teóricos del municipio. Su apreciación en la municipalidad cubana», en Lissette Pérez Hernández y Martha Prieto Valdés (comp.), *Temas de Derecho Constitucional cubano*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2002.

ELEMENTOS ESENCIALES PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE ATENCIÓN AL ADULTO MAYOR EN EL MUNICIPIO DE PLACETAS

MSc. Lucrines Azcuy Aguilera

Dra. C. Yamila Roque Doval

Dr. C. Enrique Gómez Cabeza

En la actualidad se ha evidenciado un auge en la utilización del término *políticas públicas* para hacer referencia a la actuación de los gobiernos frente a determinadas problemáticas. Incluso, tiende a utilizarse indistintamente como sinónimo de política social. Esto lleva al planteamiento de la siguiente interrogante: ¿qué entender por política social y qué entender por política pública?

Para la respuesta a estas interrogantes se puede hacer referencia a la explicación brindada por los investigadores Valdés y Espina, cuando plantean que: «[...] la política social puede ser entendida como un subconjunto de las políticas públicas o como aquellas orientadas a la distribución de bienes públicos».¹⁰¹

Espina¹⁰² también hace referencia a que la política social es una respuesta a demandas sociales a través de programas de acción que responden a necesidades sociales. Es asimismo una respuesta público-estatal, más allá de la iniciativa privada, individual, familiar y espontánea, cuyas decisiones requieren ser colectivas, planificadas, reglamentadas y amparadas por determinadas leyes.

Según nuestro criterio, tanto la política social como la política pública se refieren al acceso y distribución de los bienes públicos. Desde la política

¹⁰¹ Juan Valdés Paz y Mayra Espina: *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, FLACSO, San José, 2011.

¹⁰² Ver: María del Carmen Zabala Argüelles: *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

pública, la relación entre las instancias que deciden y la sociedad o el grupo social específico que recibe el beneficio, se produce en un espacio público que incluye al Estado y al gobierno, pero los trasciende por el carácter colectivo de las acciones y decisiones que se adoptan, la multiplicidad de actores que pueden intervenir y el carácter focalizado de las acciones frente a la universalidad que plantean las políticas sociales.

A estas definiciones se les puede agregar el papel que juegan los beneficiarios de la política en todo el proceso de gestión, fundamentalmente en la etapa de diseño de la misma, de forma tal que en lo que se reglamente y en los programas y acciones que se diseñen estén contenidas las necesidades, convertidas en demandas sociales, del grupo poblacional al cual va dirigida la política. Asimismo, también debe desarrollarse el proceso de control y evaluación de la misma a través de los mecanismos que posee el gobierno, con la inclusión de la participación directa de los principales beneficiarios.

Desde esta perspectiva se estaría propiciando que en la universalidad de la política social se preste mayor atención a problemáticas y grupos específicos, permitiendo que ese universalismo sea más sensible a las diferencias debido a la heterogeneidad poblacional, territorial, etaria y de género sobre la que debe incidir la política social.

Una de las temáticas que requiere un tratamiento desde la política social es el envejecimiento poblacional. Del mismo modo, una mirada más focalizada sobre el asunto debe centrar la atención en los adultos mayores, en su condición de grupo poblacional que va en aumento y requiere una atención a través de políticas públicas que se articulen desde los contextos locales con políticas nacionales.

Esto se evidencia en Cuba, país que presenta elevados índices de envejecimiento poblacional, especialmente en el municipio de Placetas, el segundo más envejecido del país. En este contexto, la atención a los adultos mayores requiere de una política a escala local que articule los diferentes niveles de aplicación de la política social y propicie el desarrollo de espacios de participación, cooperación y concertación de los diferentes sectores implicados en la atención a este grupo poblacional.

Marco normativo cubano para la política de atención al adulto mayor en Placetas

Desde el año 2011 Cuba comenzó un proceso de actualización de su modelo económico social como resultado de su propio desarrollo. Este proceso de actualización cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo Social hasta 2030, que funge como documento rector del Sistema Nacional de Planificación. Este incluye las estrategias, objetivos y acciones generales en materia económica, social y política, concebidas de manera integral y coherente para orientar la conducción del desarrollo, haciendo énfasis en la perspectiva territorial con el propósito de fortalecer la articulación entre los objetivos de desarrollo nacionales, territoriales y locales.

Se plantean como pilares fundamentales del desarrollo los siguientes ejes estratégicos: a) gobierno eficaz y socialista e integración social; b) transformación productiva e inserción internacional; c) potencial humano, ciencia, tecnología e innovación; d) infraestructura, recursos naturales y medio ambiente; y e) desarrollo humano, justicia y equidad. Cada uno de estos ejes se estructura por objetivos dirigidos a lograr las transformaciones que demanda el país y alcanzar de este modo la visión de nación propuesta.

La visión de desarrollo propuesta hace énfasis en la prosperidad y el bienestar asociados a diversos factores, tales como: salud, educación, cultura, fomento de valores, calidad de los servicios, estabilidad económica, generación de relaciones de convivencia saludables, establecimiento de relaciones de comunicación e información entre los diversos actores, y generación de posibilidades de participación, de creatividad y capacidades en todos los segmentos poblacionales.

También se reconoce la necesidad de atender la dinámica poblacional del país debido a los elevados niveles de envejecimiento que presenta Cuba. Por ello, en el año 2014 se aprobó la política para la atención a los elevados niveles de envejecimiento y en el Lineamiento 119 de la Política Económica y Social del Partido, se hace referencia a «[...] garantizar la implantación gradual» de dicha política, en la cual juegan un papel fundamental los gobiernos locales, atendiendo a la situación que presentan y a sus posibilidades reales.

Más recientemente, se aprobó la nueva Constitución de la República de Cuba (2019), en cuyo artículo 88 se refiere que:

El Estado, la sociedad y las familias, en lo que a cada uno corresponde, tienen la obligación de proteger, asistir y facilitar las condiciones para satisfacer las necesidades y elevar la calidad de vida de las personas adultas mayores. De igual forma, respetar su autodeterminación, garantizar el ejercicio pleno de sus derechos y promover su integración y participación social.

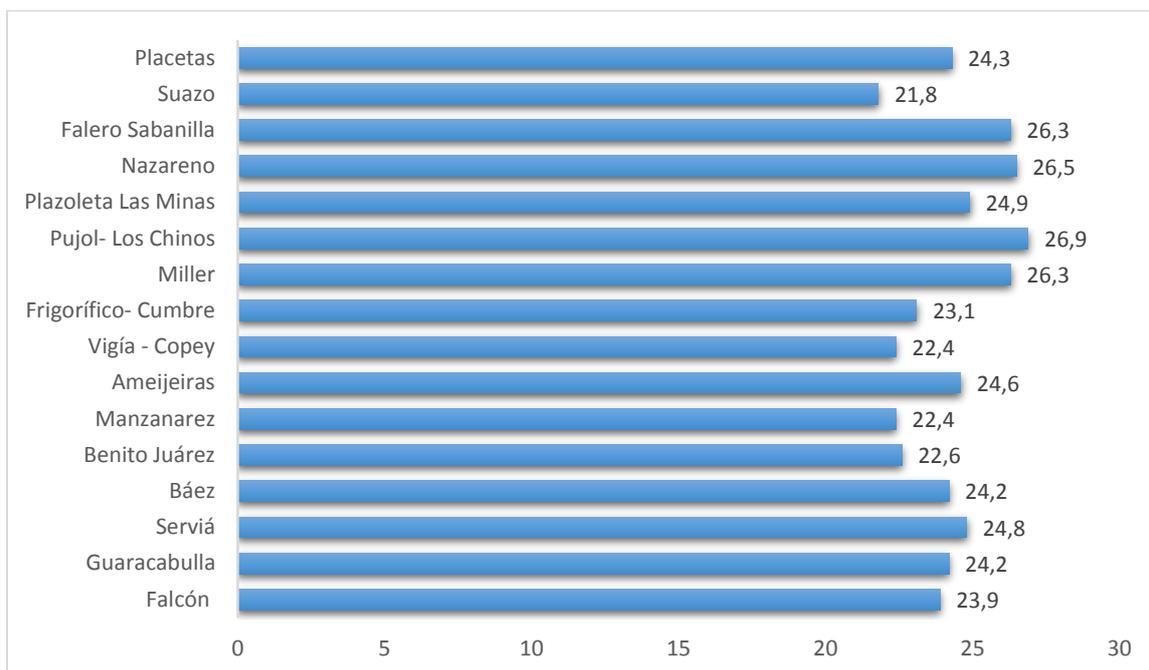
A nivel provincial, el Consejo de la Administración Provincial de Villa Clara, mediante el acuerdo 116/2016, aprobó la política para la atención a la dinámica poblacional de la provincia durante el período 2016-2025.

Caracterización de los adultos mayores del municipio de Placetas

El municipio de Placetas, el más envejecido de la provincia y el segundo más envejecido del país, tiene una población total de 68 922 personas; de ella 34 492 hombres y 34 430 mujeres, según los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012. La población se distribuye de la siguiente forma según los grupos de edades: el grupo entre 0-14 años representa el 15,8 %; el de 15-59 años representa el 60 % y el de 60 años y más comprende el 24,3 %. Es decir, casi la cuarta parte de la población del municipio está clasificada como adultos mayores.

Si se realiza un análisis del índice de envejecimiento por consejos populares, puede observarse que siete de los catorce sobrepasan el nivel provincial, entre los que sobresalen Pujol-Los Chinos, Nazareno, Miller y Falero Sabanilla, con índices de envejecimiento de 26,9 %, 26,5 % y 26,3 % respectivamente. De estos consejos, solo Pujol-Los Chinos está ubicado en una zona urbana, el resto pertenece a la zona rural del municipio (ver gráfico 1).

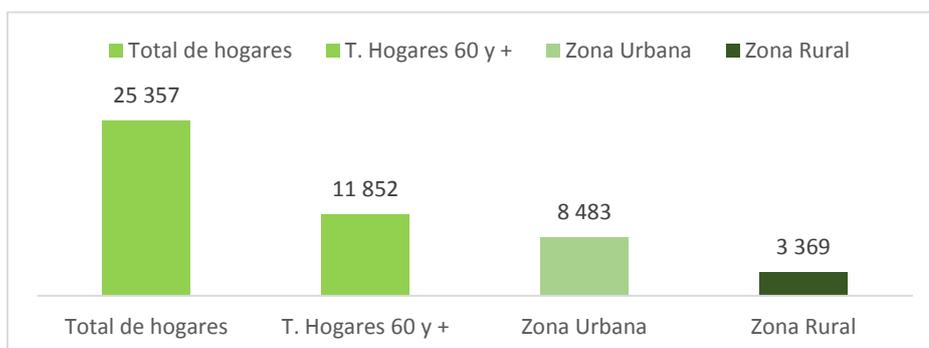
Gráfico 1 Índice de envejecimiento por consejos populares (expresado en %)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

Los adultos mayores residen en 11 852 hogares, lo que representa el 46,7 % del total de hogares del municipio, con predominio de la zona urbana, aunque la cifra de la zona rural es representativa. Para focalizar los programas y servicios que se diseñan, deben tenerse en cuenta los espacios urbanos y rurales, dada la heterogeneidad territorial (ver gráfico 2).

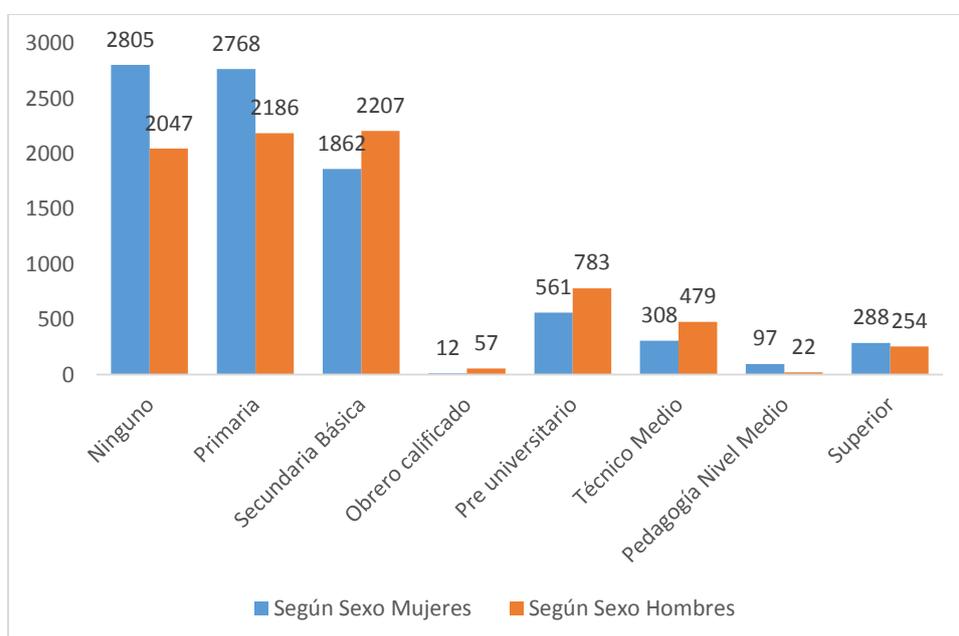
Gráfico 2 Total de hogares con presencia de adultos mayores según zona de residencia



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

En cuanto al nivel de escolaridad vencido por este grupo poblacional, se conoce que predominan los que no tienen ningún nivel vencido, es decir, saben leer y escribir pero solo cursaron los primeros grados de la primaria, y aquellos que vencieron los niveles primario y secundario. Predominan las mujeres con ningún nivel escolar vencido y que solo llegaron a la primaria. Esta situación cambia en el caso de los hombres en los niveles de secundaria básica, obrero calificado, preuniversitario y técnico medio (ver gráfico 3).

Gráfico 3 Nivel de escolaridad vencido por las personas de 60 años y más, según sexo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

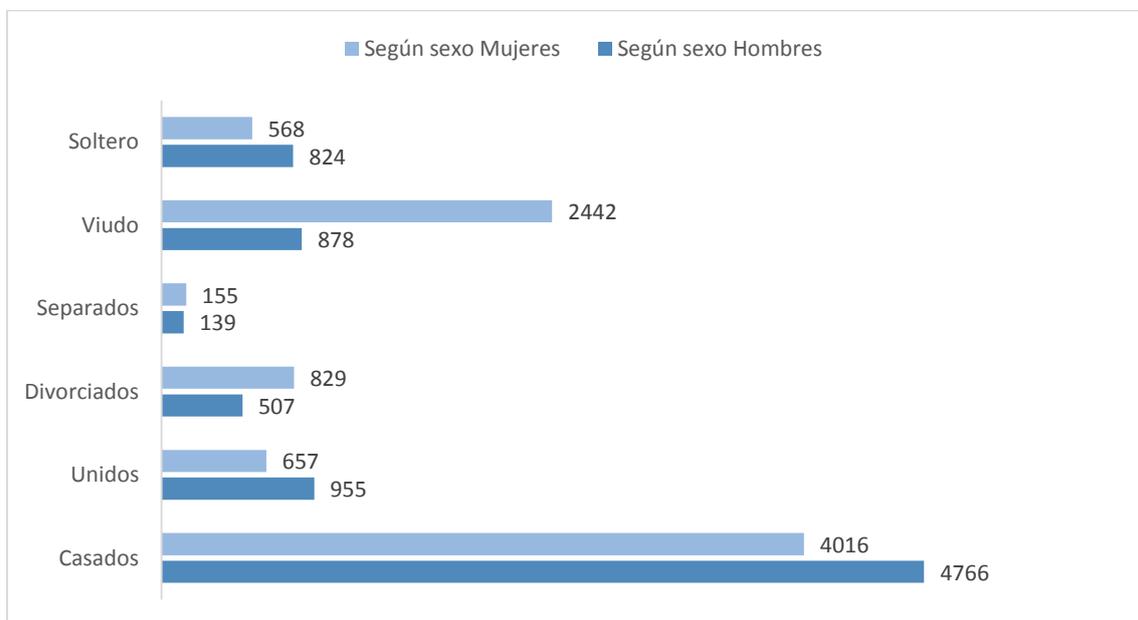
Otro elemento importante que se ha tenido en cuenta es la situación conyugal de los adultos mayores, como parte de la red de apoyo que pueden tener en esta etapa de la vida. Se destaca el predominio de los adultos mayores casados, fundamentalmente hombres (ver gráfico 4).

En el caso de los viudos predominan las mujeres, debido a que la esperanza de vida es mayor en el sexo femenino. Esto reafirma la creencia de que «la vejez tiene cara de mujer», debido a que ella posee mayores expectativas de vida que el hombre, además de que las mujeres por lo general se casan o

conviven con hombres de más edad, lo que las hace más propensas a la viudez.

En este sentido, es válido resaltar que la soledad es un factor de gran importancia en la determinación de la calidad de vida de las personas, por lo que la familia y la integración social son aspectos que no pueden dejarse de lado al analizar la situación del adulto mayor. El hecho de contar con redes de apoyo, ya sean familiares o sociales, influye directamente en el aumento de la calidad de vida de esta parte de la población.

Gráfico 4 Situación conyugal de las personas de 60 años y más, según sexo (expresada en unidades)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

Desde el punto de vista social y económico, por el tipo de relaciones que pueden establecer y los niveles de dependencia, también se conoce la cantidad de adultos mayores que luego de arribar a la edad de jubilación continúan trabajando (ver tabla 1). Estos solo representan el 14,3 % del total de adultos mayores del municipio y predominan aquellos que se dedican a las labores agrícolas, los trabajadores de servicios, artesanos y operarios. En todos los casos sobresalen en número los hombres.

Tabla 1 Personas de 60 años y más que desempeñan alguna labor

Categoría ocupacional	Cantidad de adultos mayores (unidad)		
	Total	Hombres	Mujeres
Directores y gerentes	113	95	18
Profesionales	116	66	50
Técnicos y profesionales de nivel medio	72	48	24
Empleados de oficina	102	64	38
Trabajadores de servicios	362	258	104
Agricultores	737	674	63
Operarios y artesanos	280	236	44
Operarios de máquinas	140	126	14
Ocupaciones elementales	470	308	162
Total municipal	2 392	1 875	517

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

En la caracterización del municipio también se han tenido en cuenta los principales padecimientos o discapacidades de este grupo poblacional como referente para la organización de los servicios de salud pública, así como para la producción de equipos o soportes de ayuda y las acciones a realizar por parte de Planificación Física y Servicios Comunales en pos de la eliminación de barreras arquitectónicas y la construcción de espacios donde no se les limite el acceso por las condiciones físicas del lugar (ver tabla 2).

En este sentido, los padecimientos o discapacidades que predominan es la debilidad visual, las limitaciones físico motoras y la debilidad auditiva.

Tabla 2 Población de 60 años y más con algún padecimiento o discapacidad

Principales padecimientos	Adultos mayores (unidad)
Deficiencia permanente del habla	87
Débil auditivo	368
Sordo	192
Ciego	106
Débil visual	965
Limitación físico-motora	726
Enfermedad mental crónica	210
Retraso mental	95
Insuficiencia renal crónica	136

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Viviendas del año 2012.

A partir de esta caracterización,¹⁰³ se pueden trazar proyecciones de trabajo en función de brindar atención al adulto mayor, teniendo en cuenta la heterogeneidad que caracteriza a este grupo poblacional.

Participantes en la construcción de la política para la atención al adulto mayor en Placetas

El diseño de la política se ha concebido de forma participativa a partir de la utilización de asesores por parte del gobierno local de Placetas, y de la participación de los beneficiarios directos de la política (adultos mayores y sus familiares).

Para la atención a esta problemática se creó, en el año 2014, el Grupo Municipal para la Atención a la Dinámica Poblacional de Placetas. La creación de dicho grupo fue aprobada mediante acuerdo del Consejo de la Administración Municipal y funciona a partir de un sistema de trabajo.

¹⁰³ En proceso de actualización a partir de los datos de la Oficina de Estadística Provincial y Municipal.

Está conformado por representantes de instituciones como: Dirección Municipal de Salud Pública, Dirección Municipal de Educación, Dirección Municipal de Cultura, Dirección Municipal de Deporte, Comunicación, Dirección Municipal de Planificación Física, Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social, Dirección Municipal de Economía y Planificación, Dirección Municipal de Finanzas y Precios y Dirección Municipal de Comercio. Estas son instituciones que a criterio del municipio tienen un mayor impacto en esta problemática. También participa el Centro Universitario Municipal (CUM), sede de la universidad como institución en el territorio.

Las acciones propuestas son de diversa índole: abarcan lo asistencial, la prestación de servicios, la capacitación a los diversos actores, la investigación y la labor de sensibilización sobre la temática, tanto a los actores locales como a la población en general.

En la elaboración de la política también han participado los adultos mayores del municipio y sus familiares, teniendo en cuenta los que están institucionalizados, los que participan en determinados programas, así como aquellos que permanecen en sus hogares, teniendo como criterios de selección: la residencia en consejos populares urbanos y rurales que presentan mayores índices de envejecimiento, la representación de los rangos de edad que distinguen la etapa de adultez mayor y su disposición a participar.

El método utilizado ha sido la mesa de concertación, ya que este permite generar procesos participativos, de dirección de horizontalidad y la creación de espacios multisectoriales que contribuyan a la transformación de la realidad en la atención a una temática de interés local con una visión integradora, articuladora de los diferentes niveles de decisión.

Son herramientas que contribuyen a la solución de problemas mediante el consenso, el diálogo y la reflexión coherente con el propósito de alcanzar un determinado fin con los medios existentes. Constituye asimismo un método importante para la asesoría a los gobiernos municipales en la desagregación de políticas nacionales, teniendo en cuenta las características de cada territorio y generando un impacto en los planos político, económico y social.

En el caso específico del Grupo para la Atención a la Dinámica Poblacional de Placetás, la utilización de la mesa de concertación le aporta insumos importantes para su funcionamiento como grupo asesor del gobierno municipal.

En este sentido, la utilización de este método permite no solo el diagnóstico y caracterización de determinadas problemáticas, sino la búsqueda de soluciones consensuadas y objetivas que permita la realización de sus planes anuales según su sistema de trabajo, con el fin de organizar las acciones a realizar en un determinado período con el control y evaluación correspondientes.

En este proceso de construcción se han hecho aportes conceptuales, técnicos, operativos, metodológicos y vivenciales desde diferentes escenarios y con la participación de diversos actores.

Esbozo de la propuesta de política para la atención al adulto mayor en Placetas

Teniendo en cuenta que la política local estará articulada con la política nacional y provincial para la atención a la dinámica poblacional y que la misma estará focalizada en la atención a los adultos mayores, se propone como:

Objetivo general:

- Atender las necesidades de la creciente población de 60 años y más, así como fomentar la participación de los adultos mayores en las tareas económicas, políticas y sociales de la provincia.

Objetivos específicos:

- Promover la protección de los adultos mayores teniendo en cuenta la satisfacción de las necesidades fundamentales y el mejoramiento de su calidad de vida.
- Implementar la creación de espacios propicios y favorables, a través de un entorno adecuado para las personas mayores que contribuya a su desarrollo social.
- Mejorar el potencial de salud de las personas mayores, permitiéndoles el acceso a servicios cercanos, oportunos y de calidad.
- Fortalecer acciones de capacitación para personas mayores que contribuyan a su integración y participación social.

Principios y valores

Para la fundamentación de esta política, se propone que esta se sustente en los siguientes valores: solidaridad intergeneracional y cooperación.

Se plantea que uno de los valores esenciales sea la solidaridad intergeneracional, porque lo que hoy exhibe la sociedad en cuanto a desarrollo social, económico, cultural y político, se constituye en buena medida a partir del legado dejado por los adultos mayores a las generaciones que les siguen. En este sentido, las generaciones más jóvenes tienen una deuda con los adultos mayores, que no es otra que hacerles justicia, dándoles lo que ellos requieren y merecen, no solo para una vida digna, sino para mejorar su calidad de vida, de acuerdo con su propio protagonismo y posibilidades.

No se trata de una mera actitud de compasión o de limosna hacia los viejos. Se trata más bien de una actitud de respeto, de apoyar, de estimular, de comprender, en el marco de un intercambio de solidaridad, donde el adulto mayor también sea solidario con las generaciones más jóvenes y estas con los adultos mayores. Se trata de una solidaridad de «ida y vuelta» intergeneracional.

Por otra parte, es conveniente recordar que la solidaridad se basa en el conocimiento y en el amor hacia el otro; por ello, el núcleo natural en que se vive esta solidaridad es en la familia, donde se dan las relaciones a través de las cuales se materializa la solidaridad entre padres, hijos, abuelos y nietos.

En la medida en que se fortalezca la solidaridad intergeneracional al interior de cada familia, será posible la proyección de un trato más digno al adulto mayor en el resto de la sociedad.

En cuanto a la cooperación, esta se propone como requisito indispensable para lograr el desarrollo humano, el cual no solo implica preocuparse por la gente como individuos, sino también por la forma en que estos interactúan y cooperan en las comunidades. El sentido de pertenencia a la comunidad es una fuente importante de bienestar, proporciona placer y sentido, y confiere una percepción de contar con un determinado propósito y significado.

Los principios que se proponen para la elaboración de la política son: equidad, participación activa, prevención, flexibilidad en el diseño de la política, descentralización y subsidiariedad del Estado y su rol regulador.

Cuando se habla del principio de la equidad, este debe entenderse como igual acceso a las oportunidades. Se refiere a los modos en que se distribuyen la riqueza, los conocimientos y el poder en una sociedad. Se señala que una sociedad es equitativa cuando brinda iguales oportunidades de acceso para todos e incluso brinda más oportunidades para aquellos en desventaja. Asimismo, la distribución no se realiza teniendo en cuenta rasgos como la extracción social o el sexo, sino atendiendo a la capacidad.

Por tanto, también juega un papel importante la participación de los individuos, pero esta debe ser una participación activa y reconocer la autovalencia, es decir, la capacidad de valerse por sí mismos de la mayor parte de los adultos mayores, lo cual les permite ser autónomos y, por ende, tener un envejecimiento activo. Esto implica necesariamente planificar con los adultos mayores todas aquellas acciones que irán en su propio beneficio. A su vez, reconocer esta autonomía del adulto mayor es reconocer también su capacidad para organizarse y crear instancias que los representen en su diversidad de inquietudes e intereses.

También se hace necesario tener en cuenta la prevención desde un enfoque prioritario en lo social, lo psicológico, lo económico y, por supuesto, en materia de salud.

En lo social y lo psicológico, la prevención tiene un énfasis educativo. Toda la población, a través de la familia, el sistema escolar y los medios de comunicación social, debe recibir educación sobre su propio proceso de envejecimiento y conocimientos sobre la forma de relacionarse con los adultos mayores. A su vez, los actuales adultos mayores deben recibir información y asistencia para su autocuidado.

Es importante asumir que lo preventivo, como enfoque prioritario, considere al adulto mayor en su contexto sociocultural y económico. Esto implica valorar de un modo sustantivo las redes de apoyo que deben estar al servicio del adulto mayor.

Otro principio que necesariamente debe considerar esta y todas las políticas, es la flexibilidad frente a las diversas situaciones que se presentan en la adultez mayor.

La situación del adulto que vive solo o con su pareja no es la misma del que convive con otros familiares. La variable urbana-rural también influye de un

modo particular en el adulto mayor; del mismo modo, la situación de vulnerabilidad y de mayores necesidades de cuidados aumenta con la edad. No es lo mismo un adulto mayor entre los sesenta y ochenta años, que otros entre los ochenta y noventa o con más de noventa. Esta diversidad de situaciones que puede vivir y afectar al adulto mayor obliga a que las políticas tengan un alto grado de flexibilidad, especialmente en su concreción u operación.

Además, se debe tener conciencia de que este es un fenómeno provincial y nacional, pero que al interior de todos los municipios no se desarrolla de la misma forma; cada uno presenta características y rasgos que los distinguen.

De ahí que la descentralización que debe inspirar las políticas sociales es un factor que debe considerarse permanentemente para hacer efectivas las acciones. Se trata de comprender que la concreción de las políticas se realiza normalmente en el gobierno local y que este es el que deberá implementar, con flexibilidad y la coordinación adecuada, las políticas generales adoptadas por el gobierno central.

Por otra parte, el criterio de descentralización obliga a atender al adulto mayor en sus situaciones concretas y específicas. La descentralización también plantea la necesidad de coordinación entre los distintos sectores que de una u otra forma trabajan con el adulto mayor hasta el nivel de comunidad.

Los adultos mayores requieren disponer de un conjunto de bienes y servicios para satisfacer sus necesidades. Respecto a esta cuestión, la subsidiariedad y el rol regulador por parte del Estado deben ser entendidos en tres ámbitos:

1. El desarrollo de una política de fomento de la producción de bienes y servicios destinados a los adultos mayores. La subsidiariedad no solo debe entenderse en ayudas económicas directas, sino también como apoyo a la asociatividad de los adultos mayores y el fomento de la creación de espacios sociales y culturales que permitan desplegar las iniciativas de los propios adultos mayores para mejorar su calidad de vida.
2. Regular el funcionamiento de los sistemas de provisión de servicios ofrecidos o prestados a este sector.

3. Fomentar la responsabilidad de la familia, la comunidad y los propios adultos mayores para la mantención de un buen nivel de vida, evitando la creación de una dependencia de las acciones del Estado para satisfacer sus requerimientos. En este sentido, el Estado debe promover acciones que puedan ser desarrolladas por otras instancias de la sociedad.

Ejes

A partir de la comprensión de estos elementos, se considera que la propuesta de política para el adulto mayor se debe plantear como ejes de trabajo:

1. Envejecimiento satisfactorio.
2. Envejecimiento productivo.
3. Participación e integración social.
4. Educación, comunicación e información.

El eje de *envejecimiento satisfactorio* se refiere a la necesidad de conjugar los tipos de envejecimiento que distingue la Organización Mundial de la Salud (OMS): saludable, exitoso y activo, que conlleve a la satisfacción de las necesidades básicas, a estimular la capacidad de llegar a la adultez mayor con una alta capacidad cognitiva y funcional, mantener una vida activa laboralmente, teniendo en cuenta las particularidades de la edad, el derecho a una vivienda digna o a la institucionalización y la seguridad para mejorar la calidad de vida.

El *envejecimiento productivo* apunta a la contribución social de las personas mayores y a la satisfacción de necesidades sociales relevantes. Va más allá de las ocupaciones diarias en el ámbito doméstico, pues se refiere también a las actividades que pueden desarrollar de forma remunerada como: la costura, el cuidado de enfermos o de otros adultos mayores, la docencia, la producción artesanal, el comercio o la profesión que han realizado a lo largo de su vida.

Las dimensiones del envejecimiento productivo son numerosas entre las personas mayores, pudiendo especificarse cuatro grandes grupos de

aportes: el trabajo familiar doméstico, el trabajo voluntario en la comunidad, el trabajo remunerado y las actividades educativas y culturales.

Por otra parte, las personas mayores establecen redes de apoyo social que favorecen el desarrollo de actividades productivas y el reconocimiento de sus potencialidades durante la vejez. Las relaciones e intercambios que se generan en las redes cumplen un papel fundamental frente a las necesidades ocupacionales de las personas que pretenden mantener la actividad que venían desarrollando antes de jubilarse o participar en nuevas tareas productivas, constituyéndose en un mecanismo común en este grupo etario.

Para la materialización de este eje, las acciones deben estar encaminadas a lograr el acceso a oportunidades ocupacionales, contribuir a la seguridad económica de los adultos mayores y a la satisfacción de necesidades básicas que disminuyan los estados de dependencia.

El eje de *participación e integración social* se refiere fundamentalmente a la participación económica, social y política de los adultos mayores, de forma tal que les permita reconocer sus derechos. En el caso particular de la política, esta contempla la participación de los adultos mayores como beneficiarios principales en el diseño, implementación y evaluación de la misma.

En cuanto al eje de *educación, comunicación e información*, este se orienta a la realización de acciones de información sobre derechos, oferta pública y que contribuyan al estímulo de la participación y a socializar conocimientos respecto a temáticas importantes para los adultos mayores, tales como: la deconstrucción de estereotipos de vejez vigentes y las acciones educativas y de comunicación para aprender a convivir con los adultos mayores.

Asimismo, deben tenerse en cuenta los siguientes aspectos:

1. Presupuesto: Los gastos presupuestales que genere la política pública municipal para la atención al adulto mayor estarán acordes con lo establecido en los presupuestos anuales, así como la gestión por proyectos que pueda realizar el gobierno local y la utilización del 1 % de la contribución de las empresas del territorio.
2. Seguimiento y control: Dicha política será aprobada por el Consejo de la Administración Municipal y luego por la Asamblea Municipal del Poder Popular, la cual será la encargada de controlar el cumplimiento de la

misma según los períodos que estime conveniente, teniendo en cuenta la prioridad que representa para el municipio.

3. Evaluación: Para la evaluación el gobierno municipal puede auxiliarse de asesores que elaboren las recomendaciones necesarias para la adecuación de la política en función de mejorar la gestión de esta.

A modo de conclusión

Una política para la atención al adulto mayor no puede ser la sumatoria de políticas o programas sectoriales parcelados y fragmentados, sino una estrategia integrada que considere las distintas facetas del adulto mayor, más allá de una visión meramente biologicista o económica. Conlleva reconocer el aporte de los adultos mayores y de su carácter activo en la sociedad y generar menos estados de dependencia.

Constituye un reto para las políticas locales operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local con estrategias de gestión territorial y abocándose al desarrollo de procesos de autonomía municipal.

Bibliografía

CUBA: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (5), Ministerio de Justicia, La Habana, 10 de abril de 2019.

_____ : «Política pública social de vejez y envejecimiento por el derecho a la calidad de vida de las personas mayores del municipio de Mosquera», disponible en: http://mosqueracundinamarca.micolombiadigital.gov.co/sites/mosqueracundinamarca/content/files/000138/6895_politica_publica_de_vejez_y_envejecimiento.pdf (consultado el 21 de mayo de 2019).

_____ : *Informe Oficina Nacional de Estadística e Información. Una mirada al envejecimiento poblacional*, ONEI, La Habana, 2014.

PANFICHI, ALDO y JUAN LUIS DAMMERT: «Participación, concertación y confrontación en espacios locales. El caso de la mesa de concertación para la lucha contra la pobreza del departamento de

Puno», disponible en:
http://www.lasociedadcivil.org/wpcontent/uploads/2014/11/a_panfichi.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2018).

ROQUE, YAMILA, LUCRINES AZCUY y LETICIA TOLEDO: «Política social para la atención a la vejez: una necesidad para Villa Clara», *Novedades en Población* (10): 21-27; CEDEM-UH, La Habana, ene.-jul., 2016.

SÁNCHEZ VIGNAU, BÁRBARA SUSANA (ed.): *Contribuciones al conocimiento de la administración pública*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2016.

VALDÉS PAZ, JUAN y MAYRA ESPINA (ed.): *América Latina y el Caribe: la política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, FLACSO, San José, 2011.

ZABALA ARGUELLES, MARÍA DEL CARMEN (comp.): *Debates actuales sobre política social. Cuba en el contexto de América Latina y el Caribe*, FLACSO, San José, La Habana, 2017.

LA MEDICIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL COMO INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS. PRINCIPALES APORTES METODOLÓGICOS EN CUBA

Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz

MSc. Mignelys García Bello

MSc. Yerenis Torres Cala

La seguridad alimentaria ha sido reconocida por el gobierno cubano como un asunto estratégico en estrecha relación con la seguridad nacional, debido a su alta sensibilidad sociopolítica. Sin embargo, la dependencia importadora de alimentos del país lo hace sumamente vulnerable a la volatilidad de los precios en el mercado mundial, provocada entre otras causas por la especulación, la producción de agrocombustibles y los oligopolios que controlan la agroindustria a escala global. Por otro lado, es importante considerar los problemas vinculados con el acceso, debido a la baja capacidad adquisitiva de la población.

Escalona,¹⁰⁴ al citar a Rojas,¹⁰⁵ señala que en Cuba la seguridad alimentaria no incide de igual manera sobre la población respecto a otras zonas subdesarrolladas del mundo, debido a las políticas de igualdad social establecidas en la sociedad cubana actual. El problema reside fundamentalmente en la disponibilidad y estabilidad en los suministros, motivado entre otras causas, por ineficiencias del sector agropecuario, que se han visto acrecentadas por las desfavorables condiciones climáticas y el bloqueo económico. No obstante, en opinión de las autoras del presente

¹⁰⁴ Yordanis Escalona, Tania Pérez, José R. Ayala y José R. Fonseca: «Procedimiento metodológico para el diseño de la estrategia de disponibilidad alimentaria en el municipio Majibacoa», *Revista Universidad y Sociedad*, 4 (2): p. 11; Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2012.

¹⁰⁵ N. Rojas: «Estrategia para el autoabastecimiento agrícola del municipio Majibacoa», tesis en opción del título de Ingeniero Agrónomo, Universidad de Las Tunas, Las Tunas, 2008.

artículo, aún persisten en el país problemáticas estructurales relacionadas con la accesibilidad a los alimentos por parte de grupos poblacionales vulnerables.

Si bien la política de seguridad alimentaria y nutricional en Cuba constituye un esfuerzo sistemático por lograr avances en esta materia, dichas problemáticas expresan la necesidad de un enfoque que trascienda los asuntos técnico-sectoriales y sea capaz de vincular a todos los componentes del sistema alimentario y nutricional del país.

El enfoque integral de la política de seguridad alimentaria y nutricional requiere una perspectiva sistémica que articule los diferentes aspectos de la producción y estabilidad de alimentos con los aspectos relacionados con los hogares y el número de personas que conviven, su nivel de ingresos y satisfacción de necesidades básicas y nutricionales. Esta política debe abarcar por tanto las cuatro dimensiones: disponibilidad, accesibilidad, utilización biológica y estabilidad. En tal sentido, Ramos y González,¹⁰⁶ en relación con la seguridad alimentaria y nutricional, explican que es el nivel local el escenario por excelencia donde se pueden desarrollar esfuerzos sistemáticos y sistémicos en torno a los problemas más cercanos y concretos y donde se pueden brindar soluciones más efectivas en función de las necesidades con un enfoque de participación social. En este sentido, son los gobiernos locales los que detentan mayor poder para encaminar, guiar y conducir este proceso desde el territorio.

La medición y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional desde la perspectiva local proporciona la base analítica para la toma de decisiones bien fundamentadas sobre el tipo y escala de intervención más apropiada. Son instrumentos de apoyo para el diseño y gestión de políticas agroalimentarias y de desarrollo rural que fortalecen las capacidades institucionales, de modo que aplicar los indicadores adecuados a la localidad contribuyen a un diagnóstico más preciso de su estado, a la identificación de causas y a la proyección de políticas y programas más efectivos. Varios autores cubanos han desarrollado propuestas que representan avances teórico-metodológicos y operacionales en cuanto a la medición de la seguridad alimentaria y nutricional a escala local en

¹⁰⁶ María E. Ramos y Maricela M. González: «Un acercamiento a la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales», *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, 6 (2): p. 1; Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río, 2014.

el país. El presente artículo se propone realizar un análisis crítico de los principales aportes con el fin de trazar líneas de investigación que aporten elementos más precisos para la toma de decisiones en materia de seguridad alimentaria y nutricional, tributando a la gestión de los gobiernos municipales. Para ello se divide en cuatro apartados que comprenden el Estado, las políticas, la medición como instrumento de apoyo a las políticas públicas y los principales aportes metodológicos en el país.

Apuntes sobre el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba en el último decenio

De acuerdo con el Informe Nacional Sobre Implementación de la Agenda 2030,¹⁰⁷ el índice de seguridad alimentaria del país es estable y creciente. El comportamiento del índice está determinado por el componente de utilización, que en Cuba presenta una situación favorable porque considera indicadores de salud, saneamiento y nutrición.

Según dicho informe, el consumo aparente por nutrientes (energía, proteínas y grasas) supera los niveles establecidos por las recomendaciones nutricionales del Ministerio de Salud Pública. Sin embargo, se aclara que dichos niveles promedio no necesariamente reflejan homogeneidad en el consumo. Esto está relacionado con la distribución normada en el país, que garantiza el 100 % de las recomendaciones nutricionales para los niños hasta los seis años de edad, pero que para el grupo poblacional entre los catorce y sesenta años solo llega al 40 %, mientras que para los mayores de sesenta supera el 50 %.¹⁰⁸

¹⁰⁷ Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030: *Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030. Informe voluntario de Cuba*, p. 38, Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, La Habana, 2019.

¹⁰⁸ Ídem.

Disponibilidad

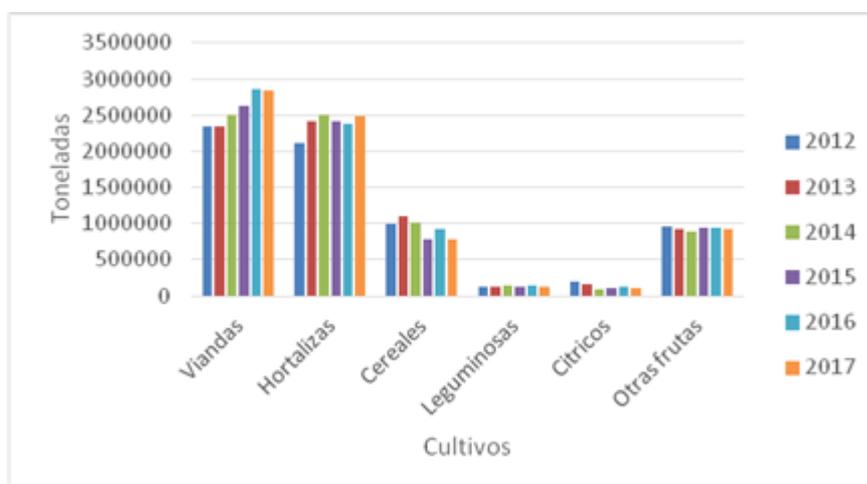
La disponibilidad alimentaria en Cuba alcanzó como valor promedio en el trienio 2015-2017¹⁰⁹ las 3,594 calorías Kcal/día/persona, hecho positivo si se tiene en cuenta que las necesidades promedio de energía para las personas que realizan actividad física intensa son de 3,800 (si esta pesa 80 kg). Existe un grupo de alimentos esenciales en el país que conforman la disponibilidad calórica: cereales (38 %), azúcares (16 %), frutas y verduras (8,4 %) y productos cárnicos (8 %).

El PIB del sector de la agricultura, ganadería y silvicultura ascendió de 2 400 millones de pesos en 2011 a 3 477 millones de pesos en 2016, de acuerdo con los datos ofrecidos por el Anuario Estadístico de Cuba en 2018. Su evolución muestra una tasa de crecimiento promedio de 7,74 % en el período comprendido entre 2011 y 2016; sin embargo, al realizar el análisis por años, se observa que en el año 2012 ocurre el crecimiento más alto, con una tasa de 13 % respecto a 2011, mientras que este ritmo se desacelera en los años 2013 y 2014, con tasas de crecimiento de 7,5 % y 4,9 % respectivamente.

No obstante, la producción medida por cantidades muestra con mayor precisión la disponibilidad de alimentos en el país. En el período 2012-2017, la producción de viandas alcanzó la cifra de 2 843 861 toneladas en el último año, con una tasa de crecimiento de 22 % respecto a 2012, mientras que la producción de hortalizas alcanzó 2 483 664 toneladas, con una tasa de crecimiento de 18 %, mientras que las leguminosas solo se incrementaron en un 4 %. Sin embargo, otras producciones como los cereales disminuyeron en un 22 % en 2017 respecto a 2012; las frutas decrecieron en un 4 % con 926 219 toneladas, mientras que los cítricos descendieron en un 52 % (ver gráfico 1).

¹⁰⁹ Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Cuba, disponible en: <https://plataformacelac.org/es/pais/cub>

Gráfico 1 Producción agrícola por cultivos seleccionados en Cuba en el período 2012-2017 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Anuario Estadístico de Cuba 2018.

De los lácteos, la leche de vaca decrece en un 11 % y el yogurt en un 21 %. Los cárnicos como el pollo decrecieron en un 16 %, pero la carne de cerdo creció considerablemente en un 41 % en el año 2017 respecto a 2012. La producción de huevos solo creció en un 1 %, alcanzando 2 535 MMU.¹¹⁰

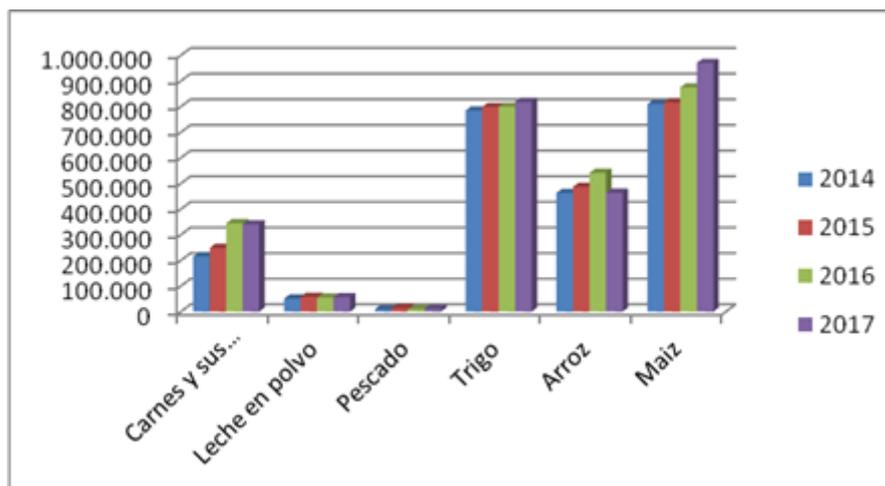
Dado el elevado grado de dependencia de las importaciones de alimentos para garantizar su disponibilidad, su dinámica es muy relevante en el presente análisis.¹¹¹ De acuerdo con el Anuario Estadístico de Cuba 2018, las importaciones de productos alimenticios descendieron de 1 917 719 miles de pesos en 2014 a 1 823 623 miles de pesos en 2017. En tanto, las exportaciones pasaron de 504 150 miles de pesos a 581 372 miles de pesos, con un saldo comercial alimentario negativo de -1 242 251 miles de pesos en el último año. El mayor peso porcentual de las importaciones sobre la disponibilidad de alimentos corresponde a productos como las carnes y sus

¹¹⁰ Oficina Nacional de Estadísticas e Información: *Anuario Estadístico de Cuba 2017*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), La Habana, 2018.

¹¹¹ La vulnerabilidad alimentaria de Cuba deriva principalmente de su dependencia de la importación de cerca del 50 % de los alimentos normados en el país (ver: Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030: *Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030. Informe voluntario de Cuba*, p. 36, Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, La Habana, 2019).

preparados (pollo y cerdo), pescado, arroz, trigo, maíz y leche en polvo. Las exportaciones corresponden principalmente al azúcar, miel, pescados, mariscos y café. Las cantidades importadas de algunos productos alimenticios pueden apreciarse en el gráfico 2.

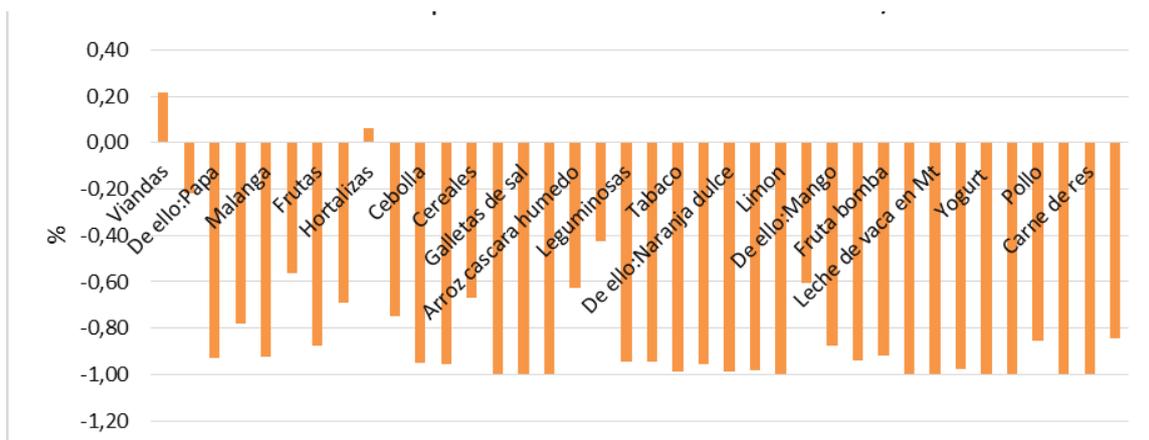
Gráfico 2 Importaciones de productos alimenticios en Cuba en el período 2014-2017 (en toneladas)



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos ofrecidos por el Anuario Estadístico de Cuba 2018.

Considerando la producción nacional (sin tener en cuenta las exportaciones) y las importaciones, la disponibilidad de alimentos en el país se reduce en el período de análisis, tal y como se observa en el gráfico 3. Esto puede estar relacionado con la disminución de las importaciones realizadas por el país.

Gráfico 3 Variación de la disponibilidad de alimentos de 2012 a 2017 (%)



Fuente: Evaluación de la disponibilidad de alimentos en Cuba a partir de la estadística disponible.

Funes-Monzote,¹¹² citado por Escalona,¹¹³ considera que aún resultan insuficientes la cantidad, calidad y variedad de alimentos producidos para satisfacer la demanda nacional de Cuba y reducir así las importaciones. Se hace necesario además producir estos alimentos con alta eficiencia y mínima utilización de insumos externos. A estos problemas se suman las dificultades con las cadenas productivas y los mecanismos de comercialización.

Los retos en la producción y comercialización de alimentos en el contexto local son muy grandes: en Cuba existe la necesidad de disminuir la dependencia externa en cuanto a la disponibilidad de alimentos a partir de la diversificación, la integración de actores en redes, la tecnología e innovación, y el aprovechamiento de los recursos endógenos.¹¹⁴

¹¹² Fernando R. Funes-Monzote: «Farming like we're here to stay: the mixed farming alternative for Cuba», PhD thesis, Wageningen University, Netherlands, 2008.

¹¹³ Yordanis Escalona, Tania Pérez, José R. Ayala y José R. Fonseca: ob. cit., p. 12.

¹¹⁴ En el país se trabaja para el fortalecimiento de los vínculos entre los sistemas de protección social y las cadenas de valor agrícola para aumentar la disponibilidad de alimentos (18 municipios del país presentan buen potencial para la producción de frijoles), proponiendo como actividades principales (PMA, 2015):

1. El fortalecimiento integral de la cadena de valor agrícola del frijol a nivel provincial y municipal.
2. El incremento de las capacidades de los pequeños agricultores para proteger y reducir el impacto del cambio climático.

Según el Programa Mundial de Alimentación (PMA),¹¹⁵ la disponibilidad de alimentos en Cuba presenta varios retos a superar:

- Insuficiente producción nacional de alimentos.
- Acceso limitado al mercado internacional.
- Degradación de los recursos naturales para la producción de alimentos y la pérdida de la biodiversidad.
- Insuficiente suministro de energía para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Accesibilidad

A diferencia de otros países de la región, Cuba, junto a Brasil y Uruguay, lidera la lucha contra el hambre, con un índice de prevalencia de subalimentación inferior al 2,5 %, según señala el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).¹¹⁶

En relación con el acceso, según García y Anaya,¹¹⁷ el gasto en la compra de alimentos de una familia cubana asalariada se encontraba entre 62 y 74 % como promedio en el año 2005, y entre 59 y 74 % del gasto total en el año 2011.

Sin embargo, Herrera Sorzano, sobre la base del cálculo de la canasta básica de alimentos realizada por Nova González,¹¹⁸ muestra una cuestión preocupante en relación con el acceso económico si se considera como fuente

¹¹⁵ Programa Mundial de Alimentación: «PMA en Cuba apoyando la seguridad alimentaria y nutricional», disponible en: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp270006.pdf>

¹¹⁶ FAO, OPS, WFP y UNICEF: «Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018», disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/media/616/file/Aimentaria-y-nutricional-2018.pdf>

¹¹⁷ Anicia E. García y Betsy Anaya: «Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario-dependientes», *Temas* (79): 89-94; La Habana, 2014 (disponible en: http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos_academicos_en_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en_343.pdf)

¹¹⁸ Armando Nova: *La agricultura en Cuba evolución y trayectoria (1959-2005)*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.

única de ingresos al salario medio mensual.¹¹⁹ El análisis denota una diferencia notable entre ingresos y salarios para la satisfacción de los requerimientos nutricionales de la población cubana. Con el salario medio mensual como promedio, los cubanos que trabajaban en 2008 podían completar la dieta para adquirir las 2 400 kcal recomendadas; sin embargo, no podían alimentar a otra persona como, por ejemplo, un hijo. Solo en algunas provincias del centro y occidente del país era posible, mientras que en las cinco provincias orientales se mantuvo un déficit entre los 37 y 59 pesos para alcanzar la compra de alimentos básicos de dos personas con un salario medio mensual.¹²⁰

Utilización biológica

De acuerdo con el perfil nacional de seguridad alimentaria y nutricional de la Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) en Cuba (2015),¹²¹ en el año 2014 Cuba presentó 58,5 % de su población con sobrepeso, mientras que un 24,6 % tenía obesidad. El porcentaje de población con acceso al suministro de agua aumentó de un 89,5 % a un 94,9 % en el período de 1994 a 2015, mientras que el porcentaje de la población con acceso a las instalaciones sanitarias creció de un 81,5 % a un 93,2 % entre 1990 y 2015.

De acuerdo con el Programa Mundial de Alimentación,¹²² Cuba trabaja para el mejoramiento de esta dimensión con el apoyo a los programas de protección social. Dentro de sus acciones principales se encuentran:

1. Brindar asistencia alimentaria a los grupos vulnerables.

¹¹⁹ Angelina Herrera, Roberto González, Abel Gamboa y Elieser Mármol: «Políticas públicas en Cuba encaminadas hacia la soberanía alimentaria», disponible en: https://www.researchgate.net/publication/280087890_POLITICAS_PUBLICAS_EN_CUBA_EN_CAMINADAS_HACIA_LA_SOBERANIA_ALIMENTARIA

¹²⁰ *Ibidem*, p. 21.

¹²¹ Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional: «Perfil nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Cuba», disponible en: <https://plataformacelac.org/storage/app/uploads/public/5c8/7f4/20e/5c87f420ef9d5517033728.pdf>

¹²² Programa Mundial de Alimentación: ob. cit.

2. Complementar la alimentación escolar nacional con frijoles en las escuelas primarias.
3. Mejorar la evaluación y vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional y realizar estudios sobre la misma.
4. Mejorar la educación nutricional.

También el país aborda, mediante diferentes programas, determinadas problemáticas como: el aumento de la obesidad, la deficiencia de micronutrientes, la falta de hábitos alimentarios saludables, la baja prevalencia de la lactancia materna exclusiva y la alimentación inadecuada en menores de dos años. Asimismo, el sistema de vigilancia alimentaria y nutricional se encuentra desactualizado y existe mala calidad e inocuidad de los alimentos.

Estabilidad

Las estadísticas del perfil de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba muestran cómo la estabilidad de los alimentos se ve principalmente como un problema climatológico. En este sentido, se aprecia que la mayor frecuencia de desastres naturales en el país son las tormentas y las sequías: de 2010 a 2017 las tormentas ocasionaron un daño total en miles de 2 600 000 dólares, con un total de afectados de 10 398 101. El huracán Irma tuvo un fuerte impacto sobre el Caribe: en Cuba 3,1 millones de personas tuvieron problemas con el acceso al agua potable; además, el huracán destruyó viviendas, afectó escuelas, centros de salud y 95 000 hectáreas de tierras agrícolas. La tormenta Alberto también trajo grandes pérdidas económicas, principalmente en el sector agrícola. Por ello Cuba, con ayuda del Programa Mundial de Alimentación, trabaja en el fortalecimiento de la resiliencia de las comunidades y de las capacidades de gestión del riesgo de desastres a nivel local (existen 26 municipios en el país muy vulnerables a los riesgos de origen climático).¹²³

¹²³ Entre las actividades principales a llevar a cabo en este ámbito se encuentran: 1. Integrar la seguridad alimentaria en los sistemas de alerta temprana sobre sequías y huracanes; 2. Integrar la alerta temprana y el riesgo en el Sistema de Vigilancia Alimentaria y Nutricional; 3. Fortalecer las evaluaciones de la seguridad alimentaria en las emergencias; 4. Preposicionar alimentos para respuestas a posibles desastres; 5. Fortalecer capacidades locales para

Las políticas sobre seguridad alimentaria y nutricional en Cuba

La seguridad alimentaria y nutricional es una prioridad en la actualización del modelo económico de Cuba, por lo que se trabaja en incrementar la producción de alimentos y reducir las importaciones, fortalecer las cadenas de valor agrícola y promover el acceso a una alimentación adecuada nutricionalmente. A partir de 2007 el gobierno cubano puso en práctica una serie de transformaciones que incluyen la transferencia de tierras estatales en usufructo a productores privados (Cooperativas de Crédito y Servicios [CCS] y campesinos dispersos); moderar las reformas de precios y lograr una mayor descentralización en la toma de decisiones y una flexibilización gradual de las formas de comercialización.¹²⁴

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido aprobados en abril de 2016 abordan la necesidad de la reorientación de la actividad económica del país y de la revisión de la política agraria. En este sentido, debe señalarse que: «[...] de las 274 directrices contenidas en la actualización de los Lineamientos del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, un total de 29 se dedicaron a la política agroindustrial».¹²⁵ Estos combinan soluciones a corto plazo y soluciones de desarrollo sostenible, teniendo al municipio como espacio fundamental del desarrollo.

Existen dos direcciones esenciales enfocadas al logro y sostenibilidad de la seguridad alimentaria y nutricional; estas son: la Política de Seguridad Alimentario-Nutricional y el Plan Nacional de Acción para la Nutrición.

establecer programas de alimentación en caso de desastres naturales y la nutrición en emergencias; 6. Apoyar la cooperación Sur-Sur.

¹²⁴ Elisa Botella: «Políticas agrarias y seguridad alimentaria y nutricional en Cuba (1990-2015): nuevos retos y desafíos persistentes», disponible en: https://www.researchgate.net/publication/321098034_POLITICAS_AGRARIAS_Y_SEGURIDAD_ALIMENTARIA_Y_NUTRICIONAL_EN_CUBA_1990-2015_NUEVOS_RETOS_Y_DESAFIOS_PERSISTENTES

¹²⁵ Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011 (disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>)

La Política de Seguridad Alimentario-Nutricional

Los tres componentes básicos de esta política son:

1. El desarrollo rural integral.
2. La distribución racionada y de asignación a programas de alimentación y asistencia social.
3. El componente de la vigilancia del estado nutricional de la población.

Asimismo, el país creó el Programa de Desarrollo Integral de la Montaña y el Programa de Agricultura Urbana y Suburbana.

La Política de Seguridad Alimentario-Nutricional pretende la sostenibilidad basada en la alimentación por esfuerzo propio, más que en la importación de alimentos. Asimismo, se propone el fortalecimiento de las actividades y programas asociados con la producción agrícola, en la que es decisiva la participación de los pequeños productores agropecuarios, que incluye la llamada agricultura familiar. En esa dirección se practican diferentes modalidades de asistencia técnica a los productores agrícolas, tomando como punto de partida los centros de investigación, el extensionismo institucional, el trabajo de grupos multidisciplinarios y de proyectos de desarrollo agropecuario local.¹²⁶

Por su parte, la distribución racionada de alimentos esenciales a precios subsidiados pone de manifiesto la voluntad política para hacer que los alimentos disponibles sean distribuidos y asignados por medio de políticas justas, de manera que las personas accedan a los mismos equitativamente.

Un componente principal de esta política se refiere a la evaluación sistemática de las condiciones nutricionales existentes. Para ello, en el país funciona el llamado Sistema de Vigilancia Alimentaria Nutricional. Este programa realiza la vigilancia sistemática de las enfermedades transmitidas por

¹²⁶ Roberto Muñoz, Zulma Ramírez y Kenia Álvarez: «Seguridad alimentario-nutricional y políticas públicas: extensionismo de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario en Cuba», ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Gestión Pública y Desarrollo Local, Universidad Intercultural Maya, Quintana Roo, 2017.

los alimentos y de los contaminantes químicos y biológicos, evalúa la dieta que se oferta en las escuelas y comedores obreros y controla la vigilancia del estado de la nutrición materno-infantil. Este sistema incluye asimismo la presencia de sitios centinelas para la vigilancia alimentaria y nutricional en todas las provincias.

Plan Nacional de Acción para la Nutrición

Por su parte, el Plan Nacional de Acción para la Nutrición establece sinergias sistémicas respecto a la seguridad alimentaria, cuya matriz esencial es la nutrición y todo lo asociado con ella. Entre las acciones estratégicas se destacan las siguientes:

- Incrementar la producción nacional con el fin de avanzar hacia la autosuficiencia alimentaria, obteniendo alimentos de forma más económica y con un adecuado aporte nutricional.
- Importar los alimentos requeridos para satisfacer las demandas de la población.
- Incorporar a la población como actor activo del plan, fomentando las producciones de autoconsumo en todas las localidades y regiones del país y elevando la cultura alimentaria.
- Consolidar y mantener los logros alcanzados en el desarrollo social, particularmente en la salud, la educación, el deporte y la cultura.
- Aprovechar la capacidad de movilización de los actores sociales vinculados directamente con programas y proyectos de seguridad alimentario-nutricional, para fortalecer la gestión y eficiencia de los programas sociales vigentes.
- Integración sectorial, transinstitucional y multidisciplinar para fortalecer las acciones a ejecutar.

Otras políticas o medidas en la agricultura se refieren a la entrega de tierras ociosas en usufructo, el perfeccionamiento de la base productiva, el financiamiento para cooperativas agropecuarias y el perfeccionamiento de la

comercialización de productos agropecuarios, así como la aplicación de políticas ramales sobre los recursos fitogenéticos y semillas y las acciones de mecanización, riego y drenaje agrícola, entre otras.

Los avances en el país en materia de seguridad alimentaria y nutricional se deben en gran parte a los programas sociales basados en alimentos: la libreta de abastecimiento, el plan de autoabastecimiento municipal, los programas de alimentación escolar, el programa de leche para niños, entre otros.

A pesar de los esfuerzos gubernamentales y de la puesta en marcha de las políticas mencionadas, en el informe Marco de Prioridades de País 2013-2018,¹²⁷ que establece las líneas prioritarias de cooperación entre Cuba y la FAO, se reconocen varias deficiencias, entre las que se cuentan:

- Insuficiente producción nacional de alimentos y acceso limitado al mercado internacional.
- Degradación de los recursos naturales para la producción de alimentos y la pérdida de biodiversidad.
- Insuficiente suministro de energía para garantizar la seguridad alimentaria.
- La oferta y demanda de alimentos no coinciden, especialmente por los requerimientos nutricionales recomendados.
- Salarios y pensiones de jubilación insuficientes para cubrir el aumento de precios de los alimentos.
- Aumento de la obesidad, deficiencia de micronutrientes y falta de hábitos alimentarios saludables.
- Baja prevalencia de la lactancia materna exclusiva y alimentación inadecuada en menores de dos años.
- Inadecuada calidad e inocuidad de los alimentos y sistema de vigilancia alimentaria y nutricional desactualizado.

¹²⁷ Gobierno de Cuba y FAO: «Marco de Prioridades de País (2013-2018)», disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bp540s.pdf>

La medición de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba como instrumento de apoyo a las políticas públicas

En Cuba, la medición de la seguridad alimentaria y nutricional constituye un asunto de gran complejidad, no solo por la cantidad de información requerida, sino también por la insuficiencia de datos sistemáticos y precisos en aspectos esenciales para tratar este tema. Los datos son limitados para el nivel de concentración empresarial en la cadena alimentaria, en la priorización de la comercialización en los mercados locales y regionales, en la producción agroecológica, en la dependencia energética del actual sistema agrícola y en la sostenibilidad de las capturas pesqueras. En lo relativo a seguridad y consumo, sí existe bastante información disponible debido a las Estadísticas de Seguridad Alimentaria de la FAO en el país, pero es prácticamente inexistente la información sobre la adecuación de la alimentación a las características sociodemográficas y culturales donde se produce el consumo. Pese a estas deficiencias, en la revisión bibliográfica se pudo constatar que existen algunos indicadores que se implementan por cada una de las cuatro dimensiones definidas.

Indicadores de disponibilidad

Para medir la disponibilidad de alimentos en Cuba, se analizan principalmente dos indicadores, según Botella:¹²⁸ la suficiencia del suministro promedio de energía necesaria y el valor medio de la producción de alimentos. El indicador de suficiencia del suministro promedio de energía alimentaria expresa la oferta de energía disponible como porcentaje de la energía requerida para la dieta promedio.¹²⁹

¹²⁸ Elisa Botella: ob. cit., p. 22.

¹²⁹ La media de cada país o región en cuanto al suministro de kilocalorías disponibles para el consumo se normaliza con la media de los requerimientos de energía de la dieta estimada para su población, con lo que se obtiene un índice de suficiencia del suministro de alimentos en términos de kilocalorías. El valor medio de la producción de alimentos estimado por la FAO en términos per cápita proporciona una medida comparable entre países acerca del tamaño económico relativo del sector de producción de alimentos en un país.

Otros tres indicadores de disponibilidad son: la proporción del suministro de energía alimentaria derivada de cereales, raíces y tubérculos; el suministro de proteínas promedio, y el suministro de proteínas de origen animal promedio.¹³⁰

Indicadores de accesibilidad

Para medir el acceso a los alimentos en Cuba, se emplea con mucha frecuencia la llamada canasta básica, su composición y precio. Asimismo, se calcula el nivel de prevalencia de la desnutrición. Esta expresa la probabilidad de que un individuo seleccionado aleatoriamente entre la población consuma una cantidad de kilocalorías insuficientes para cubrir sus requerimientos energéticos necesarios para una vida activa y saludable. Otro medidor es la intensidad del déficit alimentario, el cual indica cuántas kilocalorías se necesitarían para sacar a la población desnutrida de su estatus. Otros indicadores de acceso muy utilizados son el porcentaje de carreteras asfaltadas en el total de caminos y el porcentaje de carreteras totales. Cabe señalar que no existen datos disponibles respecto a la densidad de carreteras ni respecto al índice nacional de precios de los alimentos. Por último, debe señalarse que también se utiliza como indicador el cálculo del PIB per cápita.

Indicadores de utilización biológica

Para medir esta dimensión en Cuba, se analiza, de los indicadores disponibles, el acceso a los servicios de saneamiento mejorados para la utilización biológica de los alimentos, aspecto en el que la Isla presenta un nivel de accesibilidad superior a la media de América Latina y el Caribe. Se calcula además la tasa de mortalidad infantil, el porcentaje de niños con bajo peso al nacer, el porcentaje de niños menores de cinco años que padecen retraso del crecimiento, y el porcentaje de adultos que padecen insuficiencia ponderal o carencia de la vitamina A. Muchos de los indicadores de utilización biológica no presentan datos, por lo que no son representativos para Cuba.

¹³⁰ Elisa Botella: ob. cit., p. 23.

Indicadores de estabilidad

Para esta dimensión se cuentan con datos sobre los valores de las importaciones de alimentos respecto al total de alimentos exportados. Respecto a los granos básicos, se emplea el indicador de proporción de dependencia de importaciones de cereales. Otros indicadores de estabilidad son: el porcentaje de tierra arable provista de sistemas de riego y la variabilidad de la producción de alimentos per cápita. Asimismo, es utilizado también como indicador la volatilidad del suministro de alimentos per cápita.

Principales aportes metodológicos acerca de la medición de la seguridad alimentaria y nutricional con enfoque local en Cuba

Como ha sido señalado, la actual política económica y social del país considera al municipio como espacio fundamental de desarrollo. En este sentido, se promueve la autogestión local con el propósito del aprovechamiento racional de los recursos humanos, materiales y naturales del territorio, la descentralización de decisiones y funciones en cuestiones vinculadas con la escala municipal, y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población mediante una producción local mayor y más variada y sistemas eficientes de servicios.¹³¹

Gamboa y otros autores¹³² destacan, entre las capacidades de los municipios cubanos para gestionar la seguridad alimentaria y nutricional, las siguientes:

¹³¹ Abel Gamboa, Enrique Loret de Mola, Yordanis Escalona, Iris María González y Ramón González: «Factores determinantes de la seguridad alimentaria a nivel municipal: limitaciones y capacidades para su gestión con enfoque de cadena en Cuba», *Agrisost*, 24 (1): 1-25; Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey, 2018 (disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Abel_Gamboa_Costa/publication/327633803_Factores_de_terminantes_de_la_seguridad_alimentaria_a_nivel_municipal_limitaciones_para_su_gestion_con_enfoque_de_cadena_en_Cuba/links/5b9abd28a6fdccd3cb521fb1/Factores-determinantes-de-la-seguridad-alimentaria-a-nivel-municipal-limitaciones-para-su-gestion-con-enfoque-de-cadena-en-Cuba.pdf)

¹³² *Ibidem*, pp. 8-9.

- Existencia de un soporte jurídico orientado al derecho a la alimentación, contenido en la Constitución de la República, el Código de Familia y el Código de Trabajo. Asimismo, este soporte se refleja en el Plan Nacional de Acción para la Nutrición, el Programa de País en colaboración con el Programa Mundial de Alimentos (PMA), dirigido a los grupos vulnerables, y en el Programa para el enfrentamiento al cambio climático, denominado Tarea Vida, y perteneciente al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), entre otros.
- La atribución a los gobiernos municipales de la facultad de cooperar en el desarrollo de las actividades y planes de producción de las entidades que no le estén subordinadas. Esta atribución es reconocida en la Constitución de la República de Cuba.
- La existencia de instituciones, empresas o representantes de organismos cuya misión tributa a la seguridad alimentaria y nutricional a nivel municipal. Entre estas instituciones pueden mencionarse: las Direcciones Municipales de Planificación Económica del Ministerio de Economía y Planificación (MEP), las Direcciones Municipales de Finanzas y Precios, las Delegaciones Municipales de la Agricultura, entidades pertenecientes al Ministerio de Comercio Interior (MINCIN), el Instituto de Higiene y Epidemiología del Ministerio de Salud Pública (MINSAP), entre otros.
- La implementación del programa de desarrollo local por los gobiernos municipales.
- Desarrollo de proyectos para la producción de alimentos con enfoque de cadena de valor en los municipios cubanos.

Sin embargo, las autoras coinciden con Gamboa y los autores restantes¹³³ cuando plantean que la gestión de los gobiernos municipales en Cuba continúa focalizada principalmente en indicadores concebidos sobre la base del desarrollo nacional y sectorial, cuestión que contribuye en cierta medida a la acumulación de problemas propios de los territorios.

¹³³ *Ibidem*, p. 11.

En este sentido, la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional en el país debe estar integrada a la estrategia de desarrollo municipal, sustentada en un diagnóstico que considere los indicadores del progreso en cada una de sus dimensiones. Además, dicha estrategia debe estar liderada por el gobierno local y basarse en la cooperación entre los diferentes actores para aprovechar el potencial de desarrollo en armonía con las prioridades provinciales y nacionales.¹³⁴

En este sentido, los investigadores Cruz y Pérez,¹³⁵ teniendo como escenario el municipio de San José de las Lajas en la provincia de Mayabeque, realizaron una propuesta metodológica para el análisis integral de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel local en Cuba. La metodología incluye la selección de un conjunto de indicadores adecuados para la localidad que abarcan las dimensiones de disponibilidad, estabilidad, acceso y utilización biológica de los alimentos, las cuales permiten determinar el nivel de seguridad alimentaria y nutricional de los consejos populares y del municipio, sustentados en criterios de determinados actores sociales. Según afirman los autores citados,¹³⁶ pertenecientes a la Universidad Agraria de La Habana, esto favorece el proceso de toma de decisiones en el municipio como contribución a su desarrollo, y se corresponde con el criterio del Programa Mundial de Alimentos.

Un aspecto importante de esta metodología es que posibilita la identificación del componente de la seguridad alimentaria y nutricional que presenta mayores dificultades, pues dicha metodología permite obtener índices por cada

¹³⁴ *Ibíd.*, p. 9. Sin embargo, el propio Gamboa señala que la organización agraria cubana resulta un obstáculo considerable en la gestión pública de la seguridad alimentaria y nutricional, pues su modo de estructura es independiente de los gobiernos municipales y sus entidades se subordinan a nivel nacional a organizaciones superiores de dirección empresarial (OSDE), en contradicción con la esperada descentralización en la actualización del modelo económico y social cubano. Lo anterior limita la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional mediante el aprovechamiento de los recursos propios del territorio. Asimismo, ello afecta el nivel de autonomía de la disponibilidad alimentaria, es decir, dificulta el desarrollo del programa de autoabastecimiento territorial.

¹³⁵ Orestes Cruz y Tania Pérez: «Análisis integral de la seguridad alimentaria para su gestión a nivel local en Cuba», *Revista de Gestión del Conocimiento y el Desarrollo Local*, 1 (1): 39-40; Universidad Agraria de La Habana, La Habana, 2014.

¹³⁶ *Ídem.*

dimensión que facilitan la construcción de un índice global denominado Índice de Seguridad Alimentaria Local (ISAL). Este instrumento con carácter integral constituye una herramienta científica y metodológica cuya utilización en la gestión de la seguridad alimentaria deriva en una mayor eficiencia.¹³⁷

La metodología consta de cuatro etapas que abarcan desde el diagnóstico de la localidad objeto de estudio y la selección de indicadores, hasta la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional local a partir del cálculo del ISAL.

Por su parte, Escalona y otros autores¹³⁸ diseñan un procedimiento metodológico específico para la elaboración de la estrategia de disponibilidad alimentaria en el municipio de Majibacoa, provincia de Las Tunas. Esta se estructura en cuatro etapas que contemplan la selección de la localidad, el diagnóstico, la proyección, que incluye el diseño propio de la estrategia de disponibilidad, y la validación de la misma.

En la propuesta metodológica de Escalona destaca el carácter participativo de los diferentes actores sociales que intervienen en la seguridad alimentaria y nutricional en el municipio durante todas las etapas del procedimiento. Ello permite tener una visión de la problemática desde diferentes enfoques que se corresponden con el carácter multidimensional de la misma.

Durante la etapa del diagnóstico se calcula el Índice de Disponibilidad Alimentaria Local sobre la base del marco conceptual metodológico y los indicadores propuestos por Pérez Castro.¹³⁹ Para el cálculo de este índice en la mencionada localidad, Escalona Ponce¹⁴⁰ aplica el método de estandarización, que permite llevar a una escala común a los indicadores que tienen diferentes unidades de medición.

¹³⁷ Ídem.

¹³⁸ Yordanis Escalona, Tania Pérez, José R. Ayala y José R. Fonseca: ob. cit., p. 3.

¹³⁹ Tania Pérez Castro: «Propuesta metodológica para el análisis de la seguridad alimentaria a nivel local en Cuba. Experiencia en el municipio San José de las Lajas», tesis doctoral, Universidad Agraria de La Habana, La Habana, 2010.

¹⁴⁰ José C. Escalona Ponce: «Estrategia para la gestión de la seguridad alimentaria en el municipio de Majibacoa, Provincia Las Tunas», p. 31, disertación doctoral, Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural, Facultad de Agronomía, Universidad de Mayabeque, Mayabeque, 2013.

García y otros autores,¹⁴¹ en su propuesta metodológica para el diagnóstico de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales en un municipio, en el que toma como caso de estudio al municipio de Sandino en la provincia de Pinar del Río, plantean deficiencias en la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional como: la poca integralidad y sistematicidad en las acciones donde no se consideran sus dimensiones, la insuficiente preparación de funcionarios gubernamentales, productores y directivos de empresas clave, la desarticulación de las cadenas productivas locales y el déficit de recursos e insumos para las minindustrias, entre otras carencias, imponen la necesidad de realizar un diagnóstico sistemático de la seguridad alimentaria y nutricional y su gestión.

En este trabajo, los autores mencionados proponen una metodología para diagnosticar los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional desde el gobierno local en Cuba, que sitúe a los decisores en mejores condiciones para influir favorablemente en los procesos que garantizan la misma. La metodología es expuesta en las siguientes etapas:¹⁴²

1. Formación del equipo o grupo de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional y la capacitación del personal.
2. Análisis de la situación alimentaria y nutricional por cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional.
3. Identificación de los problemas existentes por cada uno de los componentes de la seguridad alimentaria y nutricional.
4. Seguimiento y control.

Por su parte, Gamboa y otros autores plantean que la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba está determinada por el contexto socioeconómico de los municipios, sus limitaciones y capacidades para su gestión, así como por las

¹⁴¹ Marisleydis García Rodríguez, Omar García Vilaú y Amarilis Odio Collazo: «Metodología para el diagnóstico de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales en un municipio», *Retos de la Dirección*, 11 (2): 22-37; Centro de Estudios de Dirección Empresarial Territorial, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey, 2017 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v11n2/rdir03217.pdf>).

¹⁴² *Ibidem*, pp. 31-34.

ventajas de aplicar el enfoque de cadena en este espacio, cuestión que demanda una mayor autonomía a escala territorial para el fortalecimiento de los vínculos.¹⁴³

En base a dichos factores, estos investigadores proponen que los indicadores en las estrategias de desarrollo municipal y las prioridades de los Consejos de la Administración Municipal en Cuba para la toma de decisiones en el proceso de gestión de la seguridad alimentaria y nutricional se concentren en:¹⁴⁴

- La dimensión disponibilidad: la producción local de alimentos.
- La dimensión acceso: el nivel de los ingresos y el precio de los alimentos.
- La dimensión utilización de los alimentos: el saneamiento básico.
- La dimensión estabilidad: la estacionalidad de los cultivos y productos alimentarios, por las características organizativas y tecnológicas presentes en las cadenas agroalimentarias en Cuba.

Sin embargo, a pesar de que los factores propuestos para enfocar los indicadores de la seguridad alimentaria y nutricional son acertados, resultan insuficientes si se pretende una medición integral.

En este sentido, las propuestas metodológicas de procedimientos e indicadores para la medición local de la seguridad alimentaria y nutricional en Cuba representan un avance teórico-metodológico y operacional. No obstante, aún no se valora suficientemente la relevancia de las condiciones sociodemográficas locales y territoriales como determinantes de la seguridad alimentaria y nutricional y de una gestión más efectiva a partir de políticas diseñadas sobre la base de esta concepción. En nuestro criterio, la medición y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional debe considerar las siguientes premisas:

¹⁴³ Abel Gamboa, Enrique Loret de Mola, Yordanis Escalona, Iris María González y Ramón González: ob. cit., p. 7.

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 14.

- Sobre la medición de la seguridad alimentaria y nutricional como instrumento de la evaluación de las políticas públicas, resulta insuficiente considerar el aumento de la producción agrícola como único índice preponderante de mayor seguridad alimentaria y nutricional en la población. Si bien dicha producción es esencial para lograr mayores niveles de disponibilidad y estabilidad, tienen que tomarse en cuenta sus vínculos sistémicos con la accesibilidad y la nutrición. Diversos estudios destacan que el consumo de alimentos y nutrientes está condicionado en gran medida por factores de carácter social, económico y demográfico.
- Analizar el contexto socioeconómico y demográfico requiere atender los problemas estructurales del sistema social que afectan de forma significativa la estructura económica, incluyendo aspectos como: el gobierno, en su más amplio contenido; las políticas macroeconómicas; las políticas sociales que afectan al mercado de trabajo y el bienestar económico; la distribución de la tierra y otros bienes, así como las políticas públicas en sentido general y las referentes a la alimentación en particular.
- Analizar la desigualdad en los ingresos y la brecha existente entre los diversos grupos poblacionales. Del mismo modo, los niveles de acceso de cada grupo deben estar presentes en todo análisis relativo al tema. Por otra parte, definir las condiciones de vida y de trabajo de los individuos y la vulnerabilidad por grupos sociales y etarios apuntan a rasgos específicos del contexto social que afectan la seguridad alimentaria y nutricional.

Sobre la cuestión, asumiendo aspectos relacionados con la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional a escala municipal, debe tenerse en cuenta que los indicadores para la medición deben sustentar:

[...] las políticas y estrategias sectoriales para la SAN, los compromisos nacionales y provinciales, y que derivan en la Estrategia de Desarrollo Municipal (EDM) de una manera coherente y sistémica, como expresión concreta de una prioridad definida a nivel

nacional que se materializa en el territorio (municipio) de acuerdo con su dinámica, crecimiento y satisfacción, aprovechando las potencialidades y los recursos propios de las comunidades.

Las características del proceso de medición determinan una parte importante de su efectividad. Binimelis y otros investigadores¹⁴⁵ señalan que en cualquier caso, incluso teniendo clara la meta, la realidad es muy diferente en los distintos contextos, tanto por el lugar como por la escala, lo que lleva a la necesidad de una adaptación *ad hoc* de los indicadores, asumiendo que las diferentes dimensiones e indicadores no deben tomarse como un listado que hay que completar, sino más bien como metas integradas en una praxis comprensiva.

A partir de estas premisas, la medición integral de la seguridad alimentaria y nutricional a escala local, tomando en cuenta las características sociodemográficas de los territorios, contribuiría a:

- Enfocar multidimensional e intersectorialmente las estrategias y programas de desarrollo provinciales y municipales en correspondencia con las políticas públicas nacionales.
- Diagnosticar sistémica e integralmente el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en las provincias a partir de la situación en los municipios.
- Crear un sistema estructurado de indicadores adecuados a las características económico-productivas y sociodemográficas de las provincias y sus municipios.
- La articulación de todos los actores que intervienen en la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional y sus beneficiarios en las provincias y municipios.
- Elevar la percepción de los gobiernos locales, productores, directivos de empresas y otros actores clave acerca de la importancia del enfoque

¹⁴⁵ Rosa Binimelis, Verónica Escurriol y Marta G. Rivera-Ferre: *Soberanía Alimentaria: Transformación artesanal y equidad de género*, Mundubat, Bilbao, 2012.

integral de la seguridad alimentaria y nutricional para una gestión más efectiva.

La medición integral de la seguridad alimentaria y nutricional a escala local en Cuba debe sustentarse en los vínculos sistémicos de las dimensiones que la conforman, en sinergia con los factores económicos y sociodemográficos de las provincias y los municipios. Además, debe asumir el criterio de la participación de los actores sociales que intervienen en la problemática y de los beneficiarios de la política pública en materia de seguridad alimentaria y nutricional, así como el rol protagónico de los gobiernos locales en su gestión.

De manera general, en una evaluación más precisa de la seguridad alimentaria y nutricional en el territorio debe centrarse la atención en las poblaciones de alto riesgo a partir de las mediciones realizadas, sus determinantes y efectos para contribuir al desarrollo de los sistemas de monitoreo y de alerta temprana y para mejorar el diseño y evaluación de políticas integrales en el territorio. Asimismo, debe ser capaz de permitir la evaluación del impacto de las diversas intervenciones realizadas en este sentido.

Bibliografía

BINIMELIS, ROSA, VERÓNICA ESCURRIOL y MARTA G. RIVERA-FERRE: *Soberanía Alimentaria: Transformación artesanal y equidad de género*, Mundubat, Bilbao, 2012.

BOTELLA, ELISA: «Políticas agrarias y seguridad alimentaria y nutricional en Cuba (1990-2015): nuevos retos y desafíos persistentes», disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/321098034_POLITICAS_AGRARIAS_Y_SEGURIDAD_ALIMENTARIA_Y_NUTRICIONAL_EN_CUBA_1990-2015_NUEVOS_RETOS_Y_DESAFIOS_PERSISTENTES

CRUZ, ORESTES y TANIA PÉREZ: «Análisis integral de la seguridad alimentaria para su gestión a nivel local en Cuba», *Revista de Gestión del Conocimiento y el Desarrollo Local*, 1 (1): 39-40; Universidad Agraria de La Habana, La Habana, 2014.

- ESCALONA PONCE, JOSÉ C.: «Estrategia para la gestión de la seguridad alimentaria en el municipio de Majibacoa, Provincia Las Tunas», disertación doctoral, Centro de Estudios de Desarrollo Agrario y Rural, Facultad de Agronomía, Universidad de Mayabeque, Mayabeque, 2013.
- ESCALONA, YORDANIS, TANIA PÉREZ, JOSÉ. R. AYALA y JOSÉ R. FONSECA: «Procedimiento metodológico para el diseño de la estrategia de disponibilidad alimentaria en el municipio Majibacoa», *Revista Universidad y Sociedad*, 4 (2), Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2012.
- FAO, OPS, WFP y UNICEF: «Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018», disponible en: <https://www.unicef.org/colombia/media/616/file/Aimentaria-y-nutricional-2018.pdf>
- FUNES-MONZOTE, FERNANDO R.: «Farming like we're here to stay: the mixed farming alternative for Cuba», PhD thesis, Wageningen University, Netherlands, 2008.
- GAMBOA, ABEL, ENRIQUE LORET DE MOLA, YORDANIS ESCALONA, IRIS MARÍA GONZÁLEZ y RAMÓN GONZÁLEZ: «Factores determinantes de la seguridad alimentaria a nivel municipal: limitaciones y capacidades para su gestión con enfoque de cadena en Cuba», *Agrisost*, 24 (1): 1-25; Facultad de Ciencias Agropecuarias, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte Loynaz, Camagüey, 2018 (disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Abel_Gamboa_Costa/publication/327633803_Factores_determinantes_de_la_seguridad_alimentaria_a_nivel_municipal_limitaciones_para_su_gestion_con_enfoque_de_cadena_en_Cuba/links/5b9abd28a6fdccd3cb521fb1/Factores-determinantes-de-la-seguridad-alimentaria-a-nivel-municipal-limitaciones-para-su-gestion-con-enfoque-de-cadena-en-Cuba.pdf
- GARCÍA RODRÍGUEZ, MARISLEYDIS, OMAR GARCÍA VILAU y AMARILIS ODIO COLLAZO: «Metodología para el diagnóstico de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales en un municipio», *Retos de la Dirección*, 11 (2): 22-37; Centro de Estudios de Dirección Empresarial Territorial, Universidad de Camagüey Ignacio Agramonte

- Loynaz, Camagüey, 2017 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/rdir/v11n2/rdir03217.pdf>).
- GARCÍA, ANICIA E. y BETSY ANAYA: «Gastos básicos de familias cubanas pensionadas y salario-dependientes», *Temas* (79): 89-94; La Habana, 2014 (disponible en: http://www.temas.cult.cu/sites/default/files/articulos_academicos_en_pdf/Descargar%20art%C3%ADculo%20en_343.pdf)
- GOBIERNO DE CUBA y FAO: «Marco de Prioridades de País (2013-2018)», disponible en: <http://www.fao.org/3/a-bp540s.pdf>
- GRUPO NACIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA AGENDA 2030: *Informe Nacional sobre la implementación de la Agenda 2030. Informe voluntario de Cuba*, Grupo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, La Habana, 2019.
- HERRERA, ANGELINA, ROBERTO GONZÁLEZ, ABEL GAMBOA y ELIESER MÁRMOL: «Políticas públicas en Cuba encaminadas hacia la soberanía alimentaria», disponible en: https://www.researchgate.net/publication/280087890_POLITICAS_PUBLICAS_EN_CUBA_ENCAMINADAS_HACIA_LA_SOBERANIA_ALIMENTARIA
- MUÑOZ, ROBERTO, ZULMA RAMÍREZ y KENIA ÁLVAREZ: «Seguridad alimentario-nutricional y políticas públicas: extensionismo de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario en Cuba», ponencia presentada en el II Congreso Internacional de Gestión Pública y Desarrollo Local, Universidad Intercultural Maya, Quintana Roo, 2017.
- NOVA, ARMANDO: *La agricultura en Cuba evolución y trayectoria (1959-2005)*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.
- OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN: *Anuario Estadístico de Cuba 2017*, Oficina Nacional de Estadísticas e Información (ONEI), La Habana, 2018.

- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011 (disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>)
- PÉREZ CASTRO, TANIA: «Propuesta metodológica para el análisis de la seguridad alimentaria a nivel local en Cuba. Experiencia en el municipio San José de las Lajas», tesis doctoral, Universidad Agraria de La Habana, La Habana, 2010.
- PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTACIÓN: «PMA en Cuba apoyando la seguridad alimentaria y nutricional», disponible en: <https://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/resources/wfp270006.pdf>
- PROGRAMA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: «Perfil nacional de seguridad alimentaria y nutricional en Cuba», disponible en: <https://plataformacelac.org/storage/app/uploads/public/5c8/7f4/20e/5c87f420ef9d5517033728.pdf>
- RAMOS, MARÍA E. y MARICELA M. GONZÁLEZ: «Un acercamiento a la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional desde los gobiernos locales», *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, 6 (2), Universidad de Pinar del Río, Pinar del Río, 2014.
- ROJAS, N.: «Estrategia para el autoabastecimiento agrícola del municipio Majibacoa», tesis en opción al título de Ingeniero Agrónomo, Universidad de Las Tunas, Las Tunas, 2008.

EL ENFOQUE DE GÉNERO EN EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

MSc. Yaiset G. Arias Santos

Mujeres en América Latina: entre la desigualdad, la discriminación y la violencia

Pasadas casi dos décadas del siglo XXI, y aunque resulte contraproducente, el actual escenario mundial se presenta con manifestaciones cada vez más exacerbadas de discriminación, desigualdad y violencia contra las mujeres. El mundo se torna cada día más machista e incluso misógino, y América Latina, con su actual ola de derecha, violenta, discriminatoria y reaccionaria, no escapa a esta realidad.

América Latina constituye una de las regiones más desiguales del planeta. «[...] según el Banco Mundial (BM) y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), América Latina es la segunda región más desigual del planeta (52,9 de coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (56,5) y seguida desde bastante lejos por Asia (44,7) y por Europa del Este y Asia Central (34,7)».¹⁴⁶

Sin duda, quienes soportan el mayor peso de la desigualdad y la violencia en la región son las mujeres, que tienen menores oportunidades de acceder a trabajos dignos, a la educación, la salud y la participación política; reciben ingresos menores por igual trabajo o profesión y sufren de forma más directa la violencia. La inequidad de género es un fenómeno de múltiples dimensiones, que se expresa en una reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones públicas y en la existencia de pautas culturales discriminatorias y

¹⁴⁶ Véase: Gerardo Caetano y Gustavo de Armas: «Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)», disponible en: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html>

subordinantes, que dificultan el ejercicio de sus derechos ciudadanos en igualdad de condiciones respecto a los hombres.

Paradójicamente, aunque se ha logrado reducir la pobreza en la región latinoamericana, esto no ha generado una reducción de los índices de desigualdad. Esta situación se explica por la concentración de la riqueza en el 1 % de mayores ingresos y por el incremento de sectores altamente vulnerables, aunque no sean pobres. La discriminación de género también ocupa un lugar importante. Esto evidencia que la pobreza y la exclusión social afectan en mayor proporción a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, profundizando la inequidad y la desigualdad.

La desigualdad se establece como un fenómeno multidimensional que se expresa no solo en la enorme diferenciación del poder adquisitivo de las personas, sino que conlleva otros ejes discriminatorios como la raza, el género, la clase social, etnia, origen geográfico, las capacidades físicas e intelectuales, la edad, estatus migratorio, orientación sexual, entre otros. Tener una o varias de estas condiciones significa tener una posición inicial desventajosa en la estructura social. Ello condiciona el estatus económico, las posibilidades de acceso a servicios, protección y oportunidades de manera general, con el consiguiente efecto de vulnerabilidad ante el abuso, la exclusión y la discriminación.

Históricamente, las mujeres han sido marginadas del goce de las oportunidades y beneficios del desarrollo, debido esencialmente a la persistencia de patrones patriarcales, que las ubican en un nivel inferior al de los hombres en el ámbito privado y en el público, excluyéndolas del disfrute de los derechos del desarrollo y la democracia. Las mujeres cuentan con menos poder que el hombre en todas las sociedades. En el ámbito privado, muchas mujeres carecen de libertad para tomar decisiones sobre su cuerpo, vivir en un ambiente libre de violencia y decidir sobre el cuidado de sus familiares. Por otra parte, en el espacio público, una gran mayoría está exenta de oportunidades y derechos económicos, laborales, hereditarios, políticos y culturales. A la injusta división social del trabajo se suma la división sexual, que según el Consenso de Quito, es una de las más importantes «[...] desigualdades e injusticias

económicas que afectan a las mujeres en los ámbitos familiar, laboral, político y comunitario». ¹⁴⁷

Las desigualdades de género se encuentran arraigadas en las estructuras de las sociedades latinoamericanas, aunque el marco jurídico y político en torno a los derechos de la mujer se ha incrementado, de manera constante, a nivel internacional y regional, llegando a constituirse en «[...] el más sólido del mundo después de Europa Occidental». ¹⁴⁸

Cabe subrayar, como plantean las investigadoras Carmen Moreno y Hilary Anderson, que no se puede considerar a las mujeres como un grupo homogéneo, y que para muchas la desigualdad de género se cruza con otros factores, mencionados anteriormente, que agravan la exclusión. Este enfoque de diversidad es crucial hoy porque para muchas mujeres los avances de las últimas décadas han significado un cambio radical en su posición social y en su capacidad de incidencia en los ámbitos político, económico y social. Para otras, sin embargo, el transcurrir del tiempo y los cambios económicos y sociales que ha vivido la región han empeorado su situación y siguen viviendo lejos del concepto de inclusión como precondition esencial para el pleno ejercicio de sus derechos. ¹⁴⁹

Según Naciones Unidas, América Latina también es una de las regiones más violentas del mundo fuera de un contexto de guerra, en particular para las mujeres. En gran medida esto se debe a que la cultura patriarcal rige prácticamente todas las costumbres y prácticas de la vida cotidiana, las cuales han relegado y limitado los derechos y libertades de las mujeres. Esta cultura naturaliza la violencia contra la mujer, produce estereotipos, perpetúa y reproduce la discriminación.

¹⁴⁷ Véase: «Consenso de Quito», X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 2007 (disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/29489/dsc1e.pdf>).

¹⁴⁸ Véase: Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo: *Atlas of gender and development: How social norms affect gender equality in non-OECD countries*, p. 92, Organization for Economic Cooperation and Development, París, 2010 (disponible en: http://www.oecd.org/document/50/0,3746,en_2649_33935_44810034_1_1_1_1,00.html).

¹⁴⁹ Véase: Carmen Moreno y Hilary Anderson: «Género e inclusión», en OEA (comp.), *Desigualdad e inclusión social en las Américas. 14 ensayos*, pp. 169-190, disponible en: www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf.

Según el organismo de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres), de los 25 países en los que se comete un mayor número de homicidios y agresiones contra la mujer por cuestiones de género, 14 son latinoamericanos. Entre estos, El Salvador es el país con la mayor tasa de feminicidios en el planeta (10,2 por cada 100 000 habitantes, 345 casos), seguido de Honduras, con un índice de 5,8; Guatemala (2,6) y República Dominicana (2,2).¹⁵⁰ En la región mueren asesinadas más de nueve mujeres al día, víctimas de la violencia machista.

El análisis anual de los datos revela que a pesar del reconocimiento del problema y el incremento de legislaciones internacionales, regionales y nacionales para la protección de las mujeres, existe una tendencia hacia el aumento de la violencia de género y los feminicidios, que constituyen la expresión extrema de esta violencia. Y lo que resulta más preocupante aún es que en la misma medida se incrementa la impunidad de los perpetradores.

Aunque ninguna mujer está exenta de padecer la violencia de género, hay determinados factores que condicionan la mayor vulnerabilidad de algunas ante este fenómeno, como pueden ser: la edad (niñas y ancianas), la raza o etnia (negras, indígenas), preferencias sexuales (lesbianas, bisexuales, transgénero o intersex), la condición migratoria (migrantes ilegales y refugiadas), estado de salud (mujeres con VIH, discapacitadas), y las que viven en países que sufren crisis humanitarias.

Según el informe regional *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe*, elaborado por la ONU Mujeres y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el año 2016 la violencia contra las mujeres costó la vida a 1 831 de ellas.¹⁵¹ En 2017, según cifras del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), al menos 2 795 mujeres fueron

¹⁵⁰ Véase: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: «Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe», disponible en: <https://oig.cepal.org/es>.

¹⁵¹ Véase: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres: *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional*, disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/Genero/undp-uy-inf-reg-vbg-2017.pdf>

asesinadas por razones de género en 23 países de la región. En 2019, al menos 282 mujeres fueron asesinadas durante los primeros veintisiete días del año en América Latina y el Caribe, según los datos recogidos por observatorios sobre género y movimientos feministas de 15 países de la región. En el transcurso del año 2019, de acuerdo con los datos ofrecidos por los medios, México (con 104 feminicidios) y Brasil (con 69) tienen las cifras más altas. Les siguen Argentina con 20 feminicidios, contabilizando las muertes de mujeres transgénero (4), Honduras con 16, Colombia con 11, República Dominicana con 10 y Venezuela con 8. Se dio menor número de casos en Costa Rica y Paraguay (ambos con 6), Chile (5), Bolivia y Ecuador (4), Uruguay (3) y Nicaragua (2).¹⁵² Estas cifras confirman que los casos de feminicidios y violencia de género no dejan de aumentar.

Es necesario aclarar que estos datos no son exactos, porque coexisten contradicciones en el reconocimiento de los delitos por cuestiones de género en varios países; además, son muchos los actos violentos hacia las féminas que no se denuncian por miedo, vergüenza o falta de confianza en la justicia, esencialmente.

Uno de los mayores avances regionales ha sido la visibilización del problema y el reconocimiento de los distintos tipos de violencia que enfrentan las mujeres: doméstica, sexual, patrimonial, económica, obstétrica, institucional, en el espacio laboral, en el espacio público, entre otras. De igual modo, Latinoamérica cuenta con mecanismos para hacer frente a algunas de estas formas de violencia y ha asumido compromisos internacionales respecto a esta problemática, empezando por la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer y su protocolo (CEDAW por sus siglas en inglés, 1979), la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995), y otros mecanismos específicos de la región como: la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belem do Pará, 1994), el Consenso de Quito adoptado en la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (2007), el Consenso de Brasilia, tomado en la XI Conferencia

¹⁵² Véase: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: «Comunicados oficiales», disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-al-menos-2795-mujeres-fueron-victimas-femicidio-23-paises-america-latina-caribe>

Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe (2010) y la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, entre otros.

Estos instrumentos han tenido como consecuencia la modificación de constituciones y la creación de leyes, ministerios o instituciones especializadas para la mujer, las reformas de los códigos civiles, la tipificación de las diferentes formas de violencia como delitos, y las acciones afirmativas para reducir las desigualdades. Esto ha dado como resultado que en 24 de los 33 países de Latinoamérica tienen leyes contra la violencia doméstica, pero solamente 16 han tipificado penalmente el feminicidio, lo que constituye un indicador de la disparidad en el reconocimiento del problema.¹⁵³

Las leyes de segunda generación tipifican las formas de violencia contra las mujeres que no eran tan obvias, como la violencia económica y patrimonial, la ejercida en la calle, en el transporte público, en las escuelas, en los conflictos como consecuencia de las migraciones, y la violencia asociada con el narcotráfico o con las pandillas. En la actualidad, únicamente 9 de los 33 países abordan los diferentes tipos de violencia que enfrentan las mujeres.

La igualdad de género es una de las grandes aspiraciones y desafíos del siglo XXI. En materia de acuerdos y acciones internacionales y regionales, las mujeres gozan de una amplia gama de derechos en igualdad de condiciones con los hombres. El problema radica en el ejercicio real y aplicación de esos derechos en el espacio de los países latinoamericanos.

Este amplio sistema de acuerdos y líneas de acción, así como las legislaciones nacionales, resultan insuficientes para el logro de la igualdad plena de las mujeres respecto a los hombres. Persisten las desigualdades que constituyen causa y consecuencia de la discriminación, menosprecio y violencia contra las mujeres en el continente americano. El diseño e implementación de políticas públicas puede ayudar al enfrentamiento y erradicación más eficiente de este flagelo que aún azota a América Latina.

Resulta imprescindible entonces la incorporación del enfoque de género en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para la construcción

¹⁵³ Véase: Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo y ONU Mujeres: ob. cit.

de la nueva sociedad emancipadora en América Latina, si se busca alcanzar una plena igualdad entre hombres y mujeres. Políticas públicas que contribuyan a crear conciencia y una cultura de estima y respeto por las mujeres, niñas y adolescentes. La ausencia de esta herramienta en el diseño de las políticas públicas no solo afecta el logro de la igualdad, sino que puede contribuir a generar, reproducir y profundizar nuevas y mayores desigualdades de género.

El enfoque de género: elemento imprescindible en el diseño de políticas públicas en América Latina

Las políticas públicas constituyen un nexo entre el Estado y la sociedad civil, y resultan cualitativamente superiores respecto a las políticas de Estado y las sociales en cuanto a efectividad, en la medida en que implican la participación de los beneficiarios y el análisis de especialistas en la cuestión que constituye objeto específico de la política.

Las políticas públicas desempeñan un papel esencial en el enfrentamiento a las desigualdades de género y la violencia contra mujeres, niñas y adolescentes, pero son disímiles los desafíos que enfrentan. En 1995, la Plataforma de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, realizada en Beijing, estableció la necesidad de relacionar dos factores estratégicos: las acciones afirmativas que favorecen el acceso de las mujeres a cargos electivos, y la transversalización de género en el Estado, que apunta a la promoción de la equidad a través de la integración sistemática de un enfoque de género «[...] en todos los sistemas y estructuras, las políticas, procesos y procedimientos», según nos plantea la investigadora Teresa Rees.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Véase: Teresa Rees, Ana Laura Rodríguez y Mariana Caminotti: «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile», *Revista SAAP*, 4 (1): 85-110; Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, mayo, 2010 (disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-19702010000100003).

El enfoque de género

El enfoque de género puede ser definido, según Norma Fuller:

[...] como la forma de entender la vida social que nos permite identificar las diferencias en los roles y las tareas que realizan las mujeres y los hombres, así como las asimetrías e inequidades en la forma en que se relacionan. Asimismo nos permite identificar las causas que las producen para formular medidas (políticas, mecanismos, acciones afirmativas, normas, etc.) que contribuyan a superar las brechas sociales producidas por la desigualdad de género.¹⁵⁵

Este enfoque, por tanto, sirve de instrumento de análisis para el desarrollo de relaciones de género equitativas.

Gran cantidad de organismos internacionales para el fomento del desarrollo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), manifiestan que la inclusión del enfoque de género en las políticas públicas propicia la eficacia y efectividad de sus acciones, así como una mejor redistribución de los recursos y oportunidades, logrando una mayor participación de los beneficiarios en el diseño e implementación de las políticas y contribuyendo a la consolidación y ampliación de la democracia.

Políticas de igualdad de género en América Latina

En el presente siglo, el enfoque de género tiene un carácter transversal y se ha constituido en piedra angular de las políticas públicas. Sin embargo, dado que se trata de fomentar cambios tanto dentro de la vida social como en las

¹⁵⁵ Véase: Norma Fuller: «El enfoque de género como propuesta de políticas públicas», *Ideele Revista* (267), Lima, 2017 (disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/el-enfoque-de-g%C3%A9nero-como-propuesta-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas>).

instituciones públicas, existen diferentes posiciones sobre la manera de implementarlo.

La interrogante esencial es: ¿cómo incluir el enfoque de género en el diseño de políticas públicas en América Latina? Es necesario comenzar por comprender la necesidad de particularizar y diferenciar las realidades de mujeres y hombres, que son esencialmente diferentes en dependencia del contexto social. Incluso existen importantes diferencias en la forma en que las propias mujeres sufren la desigualdad, la discriminación o las diversas formas de violencia, determinadas más allá de su condición sexual y de género, por otros ejes diferenciadores: económicos, clasistas, etarios, raciales, culturales, religiosos, entre otros. A partir de esas diferencias se podrán desarrollar políticas públicas efectivas que respondan a esas necesidades e intereses divergentes.

Las políticas públicas de género se implementan a partir de acciones, regulaciones y condiciones orientadas a mejorar la situación de vida de las féminas y garantizar sus derechos como seres humanos. Y en la medida en que estas acciones tienen un carácter vinculante con el aparato estatal son exigibles por parte de la sociedad civil. Sin embargo, no se debe olvidar que el diseño e implementación de cualquier política pública tiene un impacto diferenciado y diferenciador sobre los diversos sujetos sociales.

La concepción más actual de las políticas con un enfoque de género pretende que las desigualdades no solo sean un tema, sino un principio orientador del diseño de las políticas públicas en diferentes áreas de acción. En este sentido, debe partirse del enfoque de género como elemento estructurador de todo el conjunto, ya que el género afecta transversalmente a todos y cada uno de los hechos sociales. Asimismo, es imprescindible tener en cuenta que la problemática de género no es solo una cuestión de las mujeres, sino que implica tanto a hombres como a mujeres, teniendo como objetivo eliminar las desigualdades que persisten en sus relaciones.

María Camila Hernández nos sugiere cinco etapas para la inclusión del enfoque de género en políticas de cambio climático en Centroamérica, cuya

aplicación puede extenderse a las políticas con enfoque de género para abordar cualquier problemática de la vida social:¹⁵⁶

1. Fase de *preparación* de la política: Consiste en la conformación del comité institucional de género, la elaboración del diagnóstico y de la declaración de política.
2. En la fase de *formulación* se definen las prioridades de la política con la participación y consulta a organizaciones de la sociedad civil (mujeres, jóvenes, campesinos, etc.)
3. La fase de *elaboración y planeación* propone un lenguaje incluyente y la elaboración de principios transversales con la participación y consulta a organizaciones sociales.
4. En la fase de *implementación* se establece la priorización de actividades, el presupuesto incluyente y la elaboración del plan de acción.
5. En la fase de *monitoreo y evaluación* se construyen indicadores sensibles al género y estrategias de seguimiento.

Siguiendo estas etapas, es posible incorporar el enfoque de género en todo el ciclo de diseño e implementación de las políticas públicas. Ello implica que en el diagnóstico, planificación, formulación de objetivos, proceso de implementación, resultados esperados e impacto, deben tenerse en cuenta los efectos diferenciadores en hombres y mujeres y entre las propias féminas. De este modo podrán diseñarse políticas públicas incluyentes y sostenibles que desde la perspectiva de género sean capaces de crear condiciones de equidad para hombres y mujeres.

¹⁵⁶ Véase: María Camila Hernández: «¿Cómo integrar el enfoque de género en las políticas públicas?», disponible en: <https://ccafs.cgiar.org/es/como-integrar-enfoque-genero-politicas-publicas#.Xd6MKq-73IU>. En este artículo, la autora nos ilustra acerca de una de las investigaciones llevadas a cabo recientemente por el equipo de Género y equidad del Programa de Investigación de CGIAR en Cambio Climático, Agricultura y Seguridad Alimentaria (CCAFS) y el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT), que desarrollaron una Guía para la integración del enfoque de género en políticas públicas del sector agropecuario y de enfrentamiento al cambio climático en América Latina.

En América Latina, desde que comenzaron a implementarse políticas públicas destinadas a enfrentar los problemas originados en la desigualdad de género, estas han transitado desde las orientadas a resolver problemas específicos de las mujeres o de determinados grupos, a otras cuyo objetivo apunta a la igualdad y al pleno ejercicio de sus derechos como seres humanos.

Según Judith Astelarra, especialista en la temática, en América Latina se pueden distinguir tres tipos de políticas públicas que han respondido a las demandas por la igualdad de género en nuestra región:

1. Políticas por la igualdad de oportunidades, orientadas a garantizar la participación de las mujeres en el ámbito público por medio de la revisión de los marcos legales que eliminen las desigualdades; a través de la educación y formación de las mujeres para desempeñar actividades públicas y mediante la promoción de la toma de conciencia de sus derechos.
2. Políticas de acción positiva, planteadas en ámbitos en que persiste la discriminación y la desigualdad de género. Buscan apoyar a las mujeres para el logro de la igualdad de acceso a los puestos de trabajo y a la política, entre otros aspectos.
3. Políticas de transversalidad y paridad en las políticas públicas, consideradas como la ampliación de la actuación institucional del Estado en materia de política de igualdad de oportunidades. Incorpora no solo a las instancias cuya finalidad específica sea la implementación de estas políticas, sino al Estado en su conjunto. También se entiende la transversalidad como la aplicación de la dimensión de género a la actuación pública. La paridad se refiere a un tipo de acción positiva en la que los géneros tienen la misma representación en todas las actividades, particularmente en los puestos y cargos políticos.¹⁵⁷

¹⁵⁷ Véase: Judith Astelarra, citada por Carmen Moscoso: «El carácter sistémico de la discriminación de género y su reducción a través de la incorporación del enfoque de género en el diseño de políticas públicas. El caso del sistema de equidad de género del programa de mejoramiento de la gestión», disponible en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2008/cs-moscoso_c/pdfAmont/cs-moscoso_c.pdf

Por tanto, se puede afirmar que el desarrollo de políticas de igualdad de oportunidades constituye la primera incursión de los estados en la región latinoamericana para enfrentar la desigualdad de género. Estas se centran en la facilitación de la igualdad de acceso a la educación, la salud, el empleo y la participación política, partiendo de la premisa de que todo lo que se necesita para promover la igualdad de género es la posibilidad de acceder a los espacios que les han sido tradicionalmente vedados a las mujeres. Estos esfuerzos, aunque válidos, resultan insuficientes, ya que no transforman el papel de la mujer en la estructura social.

La igualdad de derechos y oportunidades no garantiza el ejercicio real de los mismos y no es suficiente si aún persisten las tradicionales concepciones sociales sobre la identidad y los roles de género. Por tanto, no resuelve la problemática de la incorporación de la mujer al ámbito público ni los procesos de discriminación, esencialmente en el ámbito privado. Se logra una igualdad formal pero no real, por ello surgieron las políticas de acción positiva que priorizan a las mujeres por encima de los hombres. Las mismas han tenido resultados significativos en la incorporación de las mujeres a espacios que eran exclusivamente masculinos en el ámbito social, a través de acciones y programas concretos como los sistemas de cuotas electorales y los incentivos económicos para la contratación de mujeres.

En este sentido, los sistemas de cuotas electorales, impulsados a través de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, han instado a los gobiernos a la inclusión femenina en el poder político. Dicha convención ha sido ratificada por todos los países latinoamericanos y ha dado como resultado la ampliación de las proporciones de parlamentarias en los mismos. Tal es el caso de Argentina, que ha sido pionera en el empleo de cuotas electorales que ampliaron sistemáticamente las proporciones de legisladoras nacionales, un importante indicador de equidad de género en el terreno público. Uno de los resultados más notables en este sentido lo constituye la elección de una mujer (Cristina Fernández) para el más alto cargo político: presidenta de la República en 2009.

Sin embargo, con estas políticas continúa siendo insuficiente el logro de una mayor presencia de las mujeres en el ámbito público, ya que no se transforma

esencialmente la organización de la sociedad basada en la discriminación y el poder masculino. Al respecto, la CEPAL plantea que:

[...] no es solo cuestión de garantizar la igualdad en accesos básicos (por ejemplo, la educación), pues las desigualdades de género están enquistadas en relaciones de poder desde el ámbito de la política hasta el doméstico. Además, las relaciones de género conspiran contra la igualdad a lo largo de todo el ciclo vital y las disparidades por motivo de género están internalizadas en múltiples mecanismos de reproducción cultural.¹⁵⁸

De acuerdo con lo planteado anteriormente, es necesaria una transformación de la estructuración social, imperativa para trascender y superar la igualdad legal y las políticas de acción positiva, que a pesar de ser necesarias, continúan siendo insuficientes. Por tanto, surgen las políticas de transversalización de las cuestiones de género en todo el proceso de desarrollo de las políticas públicas, desde las etapas de conformación hasta el proceso de implementación y evaluación. Estas constituyen un salto cualitativo, ya que propician que las políticas de género sean responsabilidad de cada actor estatal, así como del Estado en su conjunto, lo que determina un cambio importante de concepción de las políticas como tal.

Para ilustrar las políticas de transversalización, se alude al Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) de Chile, como una de las «maquinarias de género» más antiguas e institucionalizadas de América Latina. Con el Plan de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (2000/2010) inaugura una perspectiva propiamente transversal en las políticas públicas de género. La presidencia de Michelle Bachelet se inició con diez ministerios conducidos por mujeres, medida que también incluyó las designaciones en subsecretarías, intendencias regionales y gobernaciones provinciales, contando con cinco ministerios más a cargo de mujeres en comparación con el gobierno anterior.

¹⁵⁸ Véase: Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*, disponible en: http://oig.cepal.org/sites/default/files/planes_de_igualdad_de_genero.pdf

El SERNAM muestra logros importantes en cuanto a reformas legales, entre las cuales destacan las leyes de filiación, que eliminaron la clasificación de «hijo ilegítimo» e incluyeron asimismo la despenalización del adulterio, el reconocimiento de la violencia intrafamiliar, la modificación del Código Penal en materia de delitos sexuales, el fuero maternal para trabajadoras domésticas, prohibición del test de embarazo como requisito de contratación laboral y la protección de mujeres y estudiantes embarazadas.

Las estrategias de los países para promover la igualdad de oportunidades para las mujeres se describen en los Planes de Igualdad de Género en América Latina y el Caribe, presentados sobre la aplicación de Beijing + 20. Entre estos países se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, según datos del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe, perteneciente a la CEPAL.

El enfoque de género ha significado un logro importante en la medida en que ha permitido reconocer que no basta la igualdad de trato y oportunidades para lograr transformar el panorama de las desigualdades de género. La implementación de este enfoque ha introducido cambios importantes y mejoras en las políticas públicas.

Aun cuando se han alcanzado importantes logros en el enfrentamiento a la inequidad, continúa siendo heterogénea la implementación de la perspectiva de género en las naciones de la región. Persisten enormes y cotidianas desigualdades y discriminaciones contra las mujeres, tanto en el espacio social como en el individual y familiar. Esto se debe, básicamente, a la existencia de dos hegemonías que se reproducen constantemente: la hegemonía liberal y la predominancia de lo masculino. No existe una verdadera transformación de las estructuras de poder y perviven diferenciaciones de género profundamente entronizadas en dichas sociedades. Para cambiar esta realidad, se han elaborado numerosas legislaciones en materia de igualdad y protección de los derechos de las féminas en las normas internacionales, y para enfrentar la desigualdad interna resulta imprescindible equiparar y hacer compatibles esas regulaciones internacionales con las leyes, políticas y prácticas nacionales.

Es necesario considerar que el desarrollo de legislaciones que atiendan de forma integral la violencia contra las mujeres y busquen erradicarla no es el único instrumento con que cuenta el Estado para dichos objetivos. De hecho, estas legislaciones deberán estar acompañadas de políticas públicas que estén enfocadas principalmente en la transformación de los patrones socioculturales de cada país, como estrategia de prevención de la violencia.

Son necesarias políticas coherentes e integrales de lucha contra la violencia, que partan de acciones preventivas, que promuevan el cambio de los paradigmas patriarcales y el enfrentamiento a los patrones e instituciones culturales que normalizan y naturalizan esta violencia. En este sentido, la prevención de la violencia contra las mujeres implica una transformación cultural profunda de las sociedades latinoamericanas, por lo que el involucramiento de los sistemas educativos de los países de la región es vital para que el trabajo de prevención y deconstrucción de patrones socioculturales se inicie desde las primeras edades con las niñas, niños y adolescentes.

Conclusiones

Ante la realidad imperante en la región, considerada la de mayor proporción de violencia de género y feminicidios, debido al arraigado machismo cultural y otros factores sociales, el análisis realizado permite plantear que los retos en materia de igualdad de género son múltiples, complejos y demandan un compromiso sostenido y transversal de los Estados con los derechos humanos, la lucha por la igualdad y la erradicación de la violencia contra las mujeres, desde la prevención, la educación y la generación de una cultura de igualdad.

Es vital transversalizar el enfoque de género en el desarrollo del ciclo de las políticas públicas y en la legislación en los marcos normativos y, sobre todo, en la ejecución de las políticas públicas, que para ser efectivas deben tomar en cuenta la diversidad de las mujeres y las variadas manifestaciones en que se expresa la violencia contra ellas.

Los procesos de diseño e implementación de las políticas públicas con enfoque de género son aún imperfectos en América Latina. Para superar esas imperfecciones es esencial hacer partícipes a las propias mujeres del diseño de las políticas públicas, tenerlas en cuenta como verdaderas protagonistas de su

destino, porque no se pueden seguir tratando como seres que necesitan asistencia y ayuda, lo que contribuye a continuar reproduciendo la discriminación.

Si bien aún queda un largo camino por recorrer para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres, las políticas públicas con enfoque de género constituyen una herramienta importante y eficaz en la batalla por la eliminación de la discriminación, la desigualdad y la violencia. En tanto, se formulan acciones dirigidas a reducir las brechas de género mediante el empoderamiento de las mujeres y el reconocimiento de sus derechos, tanto en el ámbito público como en el privado.

El desarrollo e implementación de los planes de igualdad de género en la región y la sistematización de los diversos aspectos que los caracterizan, reflejan un compromiso estatal con la igualdad. Compromiso que unido al reconocimiento internacional de la necesidad de la misma y el empoderamiento creciente y constante de la mujer para la erradicación de la pobreza y el logro del desarrollo sostenible conforma una visión de a dónde se quiere llegar y posibilita la instalación de una lógica de gestión estatal, social y política que debe generar cambios positivos para el logro de la plena igualdad de las mujeres respecto a los hombres.

Bibliografía

AGUILAR ASTORGA, CARLOS RICARDO y MARCO ANTONIO LIMA FACIO: «¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?», disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm

ALBORNOZ, VICENTE, CECILIA DURÁN, MARÍA FAUSTO y otros: *Pobreza, desigualdad de oportunidades y políticas públicas en América Latina*, Fundación Konrad-Adenauer-Stiftung, Rio de Janeiro, 2012 (disponible en: http://www.kas.de/wf/doc/kas_32590-1522-4-30.pdf).

AMARANTO, VERÓNICA, MARCO GALVÁN y XAVIER MANCERO: *Desigualdad en América Latina: una medición global*, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016 (disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40024/1/RVE118_Amarante.pdf)

ASTELARRA, JUDITH: «Género, movimiento feminista y ciencias sociales», disponible en: <http://laventana.casa.cult.cu/modules.php?name=News&file=article&sid=1254>

BARBA SOLANO, CARLOS: «Los estudios sobre la pobreza en América Latina», *Revista Mexicana de Sociología* (71): 9-49; Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009 (disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032009000500002)

BOTT, SARAH, ALESSANDRA GUEDES, MARY GOODWIN y otros: «Violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Análisis comparativo de datos poblacionales de 12 países», disponible en: https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_docman&view=download&category_slug=violencia-5197&alias=24353-violencia-contra-mujeres-america-latina-caribe-analisis-comparativo-datos-poblacionales-12-paises-353&Itemid=270&lang=es.

CAETANO, GERARDO y GUSTAVO DE ARMAS: «Pobreza y desigualdad en América Latina (1980-2014)», disponible en: <http://blogs.elpais.com/contrapuntos/2015/03/pobreza-y-desigualdad-en-america-latina-1980-2014.html>

CANTO SÁENZ, RODOLFO: «Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones», *Perspectivas de Políticas Públicas*, 3 (6), Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires, 2014.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: «El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe», X Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe, Quito, 2007 (disponible en: <http://old.congreso.gob.gt/uploadimg/documentos/n4142.pdf>)

_____ : «Comunicados oficiales», disponible en: <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-al-menos-2795-mujeres-fueron-victimas-femicidio-23-paises-america-latina-caribe>

_____ : «La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir», disponible en:

http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/100604_2010-114-SES.333_La_hora_de_la_igualdad_doc_completo.pdf

_____ : *Matriz de análisis para la identificación de políticas justas de igualdad de género*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2012 (disponible en: https://oig.cepal.org/sites/default/files/2012-829_matriz_de_analisis_espanol_web.pdf).

_____ : *Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Uruguay, 2016 (disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41011/1/S1700035_es.pdf).

_____ : *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Mapas de ruta para el desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2017 (disponible en: http://oig.cepal.org/sites/default/files/planes_de_igualdad_de_genero.pdf).

_____ : *Panorama Social de América Latina, 2017*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2018 (disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/42716/7/S1800002_es.pdf).

_____ : «Nota informativa: Incorporar el enfoque de género en las políticas públicas para alcanzar los ODS en Chile», Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2018 (disponible en: <https://www.cepal.org/es/notas/incorporar-enfoque-genero-politicas-publicas-alcanzar-ods-chile>).

CRUZ TORNAY, MARÍA: «América Latina: Avances y obstáculos en las luchas de las mujeres», disponible en: <http://www.revistapueblos.org/?p=20528>.

FIGUEROA BURDILES, NOELIA: «El desarrollo y las políticas públicas», *Polis. Revista Latinoamericana* 11 (33): 375-392; Universidad de Los Lagos, Santiago de Chile, 2012 (disponible en: <http://journals.openedition.org/polis/8580>).

- FRANCO, ROLANDO y JORGE LANZARO (coord.): *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Miño y Dávila, Buenos Aires, 2006 (disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2810/1/S301441F825P_es.pdf).
- FULLER, NORMA: «El enfoque de género como propuesta de políticas públicas», *Ideele Revista* (267), Lima, 2017 (disponible en: <https://revistaideele.com/ideele/content/el-enfoque-de-g%C3%A9nero-como-propuesta-de-pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas>).
- HERNÁNDEZ, MARÍA CAMILA: «¿Cómo integrar el enfoque de género en las políticas públicas?», disponible en: [https://ccafs.cgiar.org/es/como-integrar-enfoque-genero-politicas#.Xd6MKq-73IU](https://ccafs.cgiar.org/es/como-integrar-enfoque-genero-politicas-publicas#.Xd6MKq-73IU)
- INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO SOCIAL: *Combatir la pobreza y la desigualdad. Cambio estructural, política social y condiciones políticas*, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social, Génova, 2011 (disponible en: [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/5BF27AE2E2AAEABCC1257AC6004D2627/\\$file/sintesis.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/5BF27AE2E2AAEABCC1257AC6004D2627/$file/sintesis.pdf)
- INSTITUTO SOCIAL DEL MERCOSUR: «Democracia y políticas públicas. El rol de la investigación en el ciclo de políticas sociales», disponible en: www.ismercosur.org
- LASSWELL, HAROLD: «La orientación hacia las políticas», en Luis F. Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- MORENO, REBECA y LAURA PARDO: «La violencia contra las mujeres en Latinoamérica. De las normas a la realidad», disponible en: <http://revistafal.com/la-violencia-contras-las-mujeres-en-latinoamerica/>
- MOSCOSO, CARMEN: «El carácter sistémico de la discriminación de género y su reducción a través de la incorporación del enfoque de género en el diseño de políticas públicas. El caso del sistema de equidad de género del programa de mejoramiento de la gestión», disponible en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2008/csmoscoso_c/pdfAmont/cs/moscoso_c.pdf

- OEA: *Desigualdad e inclusión social en las Américas. 14 ensayos*, disponible en: www.oas.org/docs/desigualdad/libro-desigualdad.pdf
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN ECONÓMICA Y EL DESARROLLO: *Atlas of gender and development: How social norms affect gender equality in non-OECD countries*, Organization for Economic Cooperation and Development, París, 2010 (disponible en: http://www.oecd.org/document/50/03746en_2649_33935_44810034_1_1_1_1,00.html).
- ONU: *Agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO y ONU MUJERES: *Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional*, disponible en: <https://www.undp.org/content/dam/uruguay/docs/Genero/undp-uy-inf-reg-vbg-2017.pdf>
- POLIT GRANJA, EMILIO: «Una introducción al enfoque de género en las políticas públicas», disponible en: <https://www.odepa.gob.cl/publicaciones/articulos/una-introduccion-al-enfoque-de-genero-en-las-politicas-publicas>
- RODRÍGUEZ, ANA LAURA y MARIANA CAMINOTTI: «Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de la Argentina y Chile», *SAAP*, 4 (1): 85-110; Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires, mayo, 2010 (disponible en: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S185319702010000100003).
- VALLE RODRÍGUEZ, GLORIA BUENO y ERAMIS SÁNCHEZ: «Las políticas públicas desde una perspectiva de género», *Novedades en Población*, 2 (4), Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), La Habana, 2006 (disponible en: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cedem/uh/20100313023232/Politicas_publicas.pdf).

VICENTE, PABLO: «Democracia y políticas públicas: una relación necesaria»,
disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/democracia-y-politicas-publicas-una-relacion-necesaria-2018823500>

EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE CULTURA CIENTÍFICA INCLUSIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO CON CARACTERÍSTICAS PROPIAS EN BOLIVIA

MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila

Formular políticas públicas en Ciencia y Tecnología (CyT) es la expresión de una decisión previa sobre los objetivos de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT) y su evaluación desde el diseño hasta la implementación. Las mismas constituyen importantes herramientas que pueden indicar el camino a seguir por un país en materia de ciencia y tecnología. En el caso que nos ocupa se realizará una evaluación, en el orden teórico, del diseño de la política de cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias en Bolivia. Es decir, se revisarán los documentos que norman y direccionan la elaboración de dicha política, así como los programas e informes que muestren la implementación de la misma, y los manuales que muestran indicadores para la evaluación del diseño.

Si bien el presente trabajo estará encaminado a la evaluación del diseño, se hace necesaria la revisión de la forma en que dicha política ha sido implementada, para corroborar si los indicadores se han tomado en cuenta o no, así como los marcos normativos presentes en el diseño.

La promoción de la cultura científica en la sociedad boliviana cobra hoy gran importancia y es una responsabilidad de los organismos gubernamentales y académicos contribuir en la medida de sus posibilidades a la creación de un nuevo espacio común para el diálogo entre científicos y ciudadanos.

Razón por la cual entre las prioridades de gobiernos y otras instituciones se ha establecido la elaboración de políticas en ciencia y tecnología que contribuyan a los objetivos nacionales de desarrollo como parte de una estrategia de cambio que tenga en cuenta las necesidades y capacidades del país, y que se centre a su vez en la transformación de su estructura productiva, sobre la base de los principios de la solidaridad, sostenibilidad, participación y

equidad. Dicha estrategia tributa asimismo a la construcción de un Estado plurinacional y democrático, al concebir el conocimiento y la información como bienes públicos, y como derecho de y para las personas. Asimismo, se procura la implementación de políticas de Estado para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología sirva de base para la estructuración de una cultura científica incluyente, es decir, para que el conocimiento científico tecnológico, los saberes locales y los conocimientos ancestrales contribuyan a la producción de bienes y servicios, permitiendo que todos puedan acceder a ellos de forma equitativa y con el fin último de mejorar la calidad de vida de los pueblos de América Latina y el Caribe.

Dos elementos importantes que harían viable la legitimación e implementación de las políticas científicas y tecnológicas lo constituyen la participación y el compromiso, capaces de potenciar un desarrollo inclusivo y sustentable. Por otra parte, potenciar el carácter de la ciencia como instrumento permitiría la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas para desenvolver una vida plena y decidir sobre su propio destino, es decir, cuando «todos los grupos de personas contribuyen a la creación de oportunidades, comparten los beneficios del desarrollo y participan en la toma de decisiones».¹⁵⁹

La participación de los ciudadanos en las políticas de ciencia y tecnología puede darse en el momento de elaborar una política pública nueva, al modificar alguna existente o al resolver controversias. La participación puede ser de consulta, en un nivel mínimo, o puede ser vinculante en un nivel pleno. La participación de las personas en asuntos científicos y tecnológicos públicos también se debe, en parte, a que el nivel de incertidumbre existente en la ciencia se refleja en la opinión pública. La participación no debe orientarse únicamente a fines de consenso o de consulta. La participación pública en las políticas de ciencia y tecnología es en sí misma una acción de democratización de la ciencia y la tecnología. Es por ello que, mediante los diversos mecanismos de participación, se busca incorporar paulatinamente a los

¹⁵⁹ ONU: «Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo», disponible en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_inclusive_development/ (consultado el 1 de abril de 2013).

ciudadanos en el funcionamiento de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología.

Existe una concepción moderna de involucrar a los ciudadanos en la formulación y ejecución de dichas políticas. En este sentido, la participación ciudadana en la evaluación de programas o proyectos, y la participación en el diseño de programas o proyectos constituyen dos alternativas que no son excluyentes. La participación en sí misma sería positiva para la generación de cultura científica. Los diversos mecanismos de participación no son excluyentes y deberían estar establecidos en los marcos normativos. Las líneas rectoras de la política nacional deben encabezar ese proceso de involucramiento de los diversos actores.

Lo que está estipulado como deber en un marco normativo puede ser interpretado como expresión de una necesidad o carencia. Se considera que una norma tiene una función proactiva, y a su vez constituye expresión del nivel de comprensión sobre una temática. Por ello, dentro de un marco normativo debe haber conceptos y claves que respalden las políticas públicas y el marco normativo en sí.

Por todo esto, los marcos normativos serán considerados como indicadores del nivel de desarrollo de un Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología (SNCT), y también como indicadores del estado del mismo.¹⁶⁰

En este trabajo se tomará como marco normativo para evaluar el diseño de la política objeto de estudio, lo declarado en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología concerniente a la participación ciudadana y a la promoción de una cultura científica, establecidas en los artículos 17 y 24, y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), titulado *Bolivia productiva* (2007), específicamente el Capítulo IV: Creación del Sistema Boliviano de Innovación. En el mismo se declara la «[...] consolidación de una cultura científica tecnológica inclusiva para una sociedad del conocimiento con características propias [...]», y se proponen como estrategias básicas las siguientes:

¹⁶⁰ Ver: Camilo José Caballero Ocariz y Sergio Augusto Duarte Masi: «Participación ciudadana en las políticas de ciencia y tecnología. Estudio comparativo de los marcos normativos en ciencia y tecnología de Bolivia, Colombia, España y Paraguay», *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales* 12 (2): 205-222; Universidad Autónoma de Asunción, Asunción, dic., 2016.

- Promoción del uso, acceso y la apropiación del conocimiento y el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC) para generar una cultura científica, tecnológica y de innovación mediante el Plan Nacional de Inclusión Digital (PNID) y el Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica (SIBICYT).
- Recuperación, apropiación y difusión de la ciencia, tecnología e innovación de los saberes locales y conocimientos ancestrales.
- Revalorización de los saberes locales y conocimientos ancestrales, para insertarlos en procesos de innovación para impulsar el desarrollo integral y soberano.¹⁶¹

Para realizar la evaluación del diseño de la política que se está estudiando, es necesario tomar en cuenta lo declarado en el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación de Bolivia, el cual reconoce la necesidad de contar, como primera medida, con un marco legal regulatorio emergente mediante dos leyes como mínimo: la Ley de Ciencia, Tecnología e Innovación, y la Ley de la Educación. No hay referencias dirigidas específicamente a la creación de una ley para el desarrollo de una cultura científica. Las referencias más cercanas se encuentran en la definición del Sistema de Información Científica y Tecnológica (Ley 2209, Capítulo VII, Artículo 37):

La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación promoverá el establecimiento y desarrollo de un Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica, que organizará la difusión sistemática de la información académica, técnica e industrial generada por las universidades, institutos, empresas, organismos públicos y otras entidades que realicen actividades vinculadas a la

¹⁶¹ Ministerio de Planificación del Desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien». Lineamientos Estratégicos 2006-2011, p. 170, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, 2007.

ciencia y tecnología, facilitará el acceso a fuentes locales y externas de información.¹⁶²

Asimismo, no existen políticas subnacionales (estadales, provinciales, departamentales) enfocadas hacia el desarrollo de una cultura científica y no se cuenta con un fondo específico orientado a este objetivo.¹⁶³

La no existencia de una ley dirigida al desarrollo de una cultura científica, ni de políticas estadales, provinciales y departamentales enfocadas hacia el desarrollo de la misma, hace muy complicado el proceso de evaluación del diseño de la política de cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento en Bolivia. Ello nos condujo a tomar como referente el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología en Bolivia, el cual puede caracterizarse principalmente como estatista, es decir, como un sistema que establece sus leyes de forma vertical, sin darle al ciudadano posibilidad de participación. En un sistema de este tipo se presta mayor atención al ordenamiento y funcionamiento burocrático, y no existe una mención específica del ciudadano como parte del sistema, lo que constituye una limitación para la participación real del ciudadano en la formulación de políticas relacionadas con la ciencia y la tecnología, las cuales desde su diseño constituyen políticas de Estado, y no verdaderas políticas públicas en ciencia y tecnología.

En relación con la participación ciudadana en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y con la promoción de cultura científica, se expresa en sus artículos:

Art. 17: Los Consejos Departamentales de Ciencia y Tecnología son los órganos responsables de promover y coordinar el desarrollo

¹⁶² Viceministerio de Ciencia y Tecnología: «Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica», disponible en: <http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/vcyt2012/uploads/ley-2209-de-cyt.pdf>

¹⁶³ Ver: María de los Ángeles Castillo Dávila: «Un primer acercamiento a la evaluación del diseño sobre la política de cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019.

científico y tecnológico en el ámbito departamental; divulgar y realizar proyectos de carácter regional y local y mejorar la enseñanza de la ciencia y la tecnología.

Art. 24: Objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (entre otros):

- Incorporar los avances científicos y tecnológicos para satisfacer las necesidades de la población, mejorar la calidad de vida y la seguridad humana.
- Evaluar y valorizar los conocimientos y prácticas de las diferentes culturas existentes en el país.
- Difundir el conocimiento de las actividades científicas y tecnológicas, a través de diferentes medios masivos de comunicación.
- Garantizar el acceso de todos los sectores de la sociedad al conocimiento científico y tecnológico en igualdad de condiciones y oportunidades.¹⁶⁴

Al interpretar los objetivos expuestos en el SNCT a través del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, nos percatamos de que están dirigidos a incorporar los avances científicos y tecnológicos para lograr una mejor calidad de vida; a tomar en cuenta los conocimientos de las diferentes culturas existentes, y a la difusión de actividades científicas y tecnológicas. No aparece ningún objetivo que haga énfasis en la formación de la cultura científica, pues uno de ellos se dirige a la difusión del conocimiento de las actividades científicas y tecnológicas a través de los medios de comunicación masiva, pero no comprende la creación de programas para el desarrollo de una cultura científica, capaces de llegar a todos los sectores de la sociedad. Cuando se destaca la inclusión como elemento a tener en cuenta en lo declarado en el diseño de la política que estamos evaluando, debe tenerse en cuenta que el término inclusión significa tener en cuenta a todos. En relación con ello, se

¹⁶⁴ Camilo José Caballero Ocariz y Sergio Augusto Duarte Masi: ob. cit., p. 207.

tienen referencias de determinados documentos revisados, como el Informe de desarrollo humano de 2015, en el que solo se valora la situación de la educación y la salud en la zona metropolitana, no haciéndose ninguna referencia a las zonas rurales y marginales donde habita la población campesina e indígena, cuestión importante que debe tomarse en cuenta, pues es lo que permitiría modificar la política sobre la formación de una cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento en Bolivia. Como limitación esencial en el diseño de esta política, está la declaración de la inclusión como principio básico, mientras que en su implementación prioriza solo el estudio de las zonas metropolitanas.

Cuando en alguna ocasión se hace referencia al desarrollo de la cultura científica, se señalan indicadores como la financiación de la ciencia y la tecnología. En el Informe de políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina,¹⁶⁵ Cristina Pavón considera la existencia de algunos instrumentos puestos en marcha por el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, enfocados a estimular a los estudiantes y jóvenes talentosos a desarrollar su máximo potencial en el campo de las ciencias y a promover el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas, como los campamentos y olimpiadas científicas. Otros instrumentos están dirigidos a investigadores y docentes.

Del estimado total de recursos financieros destinados a actividades de este ámbito durante el período 2010-2016, es posible resaltar:¹⁶⁶

- Más de un millón de dólares (8 millones de bolivianos) para Olimpiadas Científicas Estudiantiles.
- Casi 15 000 dólares (99 920 bolivianos) para el diseño y adquisición de equipos para el Bus de la Ciencia.
- Poco menos de 90 000 dólares (629 80 bolivianos) en premios.

¹⁶⁵ Ernesto Fernández Polcuch, Alessandro Bello y Luisa Massarani: *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, LATU, UNESCO, RedPOP, Montevideo, 2016.

¹⁶⁶ Ídem.

Por su parte, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación prevé triplicar las actividades enmarcadas en proyectos de popularización de la ciencia y tecnología y sextuplicar el presupuesto, que pasaría de 80 000 dólares a más de 600 000.

Como se observa, las actividades aquí declaradas están dirigidas a estudiantes jóvenes y talentosos, sin mencionar a las comunidades indígenas. Esta cuestión está declarada en el Sistema Boliviano de Innovación a través de la estrategia Revalorización de los saberes locales y conocimientos ancestrales, con el objetivo de «[...] insertarlos en procesos de innovación para impulsar el desarrollo integral y soberano».¹⁶⁷

Las comunidades indígenas son identificadas específicamente como público objetivo del programa, actividad, etc.; sin embargo, no encontramos programas con actividades dirigidas a ellas que les permitan alcanzar lo que se propone el Plan Nacional de Desarrollo en el apartado de «Ciencia y Tecnología inclusiva». Dicho acápite hace referencia a que el Estado, las universidades, las empresas productivas y de servicios de carácter público y privado, y las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos desarrollaran y coordinaran procesos de investigación, innovación, promoción, divulgación, aplicación y transferencia de ciencia y tecnología para fortalecer la base productiva e impulsar el desarrollo integral de la sociedad.¹⁶⁸ Un aspecto importante para que esta población se convierta en sujeto con participación real en la discusión y planificación de la política sobre la formación de cultura científica se halla en la participación mediante la asistencia a las urnas para las elecciones gubernamentales en el país.

Considero irrealizable hoy que los pueblos indígenas originarios y los campesinos desarrollen y coordinen procesos de investigación. Para hacerlo necesitan estar calificados, pues aunque se declara la posibilidad de formación

¹⁶⁷ Ministerio de Planificación del Desarrollo y Viceministerio de Ciencia y Tecnología: «Sistema Boliviano de Innovación», p. 170, Ministerio de Planificación del Desarrollo-Viceministerio de Ciencia y Tecnología, La Paz, 2009 (disponible en: http://spin-be.unesco.org.uy/subida/documentosRelevantes/DocSBI_01-06-2009.pdf).

¹⁶⁸ Ver: Ricardo Ángel Cardona: «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana», disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf>.

de recursos humanos, esta oportunidad no está dirigida a estos sectores, sino a los estudiantes talento de las universidades y a investigadores y docentes, tal como aparece declarado en el Sistema Boliviano de Innovación.

Una cuestión es que desde los saberes tradicionales de los pueblos indígenas se pueda hacer innovación para fortalecer la base productiva e impulsar el desarrollo integral de la sociedad, pero otra muy diferente es que los campesinos y la población indígena puedan coordinar procesos de investigación como se realiza actualmente desde la ciencia; ese objetivo está todavía distante. Se necesitan acciones de capacitación en el orden teórico y metodológico que permitan que estos sectores puedan gestar el conocimiento, y además formen parte de la discusión para elaborar una política sobre cultura científica.¹⁶⁹

Con relación al objetivo «Difundir el conocimiento de las actividades científicas y tecnológicas, a través de diferentes medios masivos de comunicación», declarado en el Plan Nacional de Ciencia e Innovación, el mismo se refiere a la difusión de la ciencia y tecnología y del conocimiento académico y científico en general, lo que evidencia que existe un esfuerzo en la difusión de la comprensión de la ciencia y la tecnología. Es posible que se siga el modelo de déficit cognitivo para implicar a los ciudadanos en las cuestiones relacionadas con la ciencia y la tecnología, o que se considere que existe una importante necesidad de difusión de la misma, visión que ha estado presente en la conceptualización tradicional y en los instrumentos de medida habitualmente utilizados para dar cuenta de la cultura científica, con lo que se han descuidado algunas dimensiones relevantes del fenómeno. En efecto, la comprensión académica del fenómeno de la cultura científica es en general una comprensión lastrada por el modelo tradicional de déficit cognitivo-actitudinal, la cual constituye una concepción lineal del proceso de enculturación. Como apuntan los nuevos enfoques críticos, la promoción de cultura científica es un proceso activo de carácter bidireccional donde la confianza y las actitudes socialmente «situadas» tienen un papel tan decisivo como la captación cognitiva. A su vez, la asimilación del conocimiento por parte del individuo no

¹⁶⁹ Ver: María de los Ángeles Castillo Dávila: ob. cit.

es una mera recepción sumativa, sino que implica la integración en un marco cognitivo previo que, en principio, debe traducirse en cambios de creencias y comportamientos, es decir, en una cultura significativamente asimilada por la propia experiencia personal,¹⁷⁰ lo cual implica considerar a los ciudadanos en su rol de ciudadanos mismos para posibilitar un aprendizaje social que puede llevar a la formación de una cultura científica, según López Cerezo.

En nuestra opinión, el Estado de Bolivia tiene claridad en cuanto a la necesidad de la difusión de la ciencia y la tecnología, motivo por el que creó la estrategia «Generación de una cultura científico-tecnológica en todos los estratos de la población por medio de la difusión y la popularización del conocimiento científico y tecnológico». Para tal fin se creó asimismo el Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica (SIBICYT), que promueve el acceso e intercambio del conocimiento científico y su uso en función de las múltiples necesidades del desarrollo. El SIBICYT contemplará la articulación de la comunidad científica nacional y la popularización del conocimiento científico en la sociedad civil.

El desarrollo de una cultura científica constituye uno de los objetivos específicos del Estado boliviano. En efecto, en el acápite dedicado a la ciencia y la tecnología inclusiva, en la Constitución, se afirma que:

[...] el Estado, las universidades, las empresas productivas y de servicios públicas y privadas, y las naciones y pueblos indígenas originario campesinos, desarrollarán y coordinarán procesos de investigación, innovación, promoción, divulgación, aplicación y transferencia de ciencia y tecnología para fortalecer la base productiva e impulsar el desarrollo integral de la sociedad.¹⁷¹

¹⁷⁰ Ver: Carmelo Polino (coord.): *Manual de Antigua. Indicadores de percepción pública de la ciencia y la tecnología*, Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Buenos Aires, 2015.

¹⁷¹ Ver: Ricardo Cardona: ob. cit.

Como se observa, en las diferentes instituciones creadas se declaran los objetivos que harán viable la participación de la ciencia y la tecnología en el desarrollo del país.

Se señala la importancia de la participación ciudadana, pero no se menciona que dicha participación debe vincularse con la toma de decisiones; por tanto, es pertinente hablar de un «vínculo mínimo» entre la democracia y la ciencia y la tecnología, lo que constituye una limitante para la participación real en el proceso de formulación de las políticas sobre ciencia y tecnología.

Al revisar el último objetivo del artículo 24, se hace énfasis en garantizar el acceso de todos los sectores de la sociedad al conocimiento científico y tecnológico en igualdad de condiciones y oportunidades, lo que quiere decir que este objetivo apunta hacia la equidad en el campo de la ciencia y la tecnología. Sin embargo, en la revisión realizada en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación Social y Metropolización, realizado en 2015, en el capítulo III «Educación y Salud. Más que acceso, una demanda por calidad», se toman en cuenta indicadores de calidad de la educación en regiones metropolitanas:

- Educación primaria: Altos niveles de inscripción y término. A escala nacional los logros educativos en primaria han ido en aumento en los últimos diez años. Para el año 2012 se alcanzó la universalización en la cobertura neta de nivel primario, que es un indicador de acceso de los niños al sistema educativo: 99 de cada 100 niños y niñas entre 6 y 11 años de edad accedieron a este nivel de educación. Por otra parte, como resultado del proceso es importante saber si los niños que se inscribieron en este nivel lo concluyeron.
- Educación secundaria: Tasas de cobertura y término menores que en el nivel de educación primaria. A escala nacional, los logros en el nivel secundario son menores que los presentados en el nivel primario: 72 de cada 100 adolescentes entre 12 y 17 años de edad accedieron a la educación secundaria. El porcentaje de adolescentes que terminaron el nivel de secundaria, medido por la tasa de término de sexto de secundaria, fue de 58 % en 2012. Estos datos constituyen una evidencia de las desigualdades en los logros alcanzados en primaria respecto a

los de secundaria: la educación secundaria presenta un porcentaje más bajo (50 puntos porcentuales menos) que el alcanzado en la educación primaria.

Respecto a la calidad de la educación, hoy no se puede afirmar que la misma haya mejorado, debido a que no existen datos ni evidencias que permitan evaluar su comportamiento. Durante muchos años la medición de la calidad educativa en Bolivia se enfocó en la evaluación del desempeño de los alumnos de diferentes grados en cuanto a la lectura y las matemáticas, obviando la enseñanza de la historia, que es la que posibilita la formación de valores como el patriotismo.

Un camino y también una oportunidad para mejorar el aprendizaje de los estudiantes son el conocimiento y acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), porque permiten aumentar las capacidades de los alumnos y reducir las brechas de aprendizaje. Las TIC constituyen hoy las claves para ampliar el capital social y participar de la comunicación a distancia, elementos que a su vez son motores de la inclusión social y de proyectos de vida. Los bolivianos utilizan cada vez en mayor medida nuevas y mejores tecnologías de información y comunicación: esto se hace evidente con mayor fuerza en las regiones metropolitanas, donde más del 80 % de los hogares tienen acceso a la televisión (85 %) y a teléfono fijo o celular (82 %). Sin embargo, se reportan que las coberturas de computadora e internet son menores: el 35 % de los hogares cuenta con una computadora y el 16 % con internet. Cuando se indaga sobre la satisfacción en cuanto al manejo de las tecnologías de comunicación o de equipos electrónicos en la enseñanza, la insatisfacción es general: solo el 48 % de las personas en las regiones metropolitanas se siente satisfecho con el uso de computadoras e internet en los establecimientos educativos, debido probablemente a las altas expectativas generadas por la introducción de este conocimiento en la educación pública. Cuatro de los veinte municipios de las tres regiones metropolitanas presentan niveles de satisfacción menores al 40 %: uno en la región metropolitana de La

Paz (Palca), otro en la región metropolitana de Cochabamba (Sipe Sipe), y dos en la región metropolitana de Santa Cruz (Porongo y El Torno).¹⁷²

Al evaluar lo que está establecido como norma en los Objetivos del Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, específicamente el objetivo «Garantizar el acceso de todos los sectores de la sociedad al conocimiento científico y tecnológico en igualdad de condiciones y oportunidades», y al revisar el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación Social y Metropolización, encontramos una contradicción. Si bien en el diseño se declara que dicha política debe garantizar el acceso de todos los sectores a la ciencia y la tecnología, cuando revisamos el informe anteriormente mencionado, se realiza una comparación sobre el acceso a la educación primaria y secundaria y a las tecnologías de la información y comunicación solamente en las zonas metropolitanas, lo que a nuestro juicio implica que el propio informe ya está excluyendo las áreas rurales y las marginales, que son precisamente las regiones habitadas por indígenas y campesinos en su mayoría. A estas comunidades no se les da la posibilidad de la alfabetización tecnológica, indicador esencial que tributa al desarrollo humano. De estas zonas no se hace un estudio, no hay mención en el informe sobre la situación de esta población, por lo que la autora del presente artículo considera que, al no tomarse en cuenta la situación de estas regiones y comunidades, no se cumple con el objetivo propuesto en el diseño de la política sobre ciencia y tecnología, pues excluye la posibilidad de acceso para las personas de estos lugares.

Después de haber analizado los documentos que norman y direccionan la elaboración del diseño de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias en Bolivia, y de haber llevado a cabo la revisión de algunos programas e informes donde se aborda la problemática objeto de estudio, podemos formular las siguientes consideraciones:

¹⁷² Ver: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación Social y Metropolización, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, La Paz, 2015.

Se constata que el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología utiliza los términos *participación ciudadana*, *percepción pública* y *promoción de cultura científica* como sinónimos. Si bien debe existir una estrecha relación entre estos indicadores, no es lo mismo la participación ciudadana, que la manera en que los ciudadanos perciben el fenómeno de la ciencia y la tecnología a través de los beneficios que estas pueden reportar; del mismo modo, la promoción de la cultura científica implica otra conceptualización y otras acciones. Esta última se puede llevar a cabo mediante la socialización de los conocimientos científicos y tecnológicos a través de los medios de difusión masiva. Por último, la participación ciudadana permitiría la presencia activa de los ciudadanos en el momento de la elaboración del diseño de la política, lo que posibilitaría superar la visión estatista de las políticas en ciencia y tecnología, al considerar al verdadero sujeto, al que percibe de forma directa su impacto y que necesariamente debe tomarse en cuenta si se quiere realmente satisfacer sus necesidades.

Por tanto, al evaluar el diseño de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias en Bolivia, pueden arribarse a las siguientes conclusiones:

- Por parte del SNCT se utilizan de forma indistinta los conceptos *participación*, *percepción pública* y *promoción de cultura científica*, lo que obstaculiza la evaluación del diseño de la política.
- Se requiere la definición de una referencia general para construir las normativas específicas que posibiliten la construcción real de una política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia. El propio Plan Nacional de Desarrollo e Innovación declara la no existencia de una ley sobre el desarrollo de una cultura científica, lo que hace más difícil evaluar el diseño de la política que estamos analizando.
- Es preciso esclarecer los conceptos de participación ciudadana y de promoción de cultura científica en el cuerpo teórico de la política, lo cual permitirá evaluar con más precisión el diseño de la misma.
- Se declara la participación ciudadana, pero no se menciona que dicha participación sería vinculante con la toma de decisiones; por tanto, es

pertinente hablar de un «vínculo mínimo» entre democracia y ciencia y tecnología, lo que constituye una limitante para lograr la participación real en el proceso de formulación de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias en Bolivia.

- No obstante, pese a estas limitaciones, han sido muy importantes los pasos que el gobierno boliviano ha dado en relación con la organización de las cuestiones de ciencia y tecnología durante la presidencia de Evo Morales, entre los que destaca el establecimiento de una política que permita el conocimiento de sus ciudadanos sobre la ciencia y la tecnología.
- Las limitaciones encontradas en el diseño pueden servir como punto de partida para la reformulación de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias en Bolivia.

Bibliografía

CABALLERO OCARIZ, CAMILO JOSÉ y SERGIO AUGUSTO DUARTE MASI: «Participación ciudadana en las políticas de ciencia y tecnología. Estudio comparativo de los marcos normativos en ciencia y tecnología de Bolivia, Colombia, España y Paraguay», *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 12 (2): 205-222; Universidad Autónoma de Asunción, Asunción, dic., 2016.

CARDONA, RICARDO ÁNGEL: «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana», disponible en: <http://www.alainet.org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf>.

CASTILLO DÁVILA, MARÍA DE LOS ÁNGELES: «Un primer acercamiento a la evaluación del diseño sobre la política de cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019.

- FERNÁNDEZ POLCUCH, ERNESTO, ALESSANDRO BELLO y LUISA MASSARANI: *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, LATU, UNESCO, RedPOP, Montevideo, 2016.
- LÓPEZ CEREZO, JOSÉ ANTONIO: «Participación ciudadana y cultura científica», *Arbor. Ciencia, Pensamiento y Cultura*, 181 (715): 351-362; Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), Madrid, sep.-oct., 2005. (disponible en: <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/viewArticle/417>).
- ONU: «Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo», disponible en: http://www.undp.org/content/undp/en/home/ourwork/povertyreduction/focus_areas/focus_inclusive_development/ (consultado el 1 de abril de 2013).
- OPPENHEIMER, ANDRÉS: «La innovación en Latinoamérica», disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/24/5603eb3c22601d5d0a8b4588.html>
- POLINO, CARMELO (coord.): *Manual de Antigua. Indicadores de percepción pública de la ciencia y la tecnología*, Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología (RICYT), Buenos Aires, 2015.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Madrid, 2015.
- VICEMINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: «Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica», disponible en: <http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/vcyt2012/uploads/ley-2209-de-cyt.pdf>