

**Dimensiones socioeconómicas en la evaluación de las políticas públicas en  
Cuba de cara a la actualización del modelo económico cubano**

*Socioeconomic Dimensions in the Evaluation of Public Policies in Cuba with  
a View to Updating the Cuban Economic Model*

Lázaro Díaz Fariñas<sup>1\*</sup> <https://orcid.org/0000-0002-5794-4681>

Daniela Díaz Pérez<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0003-4950-1191>

<sup>1</sup> Facultad de Economía, Universidad de La Habana, Cuba.

\* Autor para la correspondencia: [lazarodf@fec.uh.cu](mailto:lazarodf@fec.uh.cu)

**RESUMEN**

La política pública en Cuba acompaña al hombre, como objeto y sujeto de la transformación, en el proceso de creación de una nueva sociedad socialista, democrática, próspera y sostenible. En esta dirección la evaluación de las políticas públicas se convierte en una herramienta que, con sustento en la ciencia, permite visualizar con rigor el éxito o fracaso de la formulación e implementación de los lineamientos trazados en los congresos del Partido Comunista de Cuba. Estos constituyen fundamentos de políticas cuya meta fundamental es la solución y resolución de los principales problemas que enfrenta la economía, la sociedad y el proceso de desarrollo socialista. En este contexto, la evaluación como proceso dinámico y sistémico presupone una serie de dimensiones que le imprimen un contenido más profundo, entre ellas la equidad y la territorialidad, sin dejar de lado el papel de las relaciones de propiedad y otras de contenido socioeconómico.

**Palabras clave:** equidad, evaluación de políticas públicas, Lineamientos, territorialidad.

**ABSTRACT**

*Public policy in Cuba accompanies man, as the object and subject of transformation, in the process of creating a new socialist, democratic, prosperous and sustainable society. In this*

*direction, the evaluation of public policies becomes a tool that, based on science, allows to rigorously visualize the success or failure of the formulation and implementation of the guidelines outlined in the congresses of the Communist Party of Cuba. These constitute the foundations of policies whose fundamental goal is the solution and resolution of the main problems facing the economy, society and the process of socialist development. In this context, evaluation as a dynamic and systemic process presupposes a series of dimensions that give it a deeper content, among them equity and territoriality, without leaving aside the role of property relations and others of socioeconomic content.*

**Keywords:** equity, evaluation of public policies, Guidelines, territoriality.

Código JEL: A12, A13, B24, B25, H3, H4

Recibido: 16/7/2021

Aceptado: 12/9/2021

## **INTRODUCCIÓN**

El problema del desarrollo económico, vinculado a la independencia y a la soberanía nacional, continúa siendo el tema de máxima prioridad para Cuba. Sus antecedentes históricos surgen en el pensamiento económico cubano anterior a la Revolución, como base para comprender y encauzar la búsqueda de nuevas soluciones a viejos problemas estructurales que aún persisten, así como materializar algunas propuestas de soluciones que hoy resultan adecuadas ante nuevos problemas en el plano interno, y otros vinculados e impuestos por los retos del proceso de globalización en curso.

En Cuba, el gobierno revolucionario tiene la voluntad política. Desde el poder ha ido construyendo una nueva sociedad y una nueva economía atendiendo, dentro de lo posible, las deformaciones estructurales que padece el país, sin descuidar la relación de estas con los problemas sociales resultantes de ella.

En este contexto, las políticas públicas concatenan las acciones del gobierno y la administración pública, a fin de lograr satisfacer las necesidades de la sociedad, al resolver problemas socioeconómicos acuciantes. Estas políticas van más allá de simples acciones y

medidas; son proyectos dirigidos por el Estado, quien, lejos de verse como un ente separado, lo que busca es establecer un patrón, el curso de acción del objetivo social, definido a través de consensos democráticos, que luego pasarán a formar parte del proceso de la política pública, con la consiguiente participación de la comunidad. En este aspecto desempeña una función principal el Partido Comunista de Cuba (PCC) en tanto fuerza dirigente superior de la sociedad y del Estado (Asamblea Nacional del Poder Popular [ANPP], 2019).

Aun cuando la sociedad ha encontrado la forma de darle solución a sus problemas en los distintos niveles, tanto individuales como colectivos, realmente el problema de *lo político* debe ser central dentro de *lo público*: en otras palabras, una política pública debe ser considerada una acción colectiva que, sin olvidar su objetivo de ejecutar lo planeado, busque establecer vínculos entre los actores claves que toman partido en ella, durante el proceso íntegro.

La experiencia indica que las políticas públicas no son relaciones de ejecución automática, y mucho menos relaciones mecánicas del tipo medio-fin, en las que lo decidido en la fase de formulación de objetivos «es» o «debe ser» exactamente lo que resultará implementado. Para los franceses Yves Meny y Jean Claude Thoening (1992), el estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que «el estudio de la acción de las autoridades públicas» (1992). Por el contrario, según Canto (2002), «una política es una compleja y flexible interconexión de procesos, en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o reinventados» (p. 2). Por lo tanto, una visión realista del proceso de formación de políticas tiene que aceptar que los cambios ocurren, y debe intentar explicar cómo y por qué suceden. Debe proveerse de instrumentos que permitan preverlos, que aporten la descripción aproximada de los factores que provocan las distintas desviaciones previsibles y, a su vez, facilite la determinación de márgenes o escalas de variación tolerables que permitan evaluaciones más realistas.

En temas políticos, el PCC es el encargado fundamental de promover las acciones políticas, como parte incluso de su propia estrategia organizativa, lo que le permite orientar sus esfuerzos en el desarrollo del socialismo y avance a la sociedad comunista (ANPP, 2019). Esto es particularmente visible durante los congresos del PCC, que son la expresión

fundamental del debate en torno a los grandes problemas económicos y sociales, y del cual surgen las principales directrices para su resolución.

El PCC no es el ejecutor de la política; es su agente coordinador y, al mismo tiempo, no solo articulador de su acción colectiva, sino también veedor de su eficiencia y eficacia. Su función no es gubernamental; va más allá de la ejecución de las acciones directas de política, pues lo que se requiere es un ajuste de comportamiento de los actores esenciales para promover un verdadero cambio en la situación que se considera socialmente relevante. En otras palabras, vela por los intereses de la mayoría de los ciudadanos cubanos, aun cuando existe un sistema contradictorio de intereses entre los distintos sectores, capas y clases sociales como resultado histórico de la estructura socioeconómica heredada y en transformación.

El PCC es capaz de formular propuestas de políticas en varias direcciones: primero, en consonancia con la respuesta a los problemas más apremiantes de la población; y segundo, enfocado en lograr la influencia positiva directamente en el curso del desarrollo del socialismo y, por consiguiente, de las relaciones de producción socialista, ante un escenario externo e interno, en extremo convulso y agresivo.

Todas las estructuras derivadas de las instancias del propio PCC se convierten en elementos fundamentales para el diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas. Lo logrado en materia de congresos, conferencias, plenos, asambleas y el contacto directo con la militancia y la población son elementos fundamentales para que la tarea del PCC se logre a plenitud. Estos son influyentes en términos de la democracia participativa y la formulación de metas, que generen la capacidad política de esta organización para exponer los fundamentos de las políticas públicas a aplicar en distintos ámbitos de la economía y la sociedad, a través de las instituciones competentes.

El resultado del quehacer partidista se manifiesta en la elaboración de los documentos rectores, cuyo objetivo fundamental es garantizar el bienestar de la sociedad cubana, en materia económica y político-social. Expresión de ello, lo constituyen los Lineamientos de la política económica y social (PCC, 2016), la Conceptualización del modelo económico cubano (PCC, 2017), el Plan para el desarrollo hasta el 2030 (PCC, 2017) y la recién aprobada Constitución de la República de Cuba (ANPP, 2019), en cuyo escenario las

políticas públicas y su evaluación son elementos que clarifican sus propósitos, alcance y resultado.

## **LA EXPERIENCIA CUBANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Lograr el desarrollo de una sociedad socialista cada vez más democrática no solo es una aspiración del nuevo modelo económico, sino que también se convierte en una necesidad impostergable históricamente en el decurso de la Revolución.

El actual proceso de transformación de la economía cubana no comenzó con el VI Congreso del Partido; tiene sus antecedentes más cercanos en los años noventa del pasado siglo. Sin embargo, hay que destacar que este proceso posee también precedentes más antiguos, e incluso, más aleccionadores. Un ejemplo de lo anterior lo constituye la experiencia emanada de la implantación en Cuba del Sistema de dirección y Planificación de la Economía que comenzó en el año 1975 con el I Congreso del PCC, y se extendió hasta mediados de los ochenta, cuando, a la luz del llamado Proceso de Rectificación de Errores, fue sometido a crítica profunda (Fernández, 2013).

En el contexto de los cambios económicos y sociales que están encarando los sistemas políticos latinoamericanos de la actualidad, las políticas públicas se encuentran en el marco central de la pugna entre sistemas de valores que no son fácilmente conciliables (Cunill y Ospina Bozzi, 2003). Temas vinculados a su seguimiento y evaluación no constituyen una práctica frecuente en los países de América Latina (Tinbergen, 1952). Aunque el diseño de las políticas estuviese correcto desde su etapa de formulación, es bastante usual que algunas de ellas incumplan los plazos establecidos desde un inicio. Presentan problemas de cobertura, calidad y con los costos estipulados. Ello influye en que se alcancen objetivos diferentes a los propuestos, políticas que repiten los mismos o no se le dé continuidad al proceso una vez alcanzados los propósitos iniciales; por lo tanto, los impactos esperados determinan que no se mantengan muchas de las acciones previstas bajo la justificación de «falta de sostenibilidad».

La etapa actual, llamada *actualización*, tomó fuerza en la práctica en el año 2010 con las primeras resoluciones que autorizaban la expansión del sector privado. Todavía no existía

un documento que, desde el punto de vista de la economía política marxista, sintetizara las aspiraciones sobre cuál es la sociedad socialista que se desea construir. No obstante, a fines de 2010 se fueron configurando un grupo de ideas, recogidas en los Lineamientos de la Política Económica y Social. Como resultado del debate popular, se inició un camino en la búsqueda de un consenso sobre la necesidad de transformar el modelo económico y social existente, y atemperarlo, con ciencia y conciencia, al *socialismo posible* (Castro, 2010).

Todo ello ha ocasionado la transformación de la sociedad cubana, con la emergencia de nuevos actores que ejercen nuevas funciones, y con la persistencia de viejos actores que deben modificar sus viejos papeles, en un contexto donde se comienzan a cuestionar las reglas preexistentes. Según Fernández (2013), «algunas de estas reglas han venido concibiéndose por el “árbitro central”, mientras otras se van estableciendo por los propios “jugadores”, edificando a veces en un sentido opuesto o paralelo al deseable, pero siempre como reacción consistente con sus roles a veces no capturados por las políticas centrales» (p. 2).

Las políticas públicas en Cuba se han visto no solo como un acto de decisión aprobado por la máxima autoridad pública, sino también como un proceso cuyo nodo central es, sin dudas, la decisión del gobierno, pero que a su vez implica actividades que preceden y prosiguen a la decisión gubernamental. En otras palabras, la política pública cubana es producto de la interacción entre el gobierno y la sociedad; una obra coproducida por el poder público y los ciudadanos según diversas formas y grados de interlocución e influencia; es una obra pública y no solo gubernamental. Ello constituye la esencia de la política pública cubana en el contexto actual de transformación permanente de la democracia socialista, lo que a su vez evidencia la alta prioridad del proceso de evaluación para lograrlo.

### **Relaciones de propiedad en el ámbito de la evaluación de las políticas públicas**

Desde la economía política y la práctica económica es necesario desencadenar procesos que conduzcan a convertir a la propiedad estatal verdaderamente en propiedad socialista de todo el pueblo. Lograrlo requiere de un proceso continuo de desarrollo de la relación dialéctica primaria dueño-copropietario-productor con los medios fundamentales de

producción. Sin embargo, lograr esos cambios no es nada fácil, y el camino, aun cuando se ha ido aclarando durante los últimos años, en ocasiones se vuelve turbulento y cenagoso, lo cual dificulta la continuidad del proceso.

Las relaciones de propiedad son determinantes en cualquier sistema socioeconómico, puesto que son las que definen su carácter. En una sociedad en proceso de construcción socialista, marcada por la condición de subdesarrollo, las relaciones sociales adquieren especial connotación, puesto que subyacen en la estructura socioeconómica distintos tipos de propiedad. Estos poseen intereses contrapuestos e inclusive antagónicos, ante la imposibilidad real y objetiva de vencer el capitalismo en el terreno económico, y en el ideológico, debido al retraso secular en el desarrollo de las fuerzas productivas heredadas de la sociedad anterior.

Los documentos rectores de la política del Partido reconocen tipos socioeconómicos que poseen una naturaleza de clase y de intereses no siempre coincidentes con los de la sociedad. Es la condicionalidad socialista la que determina, en el proceso histórico de su transformación, el proceso de socialización efectiva y real de la economía, que conducirá a la forma superior de la sociedad que se quiere desarrollar, y, por lo tanto, a la transformación paulatina de las otras formas contenidas en el modelo.

En este sentido, el modelo económico cubano en proceso de actualización reconoce, como expresión suprema de las relaciones de apropiación, la propiedad socialista de todo el pueblo. Bajo esta forma de propiedad se agrupan empresas estatales creadas como sociedades mercantiles, a las que les corresponden formas de distribución acorde con lo que establece la ley de distribución, de acuerdo a la cantidad, calidad y resultados del trabajo. Dentro de estas empresas y sus organismos superiores se desarrollan contradicciones que reflejan las desigualdades generadas a partir de las imperfecciones de esta forma de distribución.

A pesar de estas contradicciones, por su esencia y contenido transformador, dicha forma de distribución es la más adecuada al momento histórico en que se encuentra Cuba. Sin embargo, junto a ella coexisten serios problemas para su realización económica, muchos provenientes de un sistema de intereses diferentes y contrapuestos. Es una tarea de primer orden, tanto en el ámbito económico como político, lograr una correcta evaluación de las acciones tendientes a afianzar el principio de distribución socialista. Por ello, es preciso

evaluar cómo se producen y distribuyen los ingresos al interior de la empresa, así como los correspondientes a la sociedad, en tanto esta es dueña de los medios de producción, representada por los ingresos correspondientes al Estado para su redistribución.

El eslabón esencial del modelo económico cubano está en la empresa socialista, de ahí la necesidad de potenciarla. Según la ANPP (2019): «La empresa estatal socialista es el sujeto principal de la economía nacional. Dispone de autonomía en su administración y gestión, desempeña el papel principal de la producción de bienes y servicios, y cumple con sus responsabilidades sociales. La ley regula los principios de organización y funcionamiento de la empresa estatal socialista» (p.11).

Para el éxito de la evaluación de las políticas sobre el desarrollo y transformación de la empresa estatal, es necesario evaluar, entre otros, los siguientes aspectos que pudieran conformarse en indicadores:

1. Cumplimiento de leyes, decretos y resoluciones por parte del Organismo Superior de Dirección Empresarial (OSDE) y las empresas, a través de las auditorías, en cuyo caso constituye una necesidad la correcta puesta en práctica de las funciones dadas por mandato constitucional a la Contraloría General de la República.
2. Desarrollo de la contraloría social, con amplia participación popular, a través del diseño de instrumentos que permitan conocer la cultura organizacional de la empresa. Con este fin, el evaluador debe ser lo suficientemente perspicaz para buscar la información utilizando métodos indirectos que le permitan analizar, precisar y evaluar la problemática empresarial y separar concernientemente la información verídica de la falsa.
3. Recopilación y procesamiento de la información, para determinar los impactos de la política en el funcionamiento de la entidad.
4. Impacto de la política en la movilidad laboral, social, superación profesional, interés por el trabajo, satisfacción de necesidades y ascenso dentro de la estructura económica y social. El evaluador deberá brindar especial atención al cumplimiento del principio de distribución socialista con arreglo al trabajo ya que esta es la primera instancia del proceso de apropiación de los resultados. Además, se



distribuirán las partes del excedente que intervienen en el proceso de desarrollo y los aportes a la sociedad en tanto copropietaria de los medios de producción.

Estas entidades, que comprenden la producción y servicios a la población, se clasifican en unidades educativas, deportivas, de salud, de ciencia y tecnología, del orden interior y defensa, etc. Se crea al interior de ellas un sistema de intereses muy complejo, marcado por el carácter burocrático de la mayoría de estas actividades y lo sensible de su quehacer para la sociedad: ello hace muy difícil el trabajo de evaluación del impacto de una política pública. Es importante y de no poca relevancia para el evaluador saber el grado de impacto que ha tenido el Período Especial sobre estas unidades, lo que determinó la transformación o cierre de muchas de estas entidades. En la coyuntura actual sería importante tomar en consideración las transformaciones de los ingresos de los trabajadores de estas instituciones después de los aumentos salariales realizados en el año 2019.

La evaluación de los impactos de las políticas públicas en estas unidades presupuestas debe estar dirigida a conocer:

1. Grado de satisfacción de los usuarios permanentes y potenciales a los que está dirigida directa o indirectamente la política.
2. Grado de motivación de los trabajadores, la calidad de estos y sus capacidad de resolución de los problemas a enfrentar.
3. Incidencia del trabajo en la reproducción del empleado y su familia, por vía salarial, ingresos colaterales o fuentes indirectas (estimulaciones); se incluyen los delitos, sobornos, malversaciones o actos de corrupción que puedan presentarse en estas unidades por su naturaleza socioeconómica.
4. Impacto de la política en la estructura del empleo, su movilidad, ascenso, descenso, abandono, solución de problemas, impacto en la comunidad de la calidad de los servicios. Ello es particularmente importante en sectores como la educación, la salud, la justicia y el orden interior.
5. Problema objeto de atención de la política pública, la capacidad de esta de resolver los problemas sectoriales relacionados con migración, distribución de ingreso, superación profesional, acceso a bienes y servicios, desarrollo de actividades por

cuenta propia, entre otras políticas cuyo impacto político es alto para la sociedad, pero que no se traduce en beneficios directos para estos trabajadores y para el sector.

Existen otras formas de propiedad socialista, pero se considera que las que se han presentado con anterioridad son las más relevantes, ya que guardan estrecha relación con las problemáticas analizadas, como es el caso de la propiedad de las organizaciones políticas, de masas y sociales, por lo que se prescinde de ellas en el análisis.

El modelo económico cubano también reconoce formas de capitalismo de Estado, necesarias para hacer sostenible y sustentable el socialismo cubano y contribuir de forma decisiva al desarrollo económico-social, al pleno bienestar material e intelectual, y al desarrollo integral de cada uno de los miembros de la sociedad, devenido en ley económica. Este esfuerzo dirigido al desarrollo de las fuerzas productivas genera un sistema de intereses y de contradicciones no antagónicas con los anteriores sectores; ello manifiesta en los niveles de beneficios que reciben los trabajadores de estas formas económicas -- como son las empresas de inversión de capital extranjero, empresas mixtas, asociaciones, contratos de administración, etc- y que difieren de los recibidos por los trabajadores del sector estatal. Sus empresarios y trabajadores, poseen un sistema de incentivos que no siempre se corresponde con los objetivos de la sociedad socialista. Algunos tienen como objetivo fundamental la obtención de ganancias sobre la base del trabajo realizado. Sin embargo, es un hecho que la inversión extranjera es necesaria para desarrollar las fuerzas productivas del país.

El modelo económico cubano reconoce otras formas mercantiles tendientes a la solución de problemas económicos en las esferas productivas, de los servicios, el transporte y la agricultura en consonancia con los intereses del desarrollo de un socialismo próspero y sustentable de carácter popular. Este tiene como objetivo la innovación, aprovechar saberes acumulados y el uso de activos ociosos que permitan resolver problemas históricos de eficiencia, gestión, innovación. También debe atender reclamos legítimos de mejores ingresos a los trabajadores, aunque estos provengan de relaciones de explotación capitalista que no se pueden resolver en esta etapa.

Al mismo tiempo, el reconocimiento de la importancia y pertinencia de las formas mercantiles permiten al Estado llevar a cabo un proceso más efectivo de socialización socialista e influir positivamente para asegurar los esfuerzos fundamentales dirigidos al desarrollo de los sectores claves de la economía. Dentro de estas, se reconocen pequeñas y medianas empresas, cooperativas agropecuarias de producción y de servicios, que funcionan con base en su personalidad jurídica de derecho privado. También se encuentran pequeños productores mercantiles agrícolas, de servicios o de la producción, reconocidos como personas naturales, donde coincide la condición de propietario y productores, conocidos también como trabajadores por cuenta propia para el caso del no agrícola (PCC, 2017).

El evaluador de políticas públicas tiene que estar dotado de una sólida conciencia de la necesidad histórica de estas formas económicas, cuyo carácter transicional no obedece por su naturaleza y esencia al socialismo, pero deben ser afines a este. Además, debe comprender que estas formas económicas deben ser transformadas en el tiempo en formas económicas acordes a la condicionalidad socialista en un proceso de desarrollo de las fuerzas productivas, unido al desarrollo de un nuevo sistema de valores e intereses propios del socialismo. No se trata solo de producir valores de uso, sino también de nuevos valores compartidos que aseguren el desarrollo del socialismo; el hombre nuevo no puede ser exclusivamente un producto del sector socialista. En este sentido son relevantes las cooperativas de primer y segundo grado que surjan de su desarrollo socioeconómico.

Entre las cuestiones que el evaluador debe considerar están:

- Impacto de la política en el desarrollo socioeconómico de acuerdo al principio de la condicionalidad socialista que le sirve de sostén.
- Capacidad para resolver necesidades económicas y sociales.
- Impacto de la estructura de ingresos en el desarrollo a los distintos niveles.
- Grado de madurez y de responsabilidad de dueños, directivos y trabajadores con el proyecto socialista.
- Capacidad de la empresa para generar capacidades endógenas y encadenamientos productivos en pos de contribuir al desarrollo territorial y local.

- Movilidad social resultante, el ascenso del trabajador y su familia, la defensa de sus derechos laborales.
- Cumplimiento de los indicadores económicos, sociales, jurídicos y medioambientales.
- Impacto en la comunidad, aspectos positivos y negativos sobre el agregado social, histórico cultural y patrimonial.
- Clima organizacional, legal y de dirección imperante, así como la relación de estos con los conflictos fundamentales y su solución.
- Cumplimiento de los principios del cooperativismo y los referidos a los nuevos planteos teóricos de la economía popular y solidaria, fundamentalmente la responsabilidad social empresarial y los problemas medioambientales.

En resumen, las relaciones de propiedad revisten elevada importancia para el evaluador, ya que permiten conocer su esencia y contenido en el desarrollo del socialismo y su carácter histórico concreto. Dichas relaciones deben, en el decurso del tiempo histórico, expresarse en nuevas formas de propiedad que coadyuven al desarrollo de un socialismo democrático próspero, sustentable e indisoluble del objetivo supremo de construir una sociedad comunista.

El evaluador de políticas públicas debe ser consciente de que ese estado deseado para el futuro dependerá, en buena medida, de la ingeniería social, de la capacidad de insertar el modelo cubano en un mundo polarizado y dominado por el imperialismo.

Muy estrechamente relacionado con el sistema de intereses naciente de la heterogeneidad presente en la estructura socioeconómica cubana, se encuentran un conjunto de dimensiones que le imprimen poder al ámbito de la evaluación de las políticas públicas. Nos hemos guiado por la propuesta de Cuevas (2012), que incluye, entre otras, la dimensión jurídica y la participativa. Sin embargo, para los fines de esta investigación nos hemos referido solamente a la equidad y a la territorialidad.

### **La dimensión de equidad en la evaluación de las políticas públicas**

Para actuar sobre un área de la realidad social es preciso visibilizarla y entenderla como un tema de interés público, objeto de políticas sociales (Espina, 2015). Uno de los objetivos

supremos del socialismo en Cuba ha sido el logro de la plena igualdad entre todos los miembros de la sociedad. En esta dirección se establecieron una serie de políticas públicas para eliminar las desigualdades por raza, procedencia, género, etc. Erróneamente se creyó que el desarrollo del socialismo iba a generar la capacidad de eliminar las diferencias socioeconómicas. Sin embargo, el propio proceso genera en su lógica transicional desigualdades que emanan de su mecanismo de funcionamiento, como por ejemplo, el desarrollo de la meritocracia, una división social del trabajo que tiende a la burocratización determinada por una preponderancia del trabajo intelectual sobre el manual (Poulantzas, 2005). Esto tiene lugar por los resultados de una educación igualitaria por principio, pero diferenciada por su contenido y resultados. A la vez, se provoca una diferenciación creciente por la posición que se tiene frente a los medios fundamentales de producción.

Si bien la Revolución ha generado políticas inclusivas a través de los fondos sociales de consumo, los resultados de las políticas públicas para enfrentar los problemas propios del desarrollo socioeconómico han causado impactos negativos que deben ser atendidos con políticas intencionadas, por lo cual le toca al PCC una misión de primer orden en su formulación.

El indicador de igualdad de Cuba empeoró un 85 % en poco más de una década. A nivel mundial. La desigualdad no se ha medido oficialmente en casi veinte años y pudiera haber empeorado, pero no existe certeza al respecto. En 1986 Cuba registró un coeficiente de Gini de 0,2200, lo cual mostró que el país estaba firmemente instalado en la vanguardia internacional de la distribución equitativa del ingreso (Monreal, 2017). Varios especialistas plantean que no existen razones para asumir que el coeficiente de Gini haya mejorado en Cuba desde 1999, ya que, entre otros factores, la dispersión de ingresos ha aumentado dentro del conjunto de los salarios estatales, que es la mayor fuente de ingresos personales legales en Cuba.

A pesar de la ausencia de datos oficiales actualizados sobre desigualdad y pobreza, teniendo en cuenta que la última valoración del índice de Gini fue de 0,407 hace 20 años atrás y el nivel de pobreza estimado por especialistas es de aproximadamente el 25 % de la población, Cuba se encuentra en una situación donde la reducción de la pobreza y de la desigualdad deben ir de la mano (Monreal, 2017).

Reducir la desigualdad en Cuba requiere medidas de diverso tipo, pero no todas tienen la misma prioridad. Contrario a lo que establece la norma (ANPP, 2019), reducir la desigualdad en la Isla no consiste en regular la concentración de la riqueza de quienes la tienen, sino de resolver la pobreza de quienes la padecen.

Tanto los estudios de las ciencias sociales, como la evaluación de las políticas, no tomaron en consideración la lógica diferenciadora socialista. El proceso de desarrollo en el socialismo es contradictorio en sí mismo y a la vez diferenciador, lo cual se expresa en: la potencialidad conflictual de las diferencias; la necesidad y posibilidad de concebir un repertorio amplio de propiedad social, no identificada en términos absolutos con propiedad estatal; la legitimidad de abrir espacios a la pequeña propiedad mercantil urbana, insertada en una lógica general socialista; el diseño de una política distributiva que atendiera tanto a la igualdad y a la integración social; así como la diversidad de necesidades e intereses de los distintos grupos sociales (Espina, 2015).

Se precisa superar el modelo del *homogenismo* y atender oportuna e intencionadamente aquellos problemas que, en materia de desigualdad y estructura social, provienen del capitalismo, así como aquellas que resultan del desarrollo del socialismo. Urge reconocer la tensión entre igualdad y diferenciación social, y la necesidad de diferenciarlas y articularlas en un proyecto sociopolítico común: el socialismo democrático, próspero y sustentable.

Todo lo anterior contribuye al establecimiento de vínculos virtuosos entre el diseño de estas políticas, su diagnóstico y evaluación, así como su influencia sobre otros fenómenos socioeconómicos que influyen sobre la desigualdad. A su vez, representan una herramienta valiosa para el perfeccionamiento de las políticas sociales y deben ser rectoradas por el PCC por lo sensible de la problemática y la misión histórica que le compete.

### **La evaluación de las políticas públicas en el ámbito de los territorios**

La problemática desarrollo y cómo alcanzarlo ha sido tratada por diferentes pensadores cubanos, los que tuvieron una concepción integral del proceso para el caso de Cuba, cuyo objetivo ha sido la transformación de los seres humanos. Con tales propósitos, es necesario elaborar políticas que fomenten no solo el crecimiento y el desarrollo económico, sino también que generen cambios estructurales profundos que permitan alcanzar un estado

avanzado y autosostenido, capaz de asegurar un nivel ascendente de satisfacción de las necesidades materiales y espirituales (PCC, 2016).

El desarrollo local constituye hoy una de las vías principales para gestionar los procesos de eliminación de la pobreza y exclusión; es un espacio en el que convergen los intereses, la identidad y cultura de una comunidad, donde se manifiestan las principales contradicciones del proceso, se realizan las principales acciones y se concretan las relaciones económicas, sociales y políticas.

Las políticas públicas en el ámbito territorial deben representar un proceso coherente, integrador y armónico, donde todos los actores sociales, públicos y privados se construyan como sujetos capaces de articular esfuerzos, voluntades y poderes, en pos de gestionar el cambio de lo particular a lo colectivo. Ello debe discurrir en un contexto de civilidad moderna y desde un estado social de derecho socialista, donde las personas se sientan partícipes y protagonistas de las relaciones sociales, no solo receptores de derechos, sino también sujetos de obligaciones y nuevas responsabilidades sociales.

En el caso cubano, el PCC, en tanto fuerza dirigente de la sociedad, debe ser el actor fundamental en el desarrollo de políticas de desarrollo territorial vinculadas estrechamente con las políticas y programas del desarrollo nacional.

El desarrollo local conduce a la prosperidad, a través de la movilización de recursos humanos, económicos, físicos y naturales para generar bienes y servicios, por y para la comunidad y sus individuos, acorde con los principios del socialismo en estrecha relación con los objetivos nacionales. Apunta a la expansión de las capacidades y condiciones asociadas a un área geográfica particular, donde los individuos comparten historia, cultura, aspiraciones, medios sociales y políticos. Representa un ambiente con sus respectivos recursos naturales, medios productivos, económicos y de infraestructura, que requieren ser encadenados para potenciar su propio desarrollo.

El proceso de desarrollo territorial en Cuba acontece en un contexto marcado por grandes deformaciones y desigualdades socioeconómicas previas al triunfo de la Revolución; por tanto, se basa en la impostergable tarea de encaminar esfuerzos hacia el ordenamiento de los territorios en aras del desarrollo demandado por el proceso revolucionario en auge.

La crisis económica y financiera, que empezó en 2008 y se mantiene hasta la fecha, ha puesto de manifiesto los límites de los modelos de crecimiento basados en el único objetivo

de producir más y a menor costo. Al mismo tiempo, se ha hecho evidente la necesidad de buscar nuevas fuentes de crecimiento y desarrollo que tengan en cuenta la sostenibilidad económica, ambiental y social. En ello influye notablemente la presión social que demanda la efectividad de las políticas públicas, a partir de mecanismos que permitan evaluar la sostenibilidad de sus objetivos y resultados.

Para las economías contemporáneas es cada vez más importante que las políticas públicas ligadas a la generación, difusión y aplicación del conocimiento estén en el centro de las agendas de desarrollo, lo cual representa un desafío para Cuba. Es en este plano donde el evaluador de políticas públicas se enfrenta a una estrategia de desarrollo territorial, apoyado por el propio territorio.

Por otro lado, a esto se suman las presiones para una gestión cada vez más eficaz del sistema público en un contexto de restricción presupuestaria e incertidumbre en relación a la dinámica de los mercados internacionales. Esto es esencial para el evaluador puesto que largos años de centralización económica han conducido a que muchos territorios sigan esperando por el gobierno central para aplicar políticas de desarrollo, en un entorno donde han aparecido nuevos actores que tienden a darle al territorio soberanía sobre sus recursos financieros, como es el caso del impuesto territorial.

En este contexto, avanzar en el aprendizaje del *hacer políticas* es fundamental. Para ello, el diálogo y el intercambio de experiencias exitosas, como parte del proceso recepción-asimilación-innovación, es un método de trabajo esencial. La experiencia internacional muestra que la generación de espacios para el diálogo de políticas ha sido un pilar clave en el avance en el diseño e implementación de agendas nacionales y supranacionales, para realización de políticas públicas.

Los gobiernos territoriales tienen el desafío de diseñar e implementar políticas públicas que sean capaces de acompañar el deseado cambio estructural, el proceso de diversificación productiva y la creación de nuevos sectores, y que, además, fomenten la modernización y la competitividad en los sectores más tradicionales. Paralelamente, la innovación es cada vez más un tema transversal, que ocupa un lugar central en las distintas agendas de ministerios sectoriales, como son el caso de salud, energía, medioambiente y educación. Se trasciende la tradicional relación con el desarrollo productivo agroindustrial.



En este sentido hay una necesidad creciente de generar espacios de coordinación entre las distintas agendas sectoriales para incrementar la efectividad de la acción pública. Ello incrementa la complejidad de la gestión de las políticas, debido al enfrentamiento de visiones y conceptualizaciones diferentes en este ámbito (descubrimientos científicos, competitividad empresarial, difusión de buenas prácticas que respeten el medioambiente, aplicación de técnicas productivas no contaminantes, etc.), que necesitan diferentes herramientas de política pública, y que definen la racionalidad del papel del Estado y del gobierno de manera variada, lo cual otorga espacios de acción diferentes.

Esta situación es muy relevante para el evaluador de políticas públicas, quien deberá medir el grado de integración institucional y social para el logro de las metas del desarrollo expuestas en la estrategia a los distintos niveles, el grado de ajuste y sincronización con las bases del desarrollo nacional, sus ejes estratégicos en relación con los del territorio, el nivel de compatibilidad (nacional-territorial), la relaciones intersectoriales necesarias y afines a la política del partido. Además, supone superar la heterogeneidad institucional en cuanto a estructuras de gobierno para la implementación. Esto trae consigo que los Consejos de la Administración se conviertan en coordinadores de las políticas en estrecha relación con las delegaciones territoriales del Ministerio de Economía y Planificación y las direcciones sectoriales y ramales, en un proceso continuo de evolución interinstitucional.

El evaluador de políticas públicas en el ámbito del territorio tiene que estar dotado de herramientas de interpretación histórico cultural, pues no es ocioso ni irrelevante conocer elementos que pueden retardar o impulsar una determinada política, dentro de estas las tradiciones, usos y costumbres.

La formulación de políticas públicas en los territorios avanza por prueba y error, lo que hace de las actividades de seguimiento y evaluación una tarea prioritaria. Llevar a cabo dicho proceso involucra al aprendizaje institucional como una inversión no sustituible, pues no es posible sustituir el aprendizaje interno por transferencia de conocimiento acumulado por otras instituciones. Sin embargo, es posible intercambiar experiencias y favorecer el aprendizaje a partir de diálogos de políticas con otras regiones e incluso con localidades de condiciones similares, lo que determinará la capacidad de diseñar e implementar políticas públicas efectivas.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

El quehacer del evaluador de políticas públicas se hace cada vez más necesario para el desempeño del PCC, el gobierno y el Estado, pues les proporciona criterios que permitan guiar y/o proponer nuevas políticas encaminadas al desarrollo social y al plano bienestar físico e intelectual de los cubanos.

La evaluación de las políticas públicas representa un instrumento imprescindible a la hora de caracterizar la actitud de un buen gobierno ante los asuntos que le competen y la resolución de las problemáticas más sentidas por la sociedad, generalmente en materia económica. Por lo tanto, una política pública de calidad o de excelencia debe ser capaz de concatenar en una metodología, instrumentos, mecanismos, definiciones y especificaciones en cuanto a la necesidad de prever los resultados dentro de su contenido, tanto explícito como implícito.

Utilizar dimensiones que enmarquen las relaciones de propiedad, el logro de la equidad en una economía marcada por la desigualdad frente a los medios de producción y el desarrollo de los territorios como condicionante de la aplicación de políticas públicas diferenciadas imprime mayor contenido a la evaluación de políticas públicas, y permite establecer nuevos enfoques y marcos de acción para revertir situaciones indeseables. Sin embargo, el reto está en la capacidad dar respuesta a las demandas surgidas desde la sociedad civil, el sistema empresarial y otros ámbitos sociales, sin que el Estado se convierta en un organismo dominado por intereses corporativos. Lo que se requiere es un Estado capaz de cumplir su función en pos del desarrollo socialista, en contraposición a una tendencia favorable a la lógica del capital.

## **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

1. Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP). (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana: Empresa de Artes Gráficas Federico Engels.
2. Canto, M. (2002). *Introducción a las políticas públicas. Participación ciudadana y políticas públicas*. Recuperado el 3 de febrero de 2019 de [http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i\\_pcphp\\_eap.pdf](http://data.evalua.cdmx.gob.mx/docs/estudios/i_pcphp_eap.pdf)

3. Castro, R. (2010, 18 de diciembre). *Discurso pronunciado en la clausura del Sexto Período Ordinario de Sesiones de la Séptima Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular*. Recuperado el 23 de abril de 2019 de <http://www.cuba.cu/gobierno/rauldiscursos/2010/esp/r181210e.html>
4. Cuevas, J. (2012). *Una mirada científica a un proyecto inclusivo*. Ediciones Holguín.
5. Cunill, N. Y., y Ospina Bozzi, S. (2003). *Evaluación de resultados para una gestión pública, moderna y democrática: experiencias latinoamericanas*. CLAD-Nueva Sociedad.
6. Espina, M. (2015). Reforma económica y política social de equidad en Cuba. En M. Espina y D. Echevarría (comps.) *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio económico* (pp. 197-223). Editorial de Ciencias Sociales y Ruth Casa Editorial.
7. Fernández, O. (2013). *Nuevas reglas del juego*. Asociación Hermanos Saiz. Recuperado 3 de febrero de 2019 de <https://dialogardialogar.wordpress.com/2013/11/07/nuevas-reglas-del-juego/>
8. Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Ariel.
9. Monreal, P. (2017, 19 de abril). *Desigualdad global: ¿dónde se ubica Cuba?* Recuperado el abril de 2019 de <https://elestadocomotal.com/2017/04/29/desigualdad-global-como-se-ubica-cuba/>
10. Partido Comunista de Cuba (PCC). (2016). *Lineamientos de la política económica y social del Partido, el Estado y la Revolución*. Editora Política.
11. Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017). *Conceptualización del modelo económico cubano*. Editora Política.
12. Poulantzas, N. (2005). *Estado, poder y socialismo*. Siglo XXI Editores.
13. Tinbergen, J. (1952). *On the Theory of Economic Policy*. Editorial Elsevier Science.

### **Conflictos de intereses**

Los autores declaran que no existen conflictos de intereses.

### **Contribución de los autores**

Lázaro Díaz Fariñas: sugirió la idea inicial, guió la investigación y redactó la versión final del artículo.

Daniela Díaz Pérez: participó en el proceso de investigación y sintetizó las ideas relacionadas con la literatura internacional.