

Hacia un gobierno municipal centrado en las políticas públicas: progresiones y limitaciones en el caso de Cuba

Toward a Public-Policy Centered Municipal Government: Advances and
Shortcomings in the Cuba Case

Oscar Hechavarria Prade^{1*} <https://orcid.org/0000-0003-1878-7799>

Yalily González Díaz¹ <https://orcid.org/0000-0002-5939-5111>

¹ Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba

*Autor para la correspondencia: Oscar Hechavarria Prade prade@uo.edu.cu

RESUMEN

Objetivo: Fundamentar la importancia que tienen —para la actividad de gobierno en el ámbito local— las políticas públicas participativas y los procesos políticos jurídicos necesarios a tales fines, e identificar, en este contexto, las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano.

Métodos: Análisis síntesis, utilizado en el estudio teórico general de las principales categorías abordadas en el artículo; exegético: permitió interpretar adecuadamente las normas jurídicas estudiadas y determinar su sentido y alcance.

Principales resultados: Fundamentación de la importancia de las políticas públicas participativas y de los procesos políticos jurídicos necesarios a tales fines para la actividad de gobierno en el ámbito local; e identificación de las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano.

Conclusiones: Se fundamentó la importancia de las políticas públicas participativas para la actividad de gobierno en el ámbito local y de los procesos políticos jurídicos necesarios a tales fines; se identificaron las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano.

Palabras clave: política pública, participación ciudadana, autonomía, descentralización.

ABSTRACT

Aim: To explain the significance of engaging public policies and related legal political processes for government performance, and to identify the main advances and shortcomings of the Cuban constitutional legislation context.

Methods: Analysis-synthesis, for an overall theoretical study of the main categories used. The exegetical method was applied for proper interpretation of the legal norms studied, and to determine their rationale and scope.

Main results: This study provided an explanation of the significance of participatory public policies and the necessary legal political processes for local government performance, and identified the main advances and shortcomings of the Cuban constitutional legislation context.

Conclusions: The significance of participatory public policies and the necessary legal political processes for local government performance was explained, along with the

identification of the main advances and shortcomings of the Cuban constitutional legislation context.

Keywords: public policy, citizen engagement, autonomy, decentralization.

Recibido: 14/06/2021

Aceptado: 21/02/2022

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas locales, formuladas y gestionadas con la participación ciudadana, han pasado a ser, en las últimas dos décadas, una herramienta fundamental para la gestión de los gobiernos territoriales. La necesidad de profundizar la democracia en el contexto local, e instituir una administración pública más dinámicas y eficiente, son algunas de las causas que han marcado el tránsito de políticas públicas orientadas en una concepción Estado céntrica y verticalista, hacia políticas públicas descentralizadas, locales y participativas. En este sentido, aun cuando no puede hablarse de un proceso concluido, en el ámbito normativo se dan importantes pasos: el gobierno por políticas públicas se instituye como una novedosa forma de dirección de la sociedad; la participación de los ciudadanos en estas políticas se configura como un derecho, inclusive, en sede constitucional.

El modelo de desarrollo cubano para las próximas tres décadas propende a formas más descentralizadas y autónomas de gobierno en el contexto local, incluso, en la formulación y gestión de sus propias políticas públicas; al unísono, opta por una mayor intervención de todos los actores de la sociedad en estos procesos. En esta dirección,

en la mayor de las Antillas son incuestionables los avances en el orden normativo, sin que esto signifique estar exentos de limitaciones e insuficiencias en el camino hacia un gobierno municipal centrado en las políticas públicas.

El artículo tiene como objetivo fundamentar la importancia que tienen las políticas públicas participativas para la actividad de gobierno en el ámbito local, así como los procesos políticos jurídicos necesarios a tales fines, e identificar, en este contexto, las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano. En el trabajo se exponen resultados parciales que forman parte de una investigación más amplia (proyecto doctoral) que tiene entre sus objetivos la configuración del derecho de participación ciudadana en las políticas públicas.

DESARROLLO

Las políticas públicas: su conceptualización y el debate en torno a su carácter participativo

La literatura recoge numerosos conceptos de políticas públicas, que abordan el fenómeno desde diferentes aristas. En su configuración es posible identificar cuatro elementos: contenido, finalidad, ambiente y los sujetos.

La política pública es un proceso complejo que concatena un conjunto de subprocesos y acciones, constituyentes de su contenido; se trata del elemento visible de la política, dígame estrategias, planes, proyectos, normativas, empero vistos como un todo, de manera tal que los hechos aislados no constituyen una política pública *per se*.

(Velásquez, 2009). Una política pública no es la acción aislada de un gobierno. Se trata, digamos, de un encadenamiento de procesos que en su conjunto constituyen uno de mayor dimensión. Las relaciones entre los sujetos de la política y las acciones que la conforman, tienen que ser concebidas e implementadas bajo estrictos principios de orden y coherencia.

La finalidad es un elemento definido en la literatura con bastante certitud y correlación entre los diferentes autores. Se trata del objetivo de las políticas públicas, que no es otro que la solución de una situación definida previamente como problemática. Es así que los problemas públicos son el punto de partida de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos de los actores de las políticas públicas. Hay que significar que se trata de aquellas problemáticas determinadas democráticamente por los diferentes actores de la sociedad.

Los problemas públicos son una construcción sociopolítica, resultado del debate, en ocasiones conflictivo, de una diversidad de actores, quienes sustentan intereses diversos, en busca de converger en diferentes puntos. Desde esta perspectiva, "(...) el proceso de elaboración y decisión de la política pública ya no es solo gubernamental en todos los asuntos, particularmente en los asuntos relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo social" (Aguilar, 2019, p.22).

Un tercer elemento está relacionado con el ambiente de la política pública; según Velásquez (2009), este se constituye por diversos elementos del contexto: el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, las organizaciones públicas y las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política. Visto así, la política pública es un proceso contextualizado, que se nutre de diferentes componentes del contexto (problemas, valores, inquietudes, necesidades,

aspiraciones) como elementos esenciales de su curso configurativo y que, en importante medida, pretende transformar.

Por lo tanto, la política pública es una construcción social; no puede verse aislada del contexto, ni enmarcarse a partir del momento aprobatorio por el ente público. Una apreciación diferente conllevaría a que los valores, principios, ideales y aspiraciones expresados en los problemas de los ciudadanos, no encuentren respuestas en las políticas públicas, que es su razón principal.

Finalmente, se hace referencia a los sujetos. En este sentido la presencia de una autoridad pública, como actor de las políticas públicas, es en el que más coinciden los estudiosos del tema. Por citar un ejemplo, Thoenig (como se citó en Velázquez, 2009) considera que: “La política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (p. 28). Sin embargo, la participación del resto de los actores de la sociedad, en este caso los ciudadanos, ya sea individualmente o en sus formas organizativas, resulta, en ocasiones, negada o considerada como algo eventual.

Asumir esta posición es bastante arriesgado y contrapuesto. Por una parte, se estarían negando otros elementos que resultan esenciales en el proceso, dígase el objetivo y el ambiente de la política, en tanto una política es pública y contextualizada en la medida que los ciudadanos participan en su formulación, implementación y control. Son los actores sociales, incluso en sus diferentes formas organizativas, los encargados de canalizar hacia las políticas públicas sus motivaciones, necesidades e intereses.

Por otra parte, no se puede obviar, que lo público alcanza más allá del accionar estatal, se proyecta hacia el interés general y colectivo, rebasa lo meramente estatal y se convierte en las cosas y las decisiones de todos. Ya lo decía Habermas (1987):

(...) bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen, en lo fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público. (p.123)

De igual forma, hay que tener presente el carácter contextual de la política pública. Según Ejea "(...) el contexto significa hacerse cargo de las circunstancias y razones económicas, sociales, políticas y jurídicas que condicionan la factibilidad política" (2006, p.14). Se trata, de un proceso de aprehensión de las particularidades del contexto (necesidades, intereses, aspiraciones) que encuentran en los problemas públicos una forma de expresión. Por tal razón, la política pública encuentra en la localidad el ámbito propicio para su contextualización, teniendo en cuenta que es el espacio donde ocurre con mayor factibilidad el intercambio directo entre todos los actores en el proceso de construcción de los problemas públicos.

En resumen, la política pública es un proceso sociopolítico complejo, contextualizado, expresión de los principales valores, necesidades e intereses de una sociedad. Se concreta en un flujo de acciones e inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos, mediante los cuales se pretende la transformación de una situación definida democráticamente como problemática, que cursan en un ambiente de interacción y tematización entre todos los actores de la sociedad, incluido el gobierno como actor principal.

Hacia un gobierno local más participativo: gobernar por políticas públicas

La teoría tradicional no siempre ha sido consecuente con la participación de los diferentes actores en las políticas públicas y son frecuentes los enfoques que resaltan al Estado como el único sujeto de estos procesos, una especie de monopolio estatal de lo público. Las razones de tales posturas se encuentran enraizadas en las teorías tradicionales que durante los siglos XIX y principios del XX dominaron la concepción y el papel de la administración pública. Según Subirats (2016), estas doctrinas tienen su epicentro en la paradójica división administración pública versus política, como bien lo describe Cunill (2007): “(...) un cuerpo administrativo neutro y profesionalizado que está supeditado a la política y democráticamente controlado por ella” (p. 452).

En este marco el gobierno es concebido como un ente eficiente y racional, que cuenta con información certera y precisa de los actores y el contexto, recursos legales-racionales y materiales a su disposición, necesarios para tomar las mejores decisiones y asumir de manera monopólica la gestión de las políticas públicas (Rodríguez, 2010). Por tanto, la participación ciudadana en la actividad pública no es necesaria, contando con una administración tan eficiente, basta con que los ciudadanos legitimen el gobierno por medio del voto popular. Igualmente, la defensa, por parte del modelo sociopolítico liberal, del interés público como interés estatal, separándolo del interés individual y de los ciudadanos, afianza el criterio de la no participación del resto de los actores de la sociedad en las políticas públicas, bajo el principio del Estado como garante del interés general (Rodríguez, 2010).

Este modelo tradicional de gobierno ha venido sufriendo un deterioro creciente. Goma y Blanco (2006) destacan, al menos, dos aspectos alrededor de los cuales giran las insuficiencias del modelo de gobierno tradicional: el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno y la creciente interdependencia de

problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

La ineficacia de la actividad de gobierno ante carestías, demandas sociales cada vez más complejas, una sociedad más plural y, por otra parte, la pérdida de legitimidad de los poderes públicos —que ya no responden únicamente a principios jurídicos electorales, además, descansan en criterios de eficiencia en su gestión—, han sido pilastras para que hoy se hable de políticas públicas en términos democráticos (Castel, 2009). En esta dirección, las políticas públicas constituyen una herramienta significativa en el camino de la democratización, la eficiencia y legitimación de los gobiernos, en la misma medida que involucren a todos los actores de la sociedad. Entonces, no puede resultar extraño que las soluciones lleguen en claves participativas: gobernar por políticas públicas.

Un gobierno de estas dimensiones, entraña formas más democráticas y horizontales de dirigir la sociedad, donde las políticas públicas participativas constituyen una herramienta que interrelaciona de forma equilibrada a todos los actores en la gestión de los procesos públicos. Entraña una forma de dirección sustentada en la constante articulación entre la administración y el resto de los actores sociales, para de conjunto, estructurar cursos de acciones efectivos en la solución de los problemas que interesan a las grandes mayorías. De esta manera queda comprometida la actuación de los diferentes actores de la sociedad como protagonistas en la consecución de los objetivos políticos definidos en el ámbito público, a la vez que el gobierno gana en legitimidad (Arellano, 2013).

Gobernar por políticas públicas tiende a contrarrestar la falta de eficiencia y control en la resolución de los intereses generales. En este caso, es aceptada la lógica de que el

involucramiento de los ciudadanos en las políticas públicas, portadoras de las más sentidas necesidades e intereses de las mayorías, permite un mejor diagnóstico y mejores respuestas de la administración pública. Desde esta perspectiva, las decisiones están más cercanas a la realidad del medio y se alejan de criterios economicistas y racionalistas robustecedores de la burocracia. Al unísono, se crea un entorno de justicia social, sobre la base de la mayor corresponsabilidad y comprensión de los problemas públicos (Subirats, 2016).

Por otra parte, significa avanzar hacia una administración menos impositiva, más consensuada y respetuosa de los valores públicos. Los ciudadanos no participan únicamente en la elección del gobierno; además, toman partido en el diagnóstico de los problemas que les afectan, los procesos decisorios y en la implementación de las soluciones. Visto así, constituyen estos los beneficios más importantes desde el punto de vista sociopolítico.

Sin embargo, no menos significativas son las ventajas socioeconómicas. Contar con un instrumento que acerque los problemas públicos al gobierno (la política pública) entendida esta como construcción social (expresión del interés general) abre la posibilidad de colocar los recursos, muchas veces escasos, en función del beneficio colectivo. En esta misma línea emerge un concepto de eficiencia fundado en criterios de oportunidad. De lo que se trata es de disminuir los términos para solucionar las diferentes problemáticas ciudadanas, sobre la base de establecer en las agendas de los gobiernos aquellas demandas que resulten primacías. Ahora bien, estas prioridades deben ser resultado del diálogo y el debate ciudadano en un ambiente de intereses, en no pocas ocasiones, contrapuestos.

En este sentido hay que tener presente que los recursos del Estado son finitos. Por lo tanto, la capacidad del gobierno para dar solución a las diferentes problemáticas tiene límites y no todas pueden ser solubles en el mismo término (Lefon y Ramírez, 2020). Y no menos importante resulta la capacidad del control social de los recursos que se genera desde la óptica evaluativa de la política pública. Es decir, evaluar las políticas públicas con la participación popular entraña un proceso de control; a la vez, se erige como barrera infranqueable contra la corrupción y la dilapidación de los recursos.

En la Cuba actual, gobernar por políticas públicas en el ámbito local resulta, además, una propuesta valiosa en aspectos específicos (económico y político). En primer lugar constituye una vía para atender de manera efectiva y racional las diversas problemáticas acumuladas en las comunidades cubanas. En la mayor de las Antillas, en la última década, se han acrecentado las demandas ciudadanas vinculadas con insatisfacciones en los servicios básicos (calles, agua potable, viviendas, redes hidráulicas y sanitarias). Desde una perspectiva genérica, muchas de estas necesidades podrían ser atendidas desde la dinámica de las políticas públicas y su ciclo lógico.

Refiriéndose a las formas o vías de atender estas problemáticas y coincidiendo, en no poca medida, con ciclo razonado (formulación, aprobación, implementación, evaluación) en que cursan las políticas públicas, el presidente de la República de Cuba, Díaz-Canel (2021) expresó:

(...) pasa porque existan momentos en que los ciudadanos puedan debatir, puedan plantear sus preocupaciones, sus aspiraciones, sus motivaciones y puedan proponer soluciones; que exista también un momento en el cual se puedan entonces implementar esas propuestas, y que exista también un tercer

momento, mediante el cual haya rendición de cuentas y haya control popular sobre lo que se hace (...) los vecinos están teniendo la capacidad de decir dentro de tantos problemas, que no podemos resolver todos a la misma vez, definir prioridades. (s.p)

En segundo orden, la política pública constituye una apoyatura al desarrollo local, proceso relevante en la actualización del modelo económico y social de Cuba. Como acertadamente refieren Lefont y Ramírez (2020): "(...) la política pública cobra especial relevancia ante la urgencia de lograr un desarrollo sostenido en el tiempo que permita la satisfacción de las necesidades básicas de la población (...)" (p. 99). Los procesos participativos que requieren las estrategias y la propia política de desarrollo local, encuentran garantías en los instrumentos de participación ciudadana en las políticas públicas. A la vez, se erige como una herramienta valiosa mediante la cual los gobiernos locales cubanos pueden dar salida a muchas de las problemáticas que se plantean dentro de las propias estrategias de desarrollo.

Finalmente, y no por ello menos significativo, trascienden los efectos positivos que puede producir en el camino de robustecer el sistema de órganos locales del Poder Popular a partir de una redefinición de su forma de gestión y dirección. El fortalecimiento de la base del sistema político local cubano, afirmó Díaz-Canel (2021), tiene que estar bien apoyado en mecanismos de democracia y de participación popular, de manera que los beneficiarios de los cambios sean protagonistas. Y es precisamente la capacidad de las políticas públicas para involucrar a los actores sociales en los procesos, lo que la califica como una herramienta apreciable para reevaluar el funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular. No obstante, en esta dirección, se imponen importantes retos para las localidades.

Las políticas públicas locales: principales retos para los municipios

La espacialidad en la que se inscribe lo local es un tema de amplio debate que traspasa, en cierta medida, los objetivos de este artículo. No obstante, definir qué se entiende por local en el marco de esta investigación resulta de importancia, teniendo en cuenta que es el espacio donde la participación ciudadana en las políticas públicas se implementa con mayor efectividad.

Cuando hacemos referencia a las políticas públicas locales, en el marco de esta investigación, lo local se identifica con el municipio, coincidente con el espacio donde el Estado, generalmente, organiza la vida política y social de los ciudadanos. Ahora bien, el municipio como concepción de lo local no presupone una ruptura con el resto de los niveles estructurales del Estado. Las políticas públicas y los mecanismos participativos adquieren mayor sentido en la medida que se logran articular con los restantes niveles de la estructura estatal.

La capacidad del Estado para resolver las necesidades locales mediante políticas centralizadas, ha sido fuertemente cuestionada. Por una parte, la complejidad y diversidad de los problemas públicos, muchas veces distantes y hasta desconocidos por los poderes centrales; por otra, los procesos de crisis y globalización inciden en la redefinición de los métodos y la forma centralizada en que el Estado proyecta las políticas para dar respuestas a las demandas y a los problemas del desarrollo de los territorios. Igualmente, la efectividad de la participación directa en un ambiente local, ha desplazado a la democracia representativa a un segundo plano. Este modelo demuestra falencias relacionadas con la baja capacidad de los ciudadanos de decidir en los asuntos que les afectan.

En este sentido, el contexto local es el ámbito adecuado para impulsar prácticas participativas directas en las políticas públicas y en los asuntos públicos en general, por la cercanía del gobierno a los ciudadanos y a sus demandas. De esta forma, el proceso de elaboración de políticas públicas ha dejado de ser prerrogativa exclusiva de los niveles centrales del Estado. En la actualidad, es norma y práctica que las localidades gocen de potestades para la formulación y decisión de sus propias políticas.

En este marco, gana espacio una concepción territorial de la política pública, relativa a los flujos de acciones (disposiciones legales, planes, programas y actuaciones), que son formulados, decididos, gestionados y controlados en el nivel local de la estructura del Estado. Según Lefont y Ramírez (2020) "(...) las políticas públicas van erigiéndose como instrumentos que viabilizan la estructuración concertada de un plan de desarrollo focalizado y realista, elaborado en el propio espacio comunitario (...)" (p.102). Desde esta perspectiva, los municipios asumen el importante rol de formular, decidir y gestionar sus propias políticas públicas para hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos y los ingentes problemas del desarrollo.

Así, comienza a modificarse la visión del ente local como el encargado de tareas administrativas y de prestación de servicios. En este camino, la descentralización emerge como una necesidad de los territorios, en el orden político, administrativo y jurídico. Desde la visión política, la cercanía de los órganos de poder a los ciudadanos viabiliza la participación de éstos últimos en el gobierno, específicamente, en la toma de decisiones. De igual forma confiere autonomía a las localidades para que asuman su autogobierno y la capacidad para formular sus propias políticas públicas.

Uno de los fines principales de la descentralización es dotar a los municipios de niveles de autonomía e independencia necesarios frente al poder central del Estado.

Refiriéndose a este último aspecto, la investigadora Odriozola (2020) ha expresado, que entre la descentralización y la autonomía existe una interrelación recíproca, es decir, se descentraliza para que el ente local tenga autonomía y ésta última se alcanza mediante la descentralización.

Según Hernández (2014) la autonomía, dentro de los marcos legales, le permite al municipio:

(...) representar a la comunidad humana comprendida en su territorio y le dota de aptitud para gestionar, de forma independiente y responsable, la satisfacción de los intereses de la sociedad local. Todo ello, dentro de un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la Ley. (p. 96)

La autonomía posee un contenido que se concreta en competencias específicas que le son atribuidas al ente descentralizado para la satisfacción de sus necesidades, distribuidas en cuatro ámbitos: institucional, financiero, administrativo y político. Dentro de este último, se reconoce como competencia concreta del ente descentralizado, entre otras, la facultad de las autoridades para instrumentar políticas públicas (Hernández, 2014).

Desde los más importantes instrumentos normativos, las localidades han sido confinadas a gestoras de actividades administrativas y de servicios; se reserva para el poder central toda la capacidad de disposición en la formulación y decisión de políticas públicas. Desde esta perspectiva, las capacidades participativas y de desarrollo que se generan en las localidades son limitadas. Para revertir tales posturas, las nuevas normativas deben tributar a que los territorios sean las bases para la elaboración y decisión de las políticas públicas, a partir de criterios articuladores que conjuguen los intereses territoriales con los intereses ramales y nacionales (Torres y Gómez, 2016).

Por lo tanto, resulta necesario proveer al sistema jurídico de normas sólidas y eficaces, que atribuyan autonomía a los municipios en esta materia, dentro de un adecuado régimen competencial: espacial y por materia.

Otro de los aspectos que merece un análisis teórico —en aras de avanzar hacia un gobierno municipal por políticas públicas—, está relacionado con la participación ciudadana en las políticas públicas. Una problemática recurrente en este tema es, cómo concebir la participación ciudadana en las políticas públicas con altos niveles de eficiencia y eficacia. Esta cuestión conduce, en importante medida, al ámbito normativo del proceso. Para nadie es cuestionable que el derecho dota de seguridad y eficacia a las relaciones que establecen los sujetos, máxime en el marco constitucional.

El estudio de la participación ciudadana en las políticas públicas, desde una perspectiva jurídica normativa, nos pone frente a un derecho. Se trata de un derecho al que se le ha otorgado amparo constitucional en varios países (Venezuela, Ecuador, Bolivia) desde finales de la década de los 90, en el marco de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, el derecho a participar en los asuntos públicos es de más vieja data, incluso, reconocido por instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, en Organización de Naciones Unidas(ONU,1976) en el Pacto internacional de derechos civiles y políticos se estableció en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

La contrariedad es que, en principio, la interpretación del término asuntos públicos o el gobierno, a los que hacen mención esta normativa, fue encuadrada únicamente en el contexto de la participación política con un marcado acento electoral. No obstante,

aunque un poco demorado, el término asuntos públicos llega al ámbito de la administración pública.

Esta perspectiva, según los análisis de Fernández (2015), ha estado determinada por la interpretación de los textos internacionales y constituciones de derecho comparado, en concreto la de Portugal, en que expresiones como participación en el gobierno o dirección de los asuntos públicos incluyen tanto el ámbito político como administrativo. Incuestionablemente, la exégesis literal del término asuntos públicos, nos pone frente a la propia actividad de la administración pública, como acertadamente refiere Castel (2009).

En este marco, la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el ámbito de la administración, comienza a ser asumida normativamente con un enfoque de derecho, inclusive, en sede constitucional y ahora, teniendo como objeto las políticas públicas. Según la investigadora Cunill (2010) la participación ciudadana en las políticas públicas con enfoque de derecho, en América Latina, data de la década del 90, como respuesta a los procesos de globalización, la desigualdad distributiva de los recursos y la inestabilidad política de la región.

Asimismo, es incorporada como derecho fundamental en textos magnos como los de Venezuela (1998), Ecuador (2009) y Bolivia (2009). Se trata, del “(...) derecho de participar en las decisiones y actividades gubernativas que definen el presente y el futuro de nuestra vida personal y asociada” (Aguilar, 2019, p. 19). De igual forma, este derecho se caracteriza por:

“(...) desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también se fortalece el derecho

ciudadano a tener iniciativa de ley y a estar informados de los procedimientos y procesos legislativos (...)" (Sol, 2012, p. 55).

En suma, se tiende a una forma específica de participación ciudadana en los asuntos públicos en el ámbito administrativo, así reconocido positivamente: el derecho de todo ciudadano a participar en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. De tal manera, las políticas públicas tienen en su epicentro el accionar intencionado de todos los actores de la sociedad; los cursos de acciones, que constituyen el contenido de las políticas, tienen su origen, gestión y control con la participación de todos los actores de la sociedad.

Ahora bien, ¿qué significado tiene, en el ámbito político jurídico, reconocer la participación ciudadana en las políticas públicas como un derecho, incluso del alcance constitucional? Cuando el constituyente reconoce un derecho como fundamental en el magno texto es porque, en gran medida, para el sistema jurídico y político, se hace esencial brindar la máxima protección a determinados comportamientos de los actores sociales o a las relaciones que estos establecen (Bastida, *et al.*, 2004). En el caso del derecho estudiado, la necesidad transita, entre otras, por la importancia que han venido ocupando las políticas públicas en la gestión de la administración pública, la legitimación de los gobiernos, la profundización de la democracia y el desarrollo de los territorios. Todo ello en el marco de esa nueva sociedad localista, descentralizada, autónoma y participativa versus, centralismo, burocracia, partidocracia.

En el orden normativo, y con independencia de la parte del texto constitucional donde se instituya, todo derecho tiene que estar dotado de un importante nivel de certitud, en término de concreción de sus contenidos, objeto y sujetos, en respaldo a ese valor jurídico otorgado. Conforme afirma Bastida *et al.* (2004), cuando se trata de los

derechos fundamentales, es pertinente, en primer orden, definir el carácter subjetivo del derecho, es decir, crear un ámbito de libertad (contenido del derecho) atribuible a un sujeto para que pueda defender, asegurar o ejercer determinadas expectativas, es decir, el objeto del derecho.

Entonces, para lograr una participación ciudadana en las políticas públicas con elevados estándares de eficacia, la protección de estas potestades en un ambiente de derecho fundamental resulta relevante. En este camino es importante una adecuada configuración constitucional del derecho, como mínimo: objeto, sujeto y contenido.

Hacia un gobierno por políticas públicas en la municipalidad cubana: avances y limitaciones desde la perspectiva normativa

La institución de la política pública aparece en el ordenamiento jurídico cubano con la Constitución aprobada el 24 de febrero de 2019 (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2019). Precedentemente los Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución (LPE) (Partido Comunista de Cuba. PCC, 2016a), la Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista (PCC, 2017), y el Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos (PDS) (PCC (2016b), dedican substanciales espacios al tratamiento de la política pública; incluso, afirman algunos autores (Limonta, 2017; Rodríguez, 2018) que la proyección de la institución en estos documentos, en su conjunto, conforma un modelo de gobernanza.

En este marco se vislumbra un avance hacia la descentralización y la autonomía municipal; por ejemplo, en los (LPE) un grupo de lineamientos (21, 37, 61, 103, 120) se basan en principios como la descentralización, la autonomía y la participación de todos

los actores locales. De igual forma el citado plan nacional (PDS) constituye un proyecto de avanzada, respecto a la concepción de la participación ciudadana en las políticas públicas.

Ciertamente, el documento no alude de forma directa a la categoría gobernanza; sin embargo, los principios que sustentan esta forma de gobierno, subyacen cuando se analizan los ejes estratégicos y objetivos que lo conforman. El eje estratégico gobierno eficaz y socialista e integración social del PDS, por ejemplo, reconoce la necesidad de perfeccionamiento del nivel territorial, en el sentido de lograr mayor nivel de articulación entre el nivel central y el territorial, con la finalidad de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y su capacidad para promover el desarrollo.

Por su parte, el magno texto de 2019 muestra significativos avances en materia de descentralización y autonomía que favorecen los procesos democráticos y participativos, al convertir a los municipios en el espacio político de los ciudadanos. En este sentido, relativo a la estructura de los órganos locales, se eliminan las Asambleas Provinciales y en su lugar se instituye un órgano de gobierno, según lo define el artículo 167 del texto constitucional, el cual cumplirá funciones estrictamente administrativas, según establece el artículo 174. Al quedar eliminado el referido ente representativo provincial, el municipio gana en autonomía política, atendido a que este último órgano absorbía competencias decisoriales a los municipios en diversas materias.

La carta magna cubana de 2019 introduce como aspecto novedoso, la conceptualización del municipio (artículo 168), donde la autonomía queda determinada como atributo del ente local. Siguiendo esta línea, en el artículo 169 se establece el contenido de la autonomía, tanto en la perspectiva política como administrativa: capacidad para la elección o designación de sus autoridades, facultad para decidir

sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades.

Sin embargo, no se reconoce como contenido de la autonomía política, la facultad del ente local para formular y aprobar sus propias políticas públicas. Bajo tales premisas, el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas, queda limitado en la misma medida que le ha sido constreñida la capacidad al órgano local. Incluso, la autonomía municipal opera como garantía institucional para el ejercicio del derecho de participación ciudadana en las políticas, al menos, en su formulación y decisión (Bastida, *et al*, 2004).

No obstante, la Ley de funcionamiento del Consejo de Administración Municipal, que entra en vigor un año después, faculta al Consejo de Administración Municipal para la formulación de políticas públicas municipales, de manera que abre una ventana al ente local en esta materia (Asamblea Nacional del Poder Popular, 2020). Sin embargo, no se puede obviar que más allá de la atribución a un órgano específico, la facultad para formular y decidir políticas públicas, en el marco de la autonomía local constitucionalmente reconocida, adquiere una dimensión mucho mayor. Según afirma Bastida *et al.* (2004) la autonomía local funge como una garantía esencial del derecho de participación ciudadana en el territorio. De esta forma, el órgano legislativo queda obligado a un posterior desarrollo de la institución dentro de las pautas trazadas por el constituyente.

En cuanto a la política pública, vista como instituto jurídico *per se*, el nuevo texto magno cubano de 2019, tiene el mérito de introducirlo por vez primera en el ordenamiento jurídico. A pesar de ello, a juicio de los autores del artículo, no existe una adecuada

sistematización de la institución, al menos la necesaria hacia la conformación de un gobierno por políticas pública y el derecho de los ciudadanos a participar en ellas. En materia de políticas públicas, la nueva carta magna deja abiertas importantes lagunas, en aspectos medulares del funcionamiento del Estado mismo, que debieron tener amparo constitucional, máxime si constituyen elementos básicos sobre los cuales se sustenta el modelo económico que se proyecta: ¿dónde y cómo se construyen las políticas públicas?, ¿qué niveles de la estructura estatal son competentes para formular, decidir políticas públicas y en qué materias?

Por ejemplo, conforme establece el artículo 191 constitucional, el órgano asambleario local está facultado únicamente para coadyuvar a la ejecución de las políticas del Estado en su demarcación; empero no se le otorgan facultades en el orden de las políticas públicas locales.¹ En esta misma línea, el artículo 184 ordinal f) de la Constitución dispone como facultad del Consejo Provincial, aprobar las propuestas de políticas que contribuyen al desarrollo integral de la provincia, antes de su presentación al Consejo de Ministros. Este es un artículo con muchas limitaciones, en tanto no define el tipo de política de que se trata, quiénes, cómo y en qué nivel de la estructura estatal se formulan, ni en qué materias. A la par, queda como interrogante, para qué se presentan las políticas públicas al Consejo de Ministros, en tanto no tiene este último órgano central del Estado, constitucionalmente reconocida, ninguna prerrogativa a tales fines.

Analizar si el texto magno cubano de 2019 reconoce o no, a partir de sus elementos configurativos (objeto, contenido, sujeto), el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas, genera importantes tensiones. El artículo 200 constitucional regula lo concerniente a la participación ciudadana circunscripta al nivel municipal, y

aunque el constituyente la reconoce como un derecho ciudadano, no lo incluye en el título referido a los derechos fundamentales. Este particular, a nuestro juicio, no debe marcar diferencia en su tratamiento con respecto a los que aparecen regulados en el título de los derechos fundamentales, bajo el principio de que todos los derechos constitucionalmente reconocidos tienen igual valor.

Otro problema es que no queda definido el objeto del derecho (las políticas públicas). La carta magna, en el artículo 200, hace alusión al término derecho de participación ciudadana, sin definir en qué se participa. Este silencio del constituyente, obviamente trasciende a la posterior definición de los contenidos del derecho, que igualmente, tampoco quedan definidos en el texto. En buena técnica, el constituyente debió fijar, en el texto, el objeto del derecho para posteriormente poder definir los contenidos. De esta forma, se le trazaría un marco de actuación al legislador ordinario, dentro del cual este viene obligado a implementar procedimientos y mecanismos participativos para garantizar el ejercicio efectivo de aquellos ámbitos de libertad (contenido), que forman partes indisolubles del derecho reconocido y de su objeto. Con respecto al sujeto activo del derecho, éste no asoma con claridad meridiana de la lectura del artículo 200 constitucional. En este marco no queda claramente definido en qué casos el sujeto es el ciudadano, el poblador, e incluso si pueden o no ser titulares del derecho las personas jurídicas y los sujetos colectivos de forma general.

Ciertamente, el artículo 200 permite interpretar que el derecho de participación ciudadana que regula, busca involucrar al ciudadano en los asuntos públicos en el contexto local, pero no necesariamente mediante la participación en las políticas públicas. Por ejemplo, el artículo está ubicado dentro de la sección quinta (Garantías a los Derechos de Petición y Participación Popular Local). Así mismo, la utilización en

otros apartados del artículo, de términos como interés local, interés general apunta hacia un derecho de esta naturaleza. Sin embargo, estos elementos no alcanzan para interpretar, al menos desde sus elementos configurativos (objeto, sujeto, contenido), que se trata de un reconocimiento al derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, habida cuenta que el texto magno no los define como tal.

CONCLUSIONES

La política pública es un proceso constituido por un flujo de acciones (subprocesos), planes, proyectos, normas, que conforman su contenido y tiene como objetivo la resolución de un problema público. En la política pública, si bien se requiere de la actuación de una autoridad pública, la participación de los ciudadanos es un componente esencial para el proceso de contextualización y dimensionamiento público de la política. Desde esta perspectiva las políticas públicas encuentran en el contexto local, el ámbito para su formulación, gestión y evaluación, por ser allí donde resulta más viable la interacción de todos los actores sociales en torno a los asuntos públicos.

En este marco, la política pública es utilizada por los gobiernos locales y la administración como una herramienta esencial para lograr efectividad en la solución de los problemas públicos, en la profundización de la democracia, el control de los recursos y la legitimación del poder. En el caso de Cuba, contribuiría, por una parte, a mitigar el cúmulo de demandas ciudadanas en las comunidades, vinculadas con insatisfacciones en los servicios básicos: agua potable, viviendas, redes hidráulicas y

sanitarias. Por otra, serviría de apoyatura a la política de desarrollo local y al fortalecimiento de los órganos locales del Poder Popular y su gestión.

El ejercicio de gobierno centrado en las políticas requiere que los gobiernos locales sean dotados, mediante procesos descentralizadores, de autonomía para la formulación y gestión de sus propias políticas públicas. A la par, deben instituirse mecanismos que viabilicen una amplia participación de los ciudadanos en las políticas públicas en perspectiva de un derecho constitucionalmente reconocido, que garantice su libre ejercicio ante los poderes públicos.

La Constitución cubana de 2019 muestra importantes progresos al respecto: otorgamiento de autonomía a los municipios a partir de políticas descentralizadoras, institucionalización de la política pública como herramienta para la gestión de los gobiernos municipales y el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en el contexto local.

No obstante, aún subsisten limitaciones en el orden normativo constitucional, que no favorecen la actividad de gobierno centrada en las políticas públicas en el ámbito local: deficiente sistematización de la política pública como institución, en términos de indefinición de las estructuras del Estado facultadas para su formulación, aprobación y gestión, así como las materias; no se reconoce, dentro del contenido político de la autonomía municipal, la facultad del ente municipal para formular y decidir sus propias políticas públicas, como garantía a los derechos de participación ciudadana y al adecuado desarrollo de la institución en sede legislativa; no se reconoce, desde su configuración (objeto, sujeto, contenido), el derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, como herramienta que viabilice la intervención de los actores de la sociedad en los asuntos públicos en las localidades cubanas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Opera*, (25), 11-25. Recuperado de <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6015><https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/opera/article/view/6015>
- Arellano, D. y Blanco, F. (2013). *Políticas públicas y democracias*. México: Instituto Federal Electoral.
- Asamblea Nacional del Poder Popular (2020). *Ley 139 del año 2020 de organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal de la República de Cuba*. Recuperado de <https://cuba.vlex.com/vid/ley-no-139-2020-857251707>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. La Habana, Cuba: Editora Política.
- Bastida, F. J., Villaverde I., Paloma R., Presno M. A., Aláez B. y Sarasola I.F. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*. Madrid, España: Editorial Tecnos.
- Castel, S. (2009). La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, (34), 399-446. <https://dialnet.unirioja.es/ejemplar/231478>
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 1-20. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533678002>
- Díaz-Canel, M. M. (2021). Comparecencia especial en televisión. Disponible en <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/comparecencia-especial-de-miguel-mario-diaz-canel-bermudez-primer-secretario-del-comite-central-del-partido-comunista-de-cuba-y-presidente-de-la-republica/>

- Ejea, G. (2006). *Teoría y ciclo de las políticas públicas. México D.F.: III Proyecto. Un enfoque institucionalista de la educación superior en México*. Recuperado de <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teoria%20y%20ciclo%20de%20las%20Politic%20Publicas.pdf>
- Fernández, P. (2015). *La participación en la administración pública como expresión de intereses supra individuales (colectivos y difusos): a propósito de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno* (Tesis de Doctorado). Universidad Carlos III de Madrid, España.
- Goma, R. y Blanco, I. (2006). Del gobierno a la gobernanza oportunidades y retos de un nuevo paradigma. *Politika. Revista de Ciencias Sociales*, (2), 11-27. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2246750>
- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*. Tomo II. París, Francia: Editorial Fayard.
- Hernández, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, (30), 92-122. doi: 10.1016/S1405-9193(14)70460-3
- Lefont, L. y Ramírez, J. C. (2020). *Políticas públicas: Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*. La Habana, Cuba: Editorial Universitaria.
- Limonta, R. (2017). *La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano* (Tesis Doctoral). Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Cuba.
- Odriozola, J. (2020). La descentralización y la autonomía municipal en Cuba. En A. Llanes, M. Fresa, L. Robaina y A. Águila (Coord.), *Descentralización y financiación para el desarrollo de los poderes locales y la autonomía: desafíos para cuba* (pp. 21-26). La Habana, Cuba: Editorial UNIJURIS.

- Organización de Naciones Unidas. ONU (1976). *Pacto internacional de derechos civiles y políticos*. Recuperado de <https://www.coe.int/es/web/compass/the-international-covenant-on-civil-and-political-rights>
- Partido Comunista de Cuba. PCC. (2016a). *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*. La Habana, Cuba: Editora Política.
- Partido Comunista de Cuba. PCC (2016b). *Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores económicos estratégicos*. La Habana, Cuba: Editora Política.
- Partido Comunista de Cuba. PCC. (2017). *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*. La Habana, Cuba: Editora Política.
- Rodríguez, G. (2010). *Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos*. San Sebastián, España: Editorial Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián.
- Rodríguez, Y. (2018). *Información para el desarrollo sostenible en Cuba: perspectiva gerencial desde la administración pública*. Recuperado de <http://www.congreso-info.cu/index.php/info/info2018/paper/viewFile/881/567>
- Sol, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Subirats, J. (2016). Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública. En G. Endara (coord.), *El rol del Estado: contribuciones al debate* (pp. 121-157). Quito, Ecuador: Editorial Andrea Carrillo.
- Torres, C. y Gómez, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (4), 18-32. Recuperado de <https://www.eumed.net/rev/caribe/2014/04/index.html>

Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, 20(1) 149-187. Recuperado de <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433>

Declaración de conflicto de interés y conflictos éticos

Los autores declaramos que el presente manuscrito es original y no ha sido enviado a otra revista. Los autores somos responsables del contenido recogido en el artículo, y en él no existen plagios, ni conflictos de interés, ni éticos.

Declaración de las contribuciones de los autores

Oscar Hechavarria Prade. Autor principal del análisis bibliográfico, elaboración y redacción del artículo, conceptualización (líder), redacción - borrador original (igual).

Yalily González Díaz. Revisión de la redacción, conceptualización (apoyo), redacción - borrador original (igual).

¹Parece contradictorio, la carta magna, por una parte, no reconoce la autonomía al ente municipal en materia de formulación y decisión de políticas públicas locales. Por otra parte, el órgano representativo y de poder local (Asamblea Municipal del Poder Popular), no tiene facultades al respecto; sin embargo, les son concedidas al Consejo de Administración Municipal en términos de formulación.