

70

Fecha de presentación: septiembre, 2021

Fecha de aceptación: octubre, 2021

Fecha de publicación: noviembre, 2021

LAS CIENCIAS SOCIALES

Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO RURAL EN CUBA

SOCIAL SCIENCES AND THE PUBLIC POLICIES FOR THE RURAL DEVELOPMENT IN CUBA

Yisel Herrera Martínez¹

E-mail: yhmartinez@ucf.edu.cu;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2205-7684>

¹ Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez" Cuba.

Cita sugerida (APA, séptima edición)

Herrera Martínez, Y. (2021). Las ciencias sociales y las políticas públicas para el desarrollo rural en Cuba. *Revista Universidad y Sociedad*, 13(6), 640-650.

RESUMEN

El ensayo muestra algunas preocupaciones vinculadas a la utilidad del conocimiento producido por las ciencias sociales acerca de lo rural y el desarrollo de estos espacios. Es un texto que hace una re-construcción analítica acerca de la realidad examinada en investigaciones científicas y desde la reflexividad, produce una interpretación personal sobre el diagnóstico y evaluación de políticas públicas. Este es un elemento central de análisis, pues permite develar contradicciones en la gestión pública y contribuir al desarrollo de un espacio relevante por su rol en la producción de alimentos, en la conservación de la biodiversidad y en el enfrentamiento al cambio climático. El desarrollo rural es una meta particular del desarrollo general por lo que es pertinente abordarlo desde una perspectiva crítica, sociológica, que se centra en las interacciones de múltiples actores sociales. Esta particularidad puede constituir un sesgo al contenido reflexivo, pero inicia un camino de análisis y propuestas, está abierto a nuevas lecturas y profundiza en los resultados obtenidos en la investigación doctoral acerca del campo de los estudios sociales rurales en Cuba.

Palabras clave: Desarrollo rural, ciencias sociales, políticas públicas, producciones científicas, actores sociales.

ABSTRACT

The essay shows some worries linked to the utility of the knowledge produced by the social sciences about the rural development. It is a text that re-builds a reality examined in the scientific investigations, based on reflexiveness and also, produce a personal interpretation for the diagnosis and evaluation of public policies. This is a central element of analysis, because it allows unveiling contradictions in the public management and contributes to the development of a relevant space for his role in the production of foodstuff, in the conservation of the biodiversity and fighting the climatic change. The rural development is a particular goal of the general development, for that reason is pertinent to approach it from a critical and sociological perspective, focuses on multiple social actors' interactions. This particularity can constitute a slant of the reflexive contents, but start a way for the analysis and proposals; it is open to new readings and can delve deeply into the results of PhD investigation about the field of rural social studies in Cuba.

Keywords: Rural development, social sciences, public policies, scientific productions, social actors.

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de los espacios rurales ha sido tema de debate de la sociedad contemporánea. Académicos de varias disciplinas, científicos, empresarios, emprendedores, funcionarios públicos no logran consenso en estrategias nacionales, regionales y locales, pero sí lo reconocen como una problemática que ha de permanecer en la agenda pública y en el diseño, implementación, evaluación de impacto de las políticas establecidas por los gobiernos. La relevancia del tema está signada por el papel que estos espacios tienen en la producción de alimentos, en la conservación de la biodiversidad y en el enfrentamiento al cambio climático, desde las interconexiones económicas y sociales que se establecen con los espacios urbanizados.

El conocimiento común también lleva a pensar en esta problemática, sobre todo, cuando más allá de las labores profesionales, técnicas, intelectuales o manuales se debe proveer de alimentos a la familia. Se piensa en el alimento (en el que se tiene o no y a qué precio se adquiere), pero quién piensa en todas las relaciones sociales, productivas y administrativas que forman el entramado complejo que va del surco a la mesa y no de manera directa; puesto que de manera simbólica va a la oficina de un ministro, de ahí a productor, luego a un decisor a nivel territorial, a otros actores y por último, al plato. Esto se convierte en una cuestión social, en agenda pública y por tanto, pertinente de un análisis intelectual.

Las ciencias sociales tienen un arsenal de teorías, metodologías y resultados empíricos que legitiman conocimientos producidos acerca del desarrollo rural. Organizaciones, como la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), ofrecen datos representativos de la desigualdad por ingresos y menores niveles de productividad en los países de América Latina; por esta causa se incrementan los escenarios con mayor crecimiento en zonas en los que los instrumentos de política son más eficaces en términos de resultados e impacto, en contraste con zonas que evidencian desequilibrios socio-económicos como lo son los espacios rurales.

Estos elementos y las concepciones de las políticas públicas, a partir de un carácter más multi e interdisciplinar, incitan a un análisis acerca del papel de las ciencias sociales cubanas y de las políticas públicas para el desarrollo rural. Esto, desde una perspectiva particular y personal, conlleva a situar las políticas públicas como un proceso de mediación social (Müller, 2006) para modificar el ámbito cultural, social o económico de los actores sociales, sobre la base de un esfuerzo conciliador que debe las contribuciones de las ciencias sociales, más

allá del rol de generador de datos, convertidos luego en normas jurídicas e instrumentos de gestión.

Es así que este ensayo, con un matiz sociológico, propone visibilizar lo relativo y relacional en la concepción del desarrollo rural en Cuba, a partir de tres ejes analíticos fundamentales: las ciencias sociales como herramientas para el diagnóstico y evaluación del desarrollo; la ruralidad como núcleo socio-espacial y por último, las políticas públicas para el desarrollo rural en Cuba. Cada uno de los epígrafes pone un núcleo conceptual en el centro de atención, pero defiende una mirada holística en la que el desarrollo es objetivo y meta. Los abordajes presentados constituyen un primer acercamiento, luego del análisis del campo científico de los estudios sociales rurales en Cuba; estos no son concluyentes, aunque ponen de relieve las visibles contradicciones a las que se enfrentan los centros de investigación, las universidades, los decisores empresariales y gubernamentales con el fin de pensar y gestionar el desarrollo rural.

DESARROLLO

Por lo general, se hace referencia a las ciencias técnicas y a las ciencias económicas para potenciar el desarrollo. Pensarlo requiere de una planeación estratégica que vaya desde un diagnóstico de las problemáticas que lo ralentizan hasta la evaluación de impacto de las acciones particulares planificadas. La innovación y la transferencia tecnológica asociadas a las “ciencias duras”, sin dudas, les otorgan relevancia; pero las ciencias sociales no deben ser desestimadas ni se les debe otorgar solo un rol de acompañantes. Las ciencias sociales son pertinentes por méritos propios, aunque los profesionales que las practican enfrentan obstáculos propios de una epistemología que reconoce la contrariedad del acto de objetivar al sujeto objetivante (Bourdieu, 2000) y de los elementos técnico-cognitivos que aplica.

Así, se reconoce que las ciencias sociales no son predictivas, aunque permiten comprender la sociedad (Vaccarezza, 2015) y sobre todo, que la utilidad del conocimiento depende del grado de reflexividad no solo de la sociedad, sino de las propias ciencias sociales. Su concepción del desarrollo es integradora; imbrica procesos, actores, funciones y metas desde una realidad compleja, llena de contradicciones en las que destaca el papel del ser humano en su interrelación con la sociedad y la naturaleza.

Afirma Espina (2004), que el desarrollo es una noción universal con sentido ético-utópico, de proyecto de humanidad solidaria con la capacidad auto-transformativa de todos los actores sociales. Es un proceso de

relacionamiento cotidiano, de despliegue creciente de las potencialidades de crecimiento individuales y colectivas que se presenta en la relación sociedad- naturaleza y en el uso de todas las riquezas, naturales, culturales, humanas, históricas tecnológicas y de todo tipo. Mediante la reflexividad y la capacidad de todos los actores, contribuye a generar un conocimiento sobre uno mismo, sobre los otros y su entorno y sobre esta base, diseñar y poner en práctica acciones de cambio. La participación y las relaciones horizontales generarán tensiones y conflictos por la interacción de actores con intereses y necesidades diferentes, e incluso opuestas.

De esta manera se expone un posicionamiento en el que las ciencias sociales adquieren relevancia por la capacidad de desentrañar en los sujetos las capacidades y potencialidades que de forma individual y colectiva presuponen y por las interrelaciones que despliegan; su arsenal teórico y metodológico coadyuva en el diagnóstico y evaluación de la realidad y en este mismo orden, permite la elaboración de políticas públicas. Se demanda un creciente perfil propositivo, se requiere reflexividad hacia el interior de las ciencias sociales: realizar autognosis de la ciencia, a partir de hacer valer los propios instrumentos teóricos y metodológicos para producir relecturas de los discursos y prácticas, permite posicionar a las ciencias sociales en un lugar privilegiado.

Comprender e implementar procesos de desarrollo partiendo de estos requerimientos no resulta tarea fácil, la realidad es un proceso de construcción social (Beger & Luckmann, 1974) que está estrechamente ligado al conocimiento; un conocimiento que se genera en las articulaciones cotidianas y da lugar a un mundo objetivo, reificado, institucionalizado. Sin embargo, ese mundo debe ser legitimado, por lo que estructuras subjetivas de mantenimiento, control, reproducción e incluso, cambio –ideologías- se convierten en formas de conocimiento y poder social (individual, colectivo, institucional). Por tanto, lo social como objeto de conocimiento para las ciencias está mediado por múltiples determinaciones que deben ser desentrañadas para la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas para el desarrollo.

Habrán detractores que evoquen los postulados de de Max Weber (2015) cuando diferenciaba la labor del científico y del político: “La filiación política y el análisis científico de los fenómenos y de los partidos políticos son cosas muy distintas” (p.51). El político aspira al poder como medio para la consecución de fines y el científico quiere llegar a saber que no existen poderes ocultos e imprevisibles alrededor de nuestra existencia; todo está sujeto a ser dominado mediante el cálculo y la previsión. En ambos lados de la moneda está el poder, amparado

en un conocimiento que por la experiencia acumulada conformará un campo multidisciplinar, de articulación y orientación hacia las políticas.

El campo que pone al descubierto las relaciones entre saber y poder emerge en Norteamérica en la década del setenta del siglo XX, en un contexto marcado por un proceso de institucionalización en todas las esferas, de creación de centros de investigación y de desarrollo académico. Harold Lasswell, su precursor, expone dos vías para la investigación de políticas: el estudio de políticas (policy studies) y el análisis de políticas (policy analysis). El razonamiento acerca de temas y la generación de estrategias de acción, solo se puede pensar y practicar en un contexto institucional, en el que la política y la ciencia se integran a realidades de derecho, gobierno y gobernanza, administración pública, historia y estructura social.

La orientación hacia las políticas en la visión de Lasswell (1992), enfoca el estudio de las políticas al proceso de la política; busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de estas y utiliza los métodos de investigación de las ciencias sociales. El análisis de políticas rebasa las fronteras de las ciencias sociales; se centra en las necesidades de inteligencia del proceso para mejorar el contenido de la información e interpretación disponibles para los hacedores de políticas.

El saber popular ha acuñando la frase “saber es poder”, la institucionalidad la ha legitimado no sin antes cuestionar, bajo qué criterios los gobiernos deciden excluir una problemática como objeto de decisión; cómo una problemática se convierte en un problema público y qué prioridad se le otorga; en qué medida son suficientes los argumentos científicos para que se tome una decisión política, qué los coarta: ¿los elementos técnico-cognitivos?; quiénes son y cómo interactúan los distintos actores sobre el problema público y en qué contexto, cómo se concretan, se llevan a la práctica y se revisan las acciones de toma de decisiones.

Emerge, de esa manera, otra arista entre el conocimiento que es capaz de producir las ciencias sociales y su utilidad para la toma de decisiones. La investigación será la base, pero al igual que en la conformación de un campo científico (Herrera, 2020), la diferenciación entre lo académico con propósito analítico, generadora de datos o la que tiene el propósito de contribuir a generar cambios institucionales, dependerá de lo relativo y relacional y definirá el curso del desarrollo.

Por lo tanto, plantear la idea de un desarrollo rural en Cuba sobre la base de las contribuciones de las ciencias sociales a las políticas públicas y el análisis desde la reflexividad, parte de condicionantes históricas que

señalan el exiguo grado de desarrollo científico en el período pre-revolucionario causante de la dependencia externa de la economía cubana y de la ausencia de un proyecto nacional que articulara la ciencia y la tecnología y en la dispersión de los conocimientos producidos (García, 2011). Muchos de los postulados que focalizan lo rural y su desarrollo en Cuba expresados aquí son el resultado de un proceso de acumulación y se develan a través de la autognosis, tradición sociológica que tiene a la ciencia como objeto de análisis, a la sociología de la ciencia y las sociologías del conocimiento, como disciplinas particulares.

Las particularidades de la construcción del desarrollo en Cuba, en especial después de 1959, develan un curso irregular de las ciencias sociales (su organización presenta cierto retraso con respecto a las ciencias naturales y técnicas); se advierten elementos de fragmentación de los saberes, además de la insuficiente sistematización de posicionamientos teóricos y metodológicos; falta reconocimiento y visibilidad social; hay una relación no siempre coherente entre agendas de investigación y las dinámicas de lo social por la comprensión que se tiene desde el poder y la toma de decisiones, de lo que más contribuye al fortalecimiento del modelo de desarrollo económico y social y al bienestar de la población.

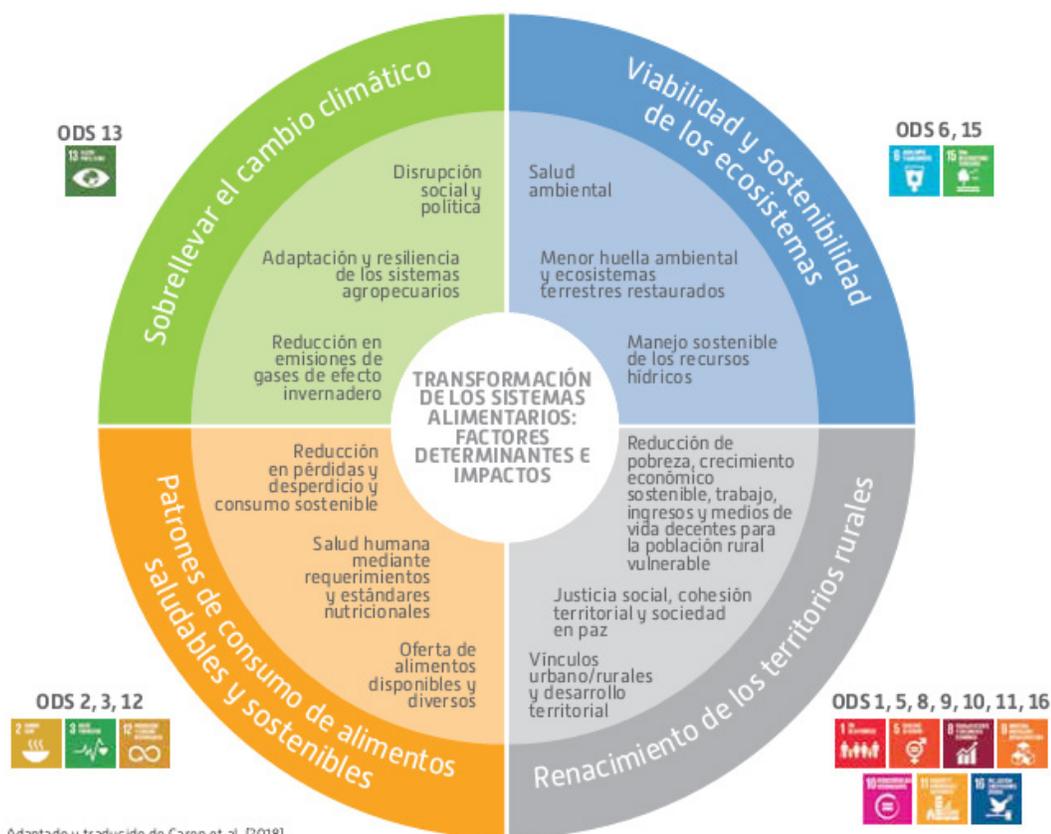
Pero en el camino de la reflexión autocrítica de las ciencias sociales y en especial del desarrollo, las problemáticas rurales, en mayor medida las relacionadas con lo agrario, develan el interés de la ciencia por conocer, y en menor grado, proponer alternativas en relación con las transformaciones que se implementan como políticas públicas. Este enunciado introduce otro elemento en el trayecto de este análisis: la generalización-especificación del desarrollo tiene diferentes concepciones en el debate público, según el conocimiento experto, según la ciudadanía y según los decisores.

Los documentos programáticos internacionales acerca del desarrollo establecen el renacimiento de los territorios rurales como componente de los sistemas alimentarios para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), esto es para todos, incuestionable. Llevarlos a mecanismos o instrumentos para la gestión y la investigación presupone una particularización.

- Para los decisores, garantizar la coherencia entre las prioridades locales, nacionales y mundiales conlleva a descentralizar. El ejercicio del poder ejecutivo y legislativo debe consensuar los intereses de múltiples actores, mediado por la información, la comunicación y la evaluación para la gestión.
- Para los expertos, la disciplinarización ha permitido un estudio y comprensión más específica, ha multiplicado los elementos técnico-cognitivos, pero esto conlleva a mecanismos de legitimación de los saberes que en la práctica científica a veces contrasta con la integralidad y la transdisciplinariedad demandada para la toma de decisiones.
- Para la ciudadanía, las aspiraciones del desarrollo están influenciadas, más por una priorización pragmática y vivencial, que por concepciones estructuradas por la racionalidad institucional. Eso supone el reto de una gestión de políticas públicas en actualización constante de sus problemáticas, su conversión a objeto de lo público bajo el criterio experto de la ciencia.

El desarrollo rural, para la agenda para el desarrollo sostenible, no constituye un objetivo particular, pero implícitamente engloba muchos de los objetivos consensuados por los jefes de Estado y por organizaciones internacionales en la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro (1992). El propósito principal, la transformación de los sistemas alimentarios, intersecciona los ODS con otras problemáticas declaradas como prioritarias y emergentes: sobrellevar el cambio climático; patrones de consumo de alimentos saludables y sostenibles; viabilidad y sostenibilidad de los ecosistemas y renacimiento de los territorios rurales.

La figura 1 contiene aquellos factores determinantes en el impacto para las transformaciones que se necesitan. Aunque especifica la transformación de los sistemas alimentarios, la variabilidad de metas y la integralidad de las mismas, conduce a establecer los diferentes componentes de la figura como dimensiones estratégicas para el desarrollo rural, en función de los ODS. De esta manera se deben contemplar en el diagnóstico, la problematización entre los diferentes actores y la evaluación de las políticas públicas para el desarrollo rural.



▀ Adaptado y traducido de Caron et al. [2018].

Figura 1. Transformaciones de los sistemas alimentarios y Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Fuente: Le Coq, et al. (2019).

Con estos presupuestos se abre un espacio para el análisis y reflexión acerca de la forma y los medios de intervención de las políticas públicas y la adaptación conceptual de lo que significa la ruralidad. Empero, lo significativo es cómo las ciencias sociales se hacen relevantes no solo para el establecimiento de las políticas, sino en la intervención para la transformación socio-económica. Con este tema se retoma una cuestión que ya se había enunciado: la especificación para el desarrollo en el contexto cubano.

Para abordarlo se hace necesario contemplar diferentes procesos particulares que forman parte del desarrollo general: el desarrollo económico, el desarrollo agrícola, el desarrollo agrario, el desarrollo social y el desarrollo rural. Los presupuestos de partida dan razón de que:

- En el modelo de desarrollo cubano el proceso de crecimiento económico está aparejado a la equidad y justicia social; las transformaciones están en conjunción con el papel activo de las políticas sociales (Fuentes, 2013). Este, en diferentes etapas ha potenciado a uno o más sectores de la economía como motores del desarrollo; en el análisis de la problemática rural hay un interés casi permanente por el desarrollo agrario.
- Las políticas agrarias aluden a la estructura de la propiedad de la tierra en primer lugar, es esencial la combinación de la política agraria con un conjunto de políticas o acciones públicas relacionadas con esta bajo los principios de sostenibilidad económica, social, fiscal, institucional y ambiental. Se establecen, según Donéstevéz & Muñoz (2017), para dar soluciones a los problemas de las clases y grupos sociales del campo. Las definiciones de lo agrario sugieren una ampliación en el espectro de actividades en el sector de la agricultura (lo agrícola) y supone una interrelación con políticas de desarrollo social. Por tanto, el desarrollo agrario contiene al desarrollo agrícola y este debe contribuir al desarrollo social.

Varios conceptos se delinear y disgregan en torno al conocimiento experto que aflora a partir de los datos de la realidad estudiada y en torno a las estrategias focalizadas mediante instrumentos políticos que deben ser multiactorales, multisectoriales y transdisciplinarios. Limitar el desarrollo solo a lo agrícola, a lo agrario conlleva a no visualizar las complejas relaciones sociales y culturales que se establecen en los espacios rurales, también relacionadas con otras actividades rurales no agropecuarias, la pluriactividad, la vida cotidiana. El desarrollo en los espacios rurales implica mantener los avances alcanzados por la política social en Cuba, de carácter universal, gratuita y planificada en relación con la educación, la salud, el empleo, la alimentación, la vivienda, agua, saneamiento, seguridad y asistencia social.

Además, implica mantener la adecuación de indicadores que equiparan las condiciones de vida en los espacios urbanos y rurales a los nuevos contextos organizacionales, económicos, sociales, culturales más heterogéneos y con complejidades crecientes, aunque los niveles económico-productivos no presenten un crecimiento ni satisfagan todas las necesidades básicas de la población. Pero, sobre todo, es necesario la descentralización de programas y proyectos, la generación de capacidades de organización, producción e intervención de los protagonistas y desde sus contextos.

Se precisa generar una integración entre la política social y la política económica que puede darse mediante dos variantes: como política económica en apoyo a la política social, dirigida a la obtención de medios o recursos que luego se redistribuyen desde programas y proyectos agrícolas o agrarias; como política económica pensada en conjunción con la política social que interviene directamente en los cambios y posee función inmediata para el desarrollo económico y social, es decir, un programa nacional de desarrollo rural.

De manera tradicional lo rural se ha definido como un espacio de actividad humana de baja densidad de población, con predominio de actividades económicas primarias (agricultura, ganadería, silvicultura) y vida cultural solidaria; pero la realidad contemporánea le otorga nuevas características. La des-agrarización del campo y su inserción en la dinámica agroalimentaria mundial bajo el influjo de la globalización y la aplicación de políticas neoliberales, han permitido que se cuente con nuevos indicadores para conceptualizar y medir lo rural, a pesar de las reformas económicas y de políticas públicas destinadas a reintegrar a los campesinos y movimientos sociales a sus espacios tradicionales (Toledo, et al., 2012).

Lo rural es un espacio conformado por elementos naturales, sociales y culturales, que determinan en un primer momento, la infraestructura económica de determinado territorio, donde se desarrollan y manifiestan actividades transformadoras de la sociedad que lo habita y lo utiliza (Peña, 2015). Los cambios y la complejidad de las problemáticas y de las construcciones teóricas asignan al espacio rural una identidad económica y cultural, asociada a relaciones productivas y de interacción con el mercado global; a la estructura y relaciones sociales que desencadenan cambios en la conciencia individual, grupal, institucional y en procesos demográficos.

Las teorías sobre lo rural parten de la sociología y el marxismo (exponen el paso de la sociedad agraria a la sociedad industrial), se vuelven hegemónicas en períodos de tiempo; el pensamiento social agrario europeo y la sociología rural norteamericana institucionalizan a la sociología agraria y a la rural. Luego, las teorías de la dependencia y del subdesarrollo y los estudios campesinos (para y desde Latinoamérica) emergen como un pensamiento contrahegemónico que repercute hasta la actualidad. Desde fines del siglo XX la sociología de la agricultura, la nueva ruralidad y el enfoque territorial aportan elementos para analizar las complejas relaciones económico-productivas, culturales y sociales que se desarrollan en los espacios rurales.

Con el abordaje desde lo territorial se destaca que el recurso más importante del territorio rural es el capital social generado en relación con el espacio geográfico, que no es solo agrario, menos en las condiciones de la ruralidad en Cuba (Herrera, 2020). Solo esta perspectiva permite complementar la integración de lo espacial, social y cultural y conjugarlo con el desarrollo como meta. Las tres dimensiones enunciadas por Entrena (1998), para estudiar lo rural como categoría socio-espacial son sus ejes transversales: la económica, la socio-cultural y la política

La dimensión económica determina los factores conformadores de la estructura socioeconómica rural: la población, las relaciones laborales, la propiedad de la tierra, la estructura social; también se considera el aspecto ambiental aunque el autor de referencia no lo tiene presente. La sociocultural enfoca las relaciones y estructuras sociales, conductas de reciprocidad y cooperación en los distintos niveles organizacionales del colectivo, además le otorga identidad en sus límites espacio-temporales. Con la dimensión política es posible articular las manifestaciones de políticas o actuaciones llevadas a cabo por el Estado para transformar el contexto. La última es la motivación de las reflexiones que se presentan en este ensayo.

Lo rural y lo agrario ha estado en el centro de los debates académicos y científicos y las incongruencias en los enfoques ha trascendido a la toma de decisiones. No obstante, se coincide con González (2016), cuando afirma que estas diferencias no han dado lugar a una ruptura, más bien se entienden como una continuidad en el estudio de la producción agrícola, la agroindustria, el mercado y el consumo; amplían el objeto de estudio y la comprensión de la producción agrícola y la sociedad rural, como parte de un todo integrado a nivel nacional e internacional. En el plano intelectual actúa como una concepción holística acertada, pero comienzan las contradicciones en el plano pragmático y en lo operacionalizable para el desarrollo.

No ha existido, como tendencia, un consenso para la definición de lo rural. Las propuestas han intentado establecer enfoques para diferenciar las conceptualizaciones y sobre todo, las operacionalizaciones de acuerdo con la utilidad que les confieren los usuarios. En sentido general, el límite poblacional y los servicios básicos disponibles han sido criterios definitorios para el establecimiento de políticas públicas. En el documento de la Cepal *“Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina”* (Dirven, et al., 2011) se constatan las limitaciones de las definiciones, pues, carecieron de un análisis crítico por muchos años, permitieron la recopilación de un conjunto de datos que responden a los sistemas estadísticos y en consecuencia, a proyecciones socio-económicas agrupadas desde unidades territoriales político-administrativas y en una diferenciación urbano/rural.

Los indicadores de medición, como parte de las *policy driven*, deben proveer los elementos necesarios para el análisis previo, el monitoreo y evaluación de los efectos de políticas específicas; deben corresponder con las necesidades de los múltiples actores que confluyen en el espacio y aspiran al desarrollo. Por tanto, para su funcionalidad territorial (nacional, provincial, municipal, local-comunitario) debe hacer zoom in y zoom out (Dirven, 2019) y reflejar la dimensión económica y las dimensiones sociocultural y política de las ruralidades.

También debe pensarse desde la multisectorialidad. El desarrollo y sus estrategias deben complementar lo agrícola con la minería, el turismo, la agroindustria, la comercialización, la construcción, la infraestructura, los servicios, las empresas, los servicios personales, incluso los servicios de gobierno y financieros. Es fundamental y prioritario incluir la valoración del patrimonio ambiental, los servicios ambientales, las estructuras de cargas y beneficios.

Para Cuba el municipio es la unidad político-administrativa primaria, su unidad territorial de menor escala. En la última década, en las instancias municipales las decisiones sobre la utilización de recursos y las disposiciones normativas han reconocido la gestión de riesgos y el ordenamiento territorial, pero aún es insuficiente el uso del nivel de ruralidad municipal, basado en índices, establecido por Oliveros (2011), que correlaciona la población con el espacio. El nivel de ruralidad contempla el peso de la población rural dispersa con respecto al total de población rural; la concentración sectorial de funciones secundarias y terciarias; el coeficiente de aseguramiento según red de carreteras; el por ciento de población rural con servicio eléctrico, con acueducto, con desagüe (cada una con relación a la población rural total); la distancia promedio del asentamiento rural a uno urbano y el por ciento de la superficie cultivada con respecto a la superficie agrícola.

La toma de decisiones a partir de esto pudiera ser más efectiva al discriminar los altos niveles de urbanización y los procesos de concentración de la población, los altos valores de población dispersa por las condiciones físico-geográficas (presencia de macizos montañosos). Sin embargo, se precisa del enfoque cultural para afrontar las complejidades aparejadas a las particularidades de las actividades económicas (algunas de tipo extensiva, cultivos tradicionales), las condiciones de accesibilidad e historia del proceso de poblamiento y la concentración sectorial de las actividades secundarias y terciarias en el empleo de la población rural.

Este sobrepone los flujos y dinámicas poblacionales, la regionalización histórica, cultural, ambiental a los límites político-administrativos; desde la dimensión cultural se facilita interseccionar la gestión pública al armonizar las relaciones entre seres humanos y las vocaciones económicas espaciales que determinan la naturaleza de la actividad desarrollada por sujetos, las instituciones y los valores que comparten. Las nociones de agroecosistema, cuenca, macizo componen un todo socio-ambiental que sostienen múltiples asentamientos poblacionales y una cultura particular en las que las actividades productivas realizadas, por las unidades económicas familiares, modelan los significados y las relaciones sociales en función de conocimientos, experiencias y hábitos y en consecuencia, es fuente de valores y símbolos de la cultura (Herrera & Muñoz, 2017).

El agroecosistema, la cuenca hidrográfica, el macizo montañoso componen un espacio físico rural, en continuo con el urbano, que se convierte en espacio de vida, donde las relaciones y estructuras sociales, económicas,

políticas y culturales se construyen a partir de la relación recíproca con el medio natural. Establecer políticas públicas para estos contextos, si en ellos converge más de un territorio, conlleva a la inter-territorialidad, además de la multisectorialidad, la multidimensionalidad y la multiculturalidad.

El límite poblacional, complementado con criterios funcionales, estipulado para Cuba, hace referencia a los asentamientos poblacionales, lo que puede reducir la acción de la toma de decisiones a partir de los propios sesgos en la interpretación de lo rural. Puede darse una arbitrariedad en la toma de decisiones por definir lo rural por la población y su espacio físico de residencia, sin especificar si contribuye de forma directa al sector primario de la economía; puede darse por la des-localización productiva, una población agrícola que produzca alimentos para una entidad que pertenece a un territorio, pero al que se tributa desde diferentes localidades y territorios incluidos espacios peri-urbanos. Lo rural es un espacio físico con formas heterogéneas de ocupación del territorio, de dominación social y de uso de los recursos naturales y un centro de interconexiones económico-productivas.

Los límites de lo rural no pueden estar solo en los marcos territoriales de lo político-administrativo; hay que reconocer, en la relación espacio-sociedad, la producción social de la existencia y sus conexiones con la economía nacional con la internacional, con la local, con la comunitaria. Para su desarrollo se precisa definir estrategias y proyectos desde las diferencias socio-espaciales o múltiples ruralidades; por lo tanto, se acentúan los retos para todos los actores que intervienen en la generación, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Los centros de investigación, las universidades, los profesionales de las ciencias sociales, además de realizar diagnósticos, deben ampliar los resultados prospectivos holísticos. La reflexividad debe convertirse en un requisito que potencie el análisis permanente en torno a qué produce la ciencia acerca de los espacios rurales, cómo lo produce y qué utilidad tiene.

Los empresarios y administradores deben ampliar sus concepciones, los mecanismos económico-productivos tienen un trasfondo cultural y se desarrollan en un contexto determinado. Sus objetivos y planes se armonizarán con las múltiples dimensiones que contiene cada uno de los objetivos de desarrollo sostenible.

Las administraciones públicas deben generar una gestión pública que se base en un enfoque interseccional, en la democratización del poder, en los mercados y estructuras productivas organizadas, informadas y con normas estables y bien definidas.

Otro elemento para el análisis de las políticas públicas para el desarrollo rural se relaciona con las producciones científicas; estas ofrecen la reflexividad desde el balance o sistematización acerca de las problemáticas rurales y el estudio de los impactos de políticas implementadas. En el contexto cubano las más representativas abordan la estructura de tenencia de la tierra, el modelo científico y tecnológico, la comercialización y financiamiento de la producción y los recursos humanos. Sin dudas, comenzar a pensar en las políticas públicas convoca al tema de las transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra y en la organización de la producción agropecuaria.

Los estudios, con antecedentes en la etapa pre-revolucionaria, son varios y permanentes en el tiempo, pero desde la orientación de las políticas manifiestan el impacto de las transformaciones. Los primeros objetos de análisis son la Primera Ley de Reforma Agraria (1959) y la Segunda (1963). Sus impactos fueron estudiados por intelectuales, políticos e investigadores nacionales de varias disciplinas, entre ellos Severo Aguirre, José Acosta, Carlos Rafael Rodríguez, Oscar Pino Santos; entre los internacionales, Jaques Chonchol y Oscar Lewis.

También resultan de interés los análisis acerca del proceso de urbanización rural y de cooperativización y especialmente el de la creación de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC) en los noventa del siglo XX. Se genera un movimiento científico-académico que da lugar a la formación de grupos de investigación en las universidades y centros de estudio sobre las problemáticas agrarias. Se evalúan las repercusiones de otros temas como la reestructuración azucarera y la entrega de tierras en usufructo, mediante el Decreto-Ley 259/2008 y Decreto-Ley 300/2012.

Aún cuando presentan un alto contenido científico y en muchos casos contienen recomendaciones a las políticas públicas, su objeto, la operacionalización de las variables y su propósito no es el de formular instrumentos para fortalecer el sistema de instituciones y de la política en general. Son significativos los que constituyen solo elementos para el diagnóstico. Además, en muchos casos los resultados están permeados de un lenguaje científico-académico incomprensible o inoperable para las estructuras de decisión en los diferentes niveles.

Las políticas agrarias, en el entramado de las políticas públicas y el desarrollo de la producción social registra modificaciones en la propiedad, en las relaciones de producción y en el carácter del trabajo (Donéstevez & Muñoz, 2017). Los estudios develan las incongruencias entre política general, específicas y áreas de intervención. A criterio personal, este es el resultado de un

sobredimensionamiento del enfoque económico-productivo o el insuficiente reconocimiento del análisis sociológico y cultural de las relaciones de producción. En consecuencia, las normas jurídicas exponen un escenario estandarizado, carente de complejidad y que en ocasiones propicia conflictos para los diversos actores sociales involucrados.

La política agrícola general se ha acompañado de una economía agrícola encaminada a la creación de una infraestructura y la transformación de la calidad de vida en las zonas rurales. De esta manera, las necesidades básicas para el desarrollo rural sostenible se conjugan con las políticas específicas, median las relaciones entre sujetos, grupos, instituciones y entre la sociedad y la naturaleza en el contexto del cambio climático.

En la generación de estas políticas están involucrados los intereses de los actores tradicionales, dígame productores agrupados en entidades estatales, formas cooperativas (Cooperativa de Producción Agropecuaria, Cooperativa de Crédito y Servicios y Unidades Básicas de Producción Cooperativa) y privados (pequeños productores individuales (PAI), parceleros; también se involucran los gobiernos y estructuras políticas y de masa, el Ministerio de la Agricultura (sus OSDE y empresas asociadas), el de Economía y Planificación, el de Finanzas y Precios; las asociaciones y organizaciones (Asociación Nacional de Agricultores Pequeños; Asociación Cubana de Producción Animal; Asociación Cubana de Técnicos Agrícolas y Forestales), mercado agropecuario; técnicos, extensionistas y científicos. Pero también son significativos aquellos que realizan empleo rural no agrícola (ERNA) o realizan la pluriactividad, quienes son identificados como vulnerables con respecto al acceso de bienes y servicios (mujeres, jóvenes, adultos mayores, familias de bajos ingresos) y aquellos que comparten el espacio rural como hábitat.

Los estudios sobre las transformaciones sociales han sido representativos en determinadas etapas, aunque no logran posicionar criterios para la toma de decisiones. Las ciencias sociales no siempre han podido acompañar a las políticas, pues estas se adelantan o retrasan con respecto a los cambios sociales. Tampoco existe correspondencia entre las líneas priorizadas por el Ministerio de Ciencia Tecnología y Medio Ambiente para la investigación, establecidas en la Resolución 132/2002, Política Científica de las Ciencias Sociales y las agendas implícitas desarrolladas por los centros de investigación y universidades: los temas prioritarios no siempre se reflejan en los contextos rurales. Se invisibiliza la perspectiva integrada hacia las problemáticas sociales rurales, de forma que destaque los vínculos entre política- economía- ciencia- sociedad;

igualmente algunos de los procesos y relaciones sociales en los espacios rurales se reconfiguran y dan continuidad al problema agrario frente a la actualización del modelo de desarrollo de la nación.

Los estudios de comunidades, que prevalecieron en la década del setenta con el interés de dar seguimiento a la urbanización rural, aportan elementos que justificaron la optimización del sistema productivo y el mejoramiento de las condiciones de vida, pero desde la perspectiva de la de homogeneidad social y sin prever los riesgos de la generación de patrones socioculturales comunes. La influencia de estos estudios y de la tradición agrarista condiciona la utilidad del conocimiento científico producido: se percibe una relación en la que se supeditan, en la mayoría de los casos, las problemáticas económico-productivas a las socioculturales, se desfavorecen los análisis en un sentido inverso; son insuficientes los exámenes acerca de la pobreza rural (Hidalgo, 2020), acerca del deterioro de los servicios sociales y residenciales para las poblaciones rurales y de la generación y/o asunción de prácticas socioculturales que definen un modo de ser identitario, histórico y social.

A partir de la perspectiva del análisis de políticas, y al particularizar la forma en que se diseñan y planifican, se deben destacar elementos diferenciadores en el contexto cubano con respecto a las concepciones internacionales. Un rasgo distintivo es la existencia de políticas públicas predominantemente universales, como vía de provisión de amparo para todos; la generación de desarrollo y la reducción de la pobreza se han considerado como concepciones asistenciales, pues se basan en la prestación de servicios y su implementación y éxito debe garantizarlo el Estado. Estas políticas, con un basamento constitucional, enarbolan la igualdad y justicia social, sustentadas en la preeminencia de los derechos sociales. Como principio político, ahí radica uno de los éxitos del sistema, sin embargo, las praxis en la gestión pública en muchos casos es conductista, con un criterio de decisión basado en la racionalidad económica que no logra englobar la complejidad humana en todas sus dimensiones.

De igual manera, los mecanismos establecidos por la planificación económica, han distorsionado los roles de los actores sociales. El gobierno sobrecarga sus capacidades de organización y centraliza en gran medida el elemento de financiación, delega en otras instancias especializadas parte de sus funciones tradicionales para incrementar su efectividad y eficiencia y se reserva las funciones de regulación. La conciliación de las demandas productivas y las responsabilidades territoriales de las empresas, en muchos casos, responden más a lo formal y normativo que a las fortalezas en las redes de

interconexión posibles. Los centros de investigación y las universidades, sesgados por el paradigma del modelo lineal, se definen en un rol técnico, pues ofrecen datos, en vez de ser consultores efectivos del ciclo de las políticas públicas. Se privilegian las relaciones con algunos centros que alcanzan legitimidad y autoridad científica mediante procedimientos regulados por un contrato de delegación (demanda por encargo).

El inmovilismo institucional a nivel territorial impone restricciones al conocimiento producido por las universidades en las provincias en cuanto a las necesidades de investigación e innovación de los territorios para el desarrollo local. Este rasgo también puede coartar en grupos, a nivel comunitario, la participación de la sociedad civil en su gestión del desarrollo. Lo antes expuesto quiere decir que los niveles de participación comunitaria y territorial son insuficientes para la organización y movilización que se precisa para generar un auto-desarrollo. Para la autonomía municipal esto constituye un problema prioritario a resolver.

Como generalidad, los problemas de la agenda pública son el resultado de múltiples determinaciones y contradicciones, y aunque pueden ser universales (abarcando el nivel macro de la estructura social), su solución está mediada por el contexto particular y la multiplicidad de los actores que convergen en el espacio micro. Los instrumentos, como herramientas concretas, deben combinar la universalidad con la focalización, una focalización que reconozca el carácter multifactorial del proceso de toma de decisiones, debido a la diversidad de los sujetos que conforman la realidad y sus intereses, propio del modelo integral de las políticas públicas.

Por tanto, los diversos actores que intervienen en la organización de la producción, en su gestión y dirección están obligados a concertar en lo jurídico – como normas institucionales- las relaciones sociales que se formalizan en la cotidianidad como práctica social. De esta manera pueden erradicarse o minimizarse deficiencias encontradas en los estudios: la desconexión de las políticas agrarias del desarrollo de las comunidades rurales; la ausencia del enfoque estructural integral que predominó durante los años ochenta del siglo XX, lo que ha incrementado la disparidad del desarrollo entre el campo y la ciudad.

La instrumentalización, además, debe abarcar la diversidad de indicadores que median una adecuación de lo macro a lo micro social, indicadores zoom-out y zoom-in. La centralización en los principios y valores generales para el desarrollo rural debe congeniarse con una descentralización que permita la des-sectorialización de las estrategias y acciones, la interseccionalidad en la

participación para la planificación, implementación y evaluación del desarrollo. En relación con la toma de decisiones se precisa lograr una simbiosis entre la verticalidad en a nivel de Estado y gobierno provincial y municipal, pero una horizontalidad para atender la diversidad en los espacios rurales, multiculturales e interterritoriales, con capacidades básicas insatisfechas.

Sin dudas, el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en general y para el desarrollo rural, en particular, tiene que ser un proceso participativo orientado a identificar las necesidades y crear sinergias entre todos los actores en el contexto. La participación trasciende aquella que se relaciona con la pertenencia del individuo a asociaciones u organizaciones sociales, con el desarrollo de acciones colectivas para la atención (asistencial) de las necesidades y la reproducción social en ámbitos comunitarios y con el involucramiento de los ciudadanos en las organizaciones formales y mecanismos de representación política. Debe ser una participación ciudadana que los ponga en contacto con el Estado para definir las metas colectivas y las formas de alcanzarlas.

CONCLUSIONES

La presentación de este ensayo muestra desde el enfoque de las políticas públicas, resultados que favorecen el desarrollo rural en Cuba a partir de 1959: tanto de la perspectiva del estudio de políticas como el análisis de políticas, estos demuestran que existen puntos de desencuentro para un adecuado diseño, planificación, implementación y evaluación de las políticas públicas. La complejidad de la problemática en un contexto económico, social y ambiental, con múltiples influencias, demanda más capacidad para conciliar intereses. Las políticas públicas para el desarrollo exigen la participación activa de los diferentes actores sociales que convergen en los contextos multiculturales, pues estas no solo son el resultado de la acción del gobierno y su rol regulativo, para fijar y hacer cumplir las reglas establecidas y promover la prestación de servicios.

Como líneas específicas para la consideración de las políticas públicas para el desarrollo se exigen acciones para profesionalizar la investigación y gestión rural sostenible, con la integración científica, técnica, administrativa y ciudadana. Esta gestión proporciona soporte a la acción gubernamental y es mediadora de la voluntad empresarial y de la población. Por tanto, se debe pensar en un programa que articule la ciencia, la economía, la política y la sociedad y que explicita la dimensión económica y las dimensiones sociocultural y política de las ruralidades.

Un programa de desarrollo rural, con enfoque participativo, convida a establecer sistemas de financiación múltiple, con fondos reembolsables para la investigación y para la transformación económico-social. Así se logrará mayor competitividad del sector productivo y el fortalecimiento de los actores sociales; se contribuirá a la sostenibilidad ambiental y al incremento de la cooperación para generar la gobernanza con equidad.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beger, P., & Luckmann, T. (1974). *La construcción social de la realidad*. Amorrurtu.
- Bourdieu, P. (2000). Objetivar el sujeto objetivante. En, P. Bourdieu, *Cosas dichas* (pp. 98-102). Gedisa Editorial.
- Dirven, M. (2019). *Nueva definición de lo rural en América Latina y el Caribe en el marco de FAO para una reflexión colectiva para definir líneas de acción para llegar al 2030 con un ámbito rural distinto*: Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 2. FAO. <http://www.fao.org/3/ca5509es/ca5509es.pdf>
- Dirven, M., Echeverri, R., Sabalain, C., Rodríguez, A., Candia, D., Peña, C., & Faiguenbaum, S. (2011). *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/3858-nueva-definicion-rural-fines-estadisticos-america-latina>
- Donésteviz, G., & Muñoz, R. (2017). Políticas y régimen agrario en la transición socialista en Cuba. Una mirada desde la economía crítica. En, A. Leyva y D. Echevarría (Comps.), *Políticas públicas y procesos rurales en Cuba*. (pp. 37-76). Ciencias Sociales.
- Entrena, F. (1998). *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Tecnos.
- Espina, M. (2004). Humanismo, totalidad y complejidad. El giro epistemológico en el pensamiento social y la conceptualización del desarrollo. En, C. Linares, P. Moras y Y. Rivero, *La participación. Diálogo y debate en el contexto cubano*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Fuentes, S. (2013). Aproximación a las sinergias y tensiones entre "desarrollo social" y "desarrollo económico" en la Cuba revolucionaria. Un lugar desde el cual pensar el proceso de actualización del modelo cubano. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 1(2), 54-66. _
- García, E. (2011). Revolución y Ciencia en Cuba: La Academia de Ciencias de Cuba 1962-1972. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 1(2).
- González, E. (2016). Sociología Agraria: Orígenes, evolución y problemas actuales. En, E. González, *Sociología Agraria. Transformaciones Agrarias en Cuba y América Latina. Vol 1* (pp. 3-9). Editorial Universitaria Félix Varela.
- Herrera, Y., & Muñoz, T. (2017). Contribuciones teóricas acerca de la concepción del campesinado en los estudios agrarios en Cuba. *Revista Universidad y Sociedad*, 9(2), 156-162
- Herrera, Y. (2020). Estudios sociales rurales: campo y producciones científicas. *Revista Mexicana de Sociología*, 82(2), 281-309. _
- Hidalgo, V. (2020). La dimensión rural de las desigualdades: Estado actual de las investigaciones en el periodo 2008-2018. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 8, 215-237.
- Lasswell, H. (1992). La orientación hacia las políticas. En, L. Aguiar, *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 79-103). Grupo Editorial Porrúa.
- Le Coq, J., Grisa, C., Sabourin, E. y Sotomayor, O. (2019). Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas. *Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (PP-AL)*. https://cgspace.cgiar.org/bitstream/handle/10568/101376/Taller%20Red%20PP-AL%202018_Memorias.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Müller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Oliveros, A. (2011). Población, ambiente y desarrollo: una mirada desde la ruralidad en Cuba. *Novedades en población*, 7(14), 2-18.
- Peña, N. (2015). *El territorio y las Ciencias Sociales: una relación cambiante y segmentada*. http://www.fuac.edu.co/recursos_web/descargas/grafia/territor.pdf
- Toledo, V. M., Alarcón-Cháires, P., & Barón, L. (2012). Revisualizar lo rural desde una perspectiva multidisciplinaria. *Polis*, 22.
- Vaccarezza, L. (2015). Política de investigación en Ciencias Sociales y Humanidades: ¿es posible?, ¿qué tiene de específico? (Ponencia). *Actas I Jornada de Debate: Investigación y Evaluación en Humanidades y Ciencias Sociales*. Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- Weber, M. (2015). *El político y el científico*. <http://www.hacer.org/pdf/WEBER.pdf>