Políticas públicas a debate. Lecciones para una Cuba pospandemia

Public Policies under Debate. Lessons for a Post-Pandemic Cuba

Emilio Antonio Duharte Díaz¹* <https://orcid.org/0000-0003-3009-8742>

¹ Facultad de Filosofía e Historia, Universidad de La Habana, Cuba.

* Autor para la correspondencia: duhartediaz@gmail.com

RESUMEN

El artículo ofrece una mirada crítica a las relaciones entre gobierno y políticas públicas, sus problemas y desafíos actuales en Cuba. Hace énfasis en la necesidad del enfoque epistemológico integral y transdisciplinar en su estudio y manejo gubernamental, ofrece su propia definición de esta categoría central y sistematiza la esencia del ciclo de las políticas públicas, con aportaciones al debate. Se identifican varias problemáticas fundamentales – teóricas y empíricas– ante el desafío de gobernar en Cuba mediante este instrumento. Se abordan, además, aspectos del enfrentamiento a la COVID-19, las lecciones de esta experiencia y recomendaciones conceptuales y prácticas para una Cuba pospandemia. Una propuesta novedosa refiere la creación de agencias de diseño, consultoría y evaluación de políticas públicas. Se concluye con la necesidad de fortalecer el control popular y refrendar el compromiso de estas políticas con el socialismo próspero, sostenible, humano y democrático, con igualdad y justicia social.

Palabras clave: agencias de diseño y evaluación de políticas, participación popular, políticas de Estado, políticas de gobierno, políticas sociales.

ABSTRACT

The article offers a critical look at the relations between government and public policies, its problems and current challenges in Cuba. It emphasizes the need for an integral and

transdisciplinary epistemological approach in its study and governmental management, offers its own definition of this central category and systematizes the essence of the public policy cycle, with contributions to the debate. Several fundamental problems -theoretical and empirical- are identified in the face of the challenge of governing in Cuba through public policies. Aspects of the fight against COVID-19, the lessons of this experience and conceptual and practical recommendations for a post-pandemic Cuba are also addressed. A novel proposal refers to the creation of agencies for the design, consultancy and evaluation of public policies. It concludes with the need to strengthen popular control and endorse the commitment of these policies to prosperous, sustainable, humane and democratic socialism, with equality and social justice.

Keywords: *policy design and evaluation agencies, popular participation, State policies, government policies, social policies.*

Recibido: 2/10/2020

Aceptado: 18/10/2020

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son tratadas, original y preponderantemente, por la ciencia política. Por su amplio objeto, han permeado de manera paulatina otras ciencias sociales: la economía, la administración pública, la sociología, las ciencias de la comunicación y otras, las cuales reciben los aportes científico-políticos y, a la vez, tributan al desarrollo de las políticas públicas como categoría científica.

Las políticas públicas son un ejemplo de cómo las ciencias políticas tienen, como parte del perfeccionamiento de sus funciones, la posibilidad real de integrar las diferentes disciplinas científico-sociales en proyecciones investigativas comunes.

Pudiera ser importante –y quizás deba ser un objetivo a mediano plazo– encontrar los momentos de congruencia de las ciencias políticas –«en plural»–, pues solo a través

de ellas como un todo es posible que encontremos la esencia de la política [...] [No pretender] enfatizar la división de territorios entre las disciplinas, sino, por el contrario, concentrarse en la hibridación entre ellas [...] La ciencia política, en realidad, vive en simbiosis con otras ciencias sociales, y continuará siendo creativa en la misma medida en que se mantenga esa hibridación, mediante la cual se logra el proceso de fertilización mutua entre esferas especializadas de varias de esas ciencias. (Duharte Díaz, 2006, pp. 3, 6-7)

La interacción, hibridación o integración de los diferentes enfoques especializados de las políticas públicas –sin campos estancos, sin incomunicaciones, sin «división de territorios»– debe ser una función de las ciencias políticas como fenómeno complejo, contando siempre con el papel activo y los aportes de otras disciplinas. Las políticas públicas son, por tanto, un asunto transdisciplinar.

¿Qué son y qué no son las políticas públicas? ¿Qué conceptos fundamentales se relacionan con ellas? ¿La epistemología y la metodología de la investigación científica son sus aliadas? ¿Las políticas públicas son simplemente políticas publicadas? ¿Políticas públicas, políticas de Estado y políticas de gobierno son conceptos idénticos? ¿La transparencia gubernamental y la sociedad civil desempeñan algún papel en su desarrollo? La búsqueda de respuestas a estas y otras interrogantes son vitales para comprender conceptualmente el fenómeno y avanzar en su materialización en la práctica social y política de muchos países.

El devenir de la sociedad cubana exige un vínculo mayor con la ciencia, la tecnología y la innovación. Visto en sentido integral, es un problema pendiente de la Revolución cubana, la cual, en tiempos de COVID-19, ha dado muestras de mayor concientización de esta problemática y de acciones prácticas importantes en pos de su solución. Las políticas públicas están dentro de ese problema, sobre el cual hay mucho desconocimiento y confusión, tanto en el ámbito académico como en el funcionamiento gubernamental. No es un secreto que se trata de un asunto poco estudiado en el país. Las investigaciones en este campo y las fuentes bibliográficas de producción nacional son escasas. Cómo operar en el proceso de toma de decisiones políticas con el conjunto de conceptos que se les relacionan es también un asunto sin resolver en toda su dimensión.

Este artículo tiene como objetivo contribuir al enfoque teórico-práctico integrador del fenómeno de las políticas públicas, sus problemas actuales en Cuba y su interés para la etapa pospandemia en el desarrollo de la Revolución y su sistema de gobierno.

POLÍTICA, GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS. ACERCAMIENTOS TEÓRICOS

La política es hoy objeto de estudio de varias disciplinas científicas. La ciencia política, como uno de esos campos académicos, abarca entre sus áreas de interés –consideradas por muchos como subdisciplinas– las políticas públicas.

Cuando se habla de política pública se está diferenciando el concepto de lo que sería la política, vista como ámbito del gobierno de las sociedades humanas (*polity*), o como la actividad de organización y lucha por el control del poder (*politics*). En el tema que nos ocupa, el concepto se refiere a «la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (*policy*, en inglés)» (Roth Deubel, 2002, pp. 25-26). Es esto último el objeto de lo que refiere Lasswell (1992) con su concepto de ciencias de las políticas, para diferenciarlas de la politología tradicional.

Del conjunto de publicaciones acerca de las políticas públicas –que se reflejan en las referencias bibliográficas– se pueden identificar distintas maneras de definir las, entre ellas: como acciones de gobierno orientadas a objetivos fuera de este en relación con diversos problemas o controversias específicos, en calidad de actividades de las autoridades públicas o programas de acción de estas en el seno de la sociedad, como proceso sobre el cual se diseñan y ejecutan programas de acción pública dirigidos a objetivos concretos y en el sentido de conjunto de iniciativas, decisiones, acciones y respuestas continuadas de un Estado o gobierno dirigidas a la solución de situaciones socialmente problemáticas.

De estos estudios se deducen algunas reflexiones a tener muy en cuenta en la conceptualización de las políticas públicas. En primer lugar, una definición que se restrinja solo a las respuestas es limitada, pues hace pensar que se trata de un Estado que está a la defensiva, que es únicamente reactivo a fenómenos exteriores a él. En segundo término, la concepción de una política pública exige una metodología que prevé diferentes fases del

proceso de la política, las cuales pueden tener denominaciones y niveles de desglose distintos según los autores y sus enfoques. En esencia pudieran sintetizarse de la siguiente forma: un primer momento de antecedentes o presupuestos claves que incluye la percepción y definición del problema (o situación socialmente problemática), la obtención de información, selección de criterios y construcción de alternativas (o análisis), y la decisión sobre la alternativa más viable; un segundo momento para la formulación o diseño de la política, la implementación o ejecución y, finalmente, la evaluación, que no es solamente la última etapa del proceso, sino que debe ejecutarse periódicamente, con peritajes parciales a fin de garantizar la retroalimentación y decidir a tiempo sobre las posibilidades de continuidad de la política en curso, su modificación o supresión. Para ello, es importante fijar la idea del carácter formativo de esta fase, donde se coloca el proceso político en una perspectiva de progresión, con capacidad de acción interactiva del gobierno y las diversas fuerzas políticas actuantes a través del proceso participativo y de enfrentamiento a cualquier acción tecnocrática.

Otros dos momentos, considerados fases por algunos investigadores, constituyen realmente atributos permanentes de las políticas públicas. Uno es la divulgación –quizás sea más preciso decir la comunicación de la política–, que debe desarrollarse durante todas las fases, incluso en el momento preliminar señalado y que es parte de la transparencia, la cual debe caracterizar todo el proceso de gestión gubernamental en cualquier asunto. Otro es la participación, entendida aquí como involucramiento directo en las decisiones trascendentes y no una simple «consulta», «movilización», o mera «asistencia» a determinadas convocatorias. Ello es garantía de legitimidad e irreversibilidad en el proceso. Por tanto, la participación no puede limitarse al involucramiento de los actores solamente en la fase de ejecución de las políticas públicas –error frecuente que se comete en las experiencias de muchos países–, pues el asunto queda al nivel de un discurso de mera formalidad, ya que la decisión y el control se mantienen en manos de las esferas institucionales o de los órganos directivos.

Tal error se resolvería mediante la implicación directa de todos los actores en el ciclo completo de las políticas públicas, en todo el proceso de toma de decisiones y control popular, incluyendo la integración de los actores de la sociedad civil en agencias de evaluación de políticas públicas. Estas son un tipo de entidad establecida por el gobierno para elaborar

metodologías y evaluar objetivos, proyectos y actividades previstos en todo el proceso de las políticas desarrolladas por la administración pública, en integración con otros actores sociales y/o políticos; a la vez que, al ostentar personalidad jurídica propia, promueven la cultura de evaluación y de calidad de los servicios en la gestión pública. Por tanto, bien vale considerarlas agencias de diseño, consultoría y evaluación de políticas públicas, para así garantizar su vínculo estrecho con la ciencia, la tecnología y la innovación política.

Vistos estos rasgos considerados fundamentales en relación con la categoría central bajo análisis, es posible acercarse a su conceptualización. Algunos investigadores han registrado más de sesenta definiciones en la literatura sobre el tema (Lindblom, 1959; Oszlak y O'Donnell, 1981; Aguilar Villanueva, 1992a, 1992b, 1993a, 1993b, 2019; Bardach, 1998; Roth Deubel, 2002; Graglia, 2004; Salazar, 2018; Vieira, 2018; y otros). Habría que observar, a partir de ellas, las ideas orientadoras más precisas que identifiquen el fenómeno o proceso, otorgarle identidad propia y permitir ubicarlo con claridad entre otros similares.

Las políticas públicas son objetivos, proyectos y actividades que un Estado –en particular el gobierno– diseña y gestiona, con base científica, tecnológica e innovadora, en fases bien identificadas y de manera transparente, mediante una administración pública eficiente, a fin de dirigir las acciones de diversos actores individuales y colectivos –que deben participar de manera activa y protagónica en todo el proceso– para resolver situaciones socialmente problemáticas y, por tanto, satisfacer necesidades de una sociedad determinada.

De gran interés es la identificación clara de otros conceptos relacionados, entre ellos: gobierno, política de Estado, política de gobierno, política social, administración pública, agenda de gobierno, agenda pública, agenda mediática y sociedad civil. A los efectos de este avance investigativo interesa detenerse brevemente en los más relevantes para el presente análisis.¹

Las políticas de Estado son aquellas que determinan objetivos, proyectos y actividades fundamentales de toda nación, más allá de los intereses y decisiones del gobierno de turno. Son decisiones que se irradian a partir de consensos logrados por los distintos poderes, con preponderancia del legislativo, y por el conjunto de las fuerzas políticas y sociales que apoyan determinadas proyecciones que responden al interés nacional. Son políticas que cuentan con el consenso de los poderes establecidos en una sociedad, los que se expresan de manera particular según el sistema social (económico, político, cultural e ideológico) de que se trate.

Ante las políticas de Estado, los gobiernos, en tanto poder ejecutivo, no pueden tomar una decisión que se les oponga.

Las políticas de gobierno (o gubernamentales) se refieren a objetivos, proyectos, planes y actividades del gobierno –como poder ejecutivo– que responden a los intereses y a la ideología política del partido o coalición de partidos gobernantes y, por tanto, se circunscriben al periodo de mandato que les corresponde. Como norma, deberían constituir formulaciones del plan de gobierno presentado durante la campaña electoral que luego se convertirían en políticas del nuevo poder ejecutivo. Igualmente, pueden manifestarse como respuestas a emergencias de un gobierno nacional. En el caso de los sistemas políticos de transición al socialismo, muchas políticas de gobierno pueden coincidir con las políticas de Estado. Pero, en cualquier circunstancia, debe existir una clara delimitación de cuáles deben ser aprobadas por cada poder del Estado o consensuadas dentro del llamado poder establecido.

Las políticas sociales son aquellas que se implementan por el Estado para garantizar la gobernabilidad del sistema político a través de la satisfacción de determinadas demandas sociales concretas de sectores poblacionales diversos (salud, educación, seguridad y asistencia sociales y otras, sin que medien las relaciones mercantiles); en el caso de un sistema de transición al socialismo deben constituir parte consustancial a la propia esencia del sistema político. Múltiples publicaciones, especialmente en el campo de la sociología, presentan estudios exhaustivos sobre esta categoría científica.

Llegado este punto, aparece una interrogante que puede ser de interés: ¿las políticas de Estado, políticas de gobierno y políticas sociales son también políticas públicas? Las respuestas pueden ser múltiples y complejas. Un criterio muy difundido es que ellas son tipos de políticas públicas. Pueden serlo o no, depende de los sistemas sociales y políticos constituidos en cada país, de los tipos de Estado, de las formas de gobierno, de la situación socialmente problemática que intenta resolver la política concreta, del cumplimiento de los requisitos necesarios a la construcción de la política y de otras condiciones y factores. Para el socialismo marxista, el ideal sería convertirlas todas en verdaderas políticas públicas, resultado de un amplio debate donde la perspectiva científica –epistemológica y metodológica– del presente artículo es una propuesta. Por socialismo marxista se entiende aquí un socialismo revolucionario, auténtico, renovado y creador, libre de doctrinarismos,

dogmatismos, esquemas y tergiversaciones disímiles, más humano, democrático y próspero (Duharte Díaz, 2008a, pp. 121-122). Con el término socialismo se han denominado corrientes de pensamiento, sistemas sociales y partidos políticos diversos: marxistas, socialdemócratas, demócrata-cristianos y otros.

En las políticas públicas se tiene muy en cuenta que la acción del gobierno –actor político fundamental en todo el proceso– se desarrolla para y a través de actores sociales y políticos diversos y plurales; ellos la conciben, la deciden, la implementan y son sus destinatarios. De ahí la necesidad de precisar el concepto sociedad civil, pues esta se constituye por un conjunto clave de actores que deben desempeñar un papel fundamental en todos los procesos relacionados con las políticas públicas. La sociedad civil debe recibir los impactos positivos de la política pública, debe apoyarla e, incluso, puede ella misma generarla. Las políticas públicas no son promovidas solo por el gobierno –que sí tiene la facultad legal y legítima de decidir las–, sino que pueden ser propuestas por distintos actores de la sociedad civil.

Pero, ¿cómo entender el concepto de gobierno? ¿Hay unanimidad en su comprensión? Evidentemente no. Según algunos autores, gobierno es el conjunto de personas que ejercen el poder político y de los mecanismos institucionales con que se ejercita, los cuales determinan la orientación política básica de una sociedad. Un significado más abarcador lo ve como el conjunto de los órganos constitucionales por medio de los cuales se expresan las más altas funciones de guía de las estructuras públicas y de la comunidad nacional. Una acepción mucho más amplia e indefinida considera que es el conjunto de poderes y fuerzas (no solo institucionales o estatales) capaces de guiar los desarrollos políticos de una comunidad nacional. El concepto más limitado lo identifica como el poder ejecutivo, que «ejecuta» las leyes, políticas y otras disposiciones, cuida del diseño y de la materialización de las políticas públicas y dirige la administración pública.

¿Cuál es el apoyo fundamental del gobierno en el ciclo de las políticas públicas? La administración pública, vista desde la ciencia política, es, en principio, la organización encargada de ejecutar las leyes y políticas de interés general que son decididas en los niveles representativos del Estado. Ella tiene la capacidad de construir o deshacer políticas públicas o gubernamentales. Por un lado, es frecuente que muchas decisiones políticas se preparen en el nivel administrativo y el nivel político solo las ratifique. Para que las políticas funcionen de manera adecuada, los gobernantes deben contar con el apoyo y la idoneidad de una

administración que cumpla sus órdenes con eficiencia y no solo en apariencia. La administración, por tanto, no es simplemente un instrumento, pues está dotada de autoridad, la cual no es ordenante, sino ejecutiva, aunque muchas veces se convierta en un grupo de presión altamente burocrático que ordena, obstaculiza y decide.

POLÍTICAS PÚBLICAS EN CUBA. PROBLEMAS Y DESAFÍOS

Una tendencia de opinión creciente en la literatura académica es la que afirma que el mejor gobierno es aquel que ejerce sus funciones a través de políticas públicas. Surgiría inmediatamente una interrogante: ¿Se gobierna en Cuba de esa manera? Una respuesta definitiva exigiría una investigación de campo de más alto vuelo. De momento, se pueden exponer algunos problemas fundamentales que enfrentan hoy las políticas públicas, a partir del estudio de las publicaciones sobre sistema político, gobierno y administración pública, del intercambio con otros expertos y directivos gubernamentales, de la experiencia personal en el trabajo docente (Duharte Díaz, 2020a), investigativo y como servidor público, y de una entrevista realizada a un grupo de expertos. Ello podría aportar al debate académico, a la superación profesional y a la práctica de las políticas públicas en Cuba.

Una primera problemática es conceptual. En Cuba, desde hace muchos años, el término políticas públicas no ha estado presente en la agenda pública, de gobierno, ni mediática, aunque recientemente ha penetrado el discurso político y unos pocos medios de prensa, por lo general sin uso preciso. Son escasos los proyectos de investigación al respecto. El debate público es casi imperceptible; incluso las redes sociales digitales (o virtuales), muy dadas a introducir temas álgidos sobre la realidad social y política del país, no han tenido entre sus prioridades el debate teórico de este tema.

Quiere decir que, como concepto, las políticas públicas se han abierto paso en Cuba, pero de manera aún insuficiente. Es un avance que hayan sido refrendadas en la nueva Constitución de la República de Cuba, aunque enfocadas más en lo estrictamente social: en relación con los derechos a la igualdad e inclusión social, a una vivienda adecuada, a un hábitat seguro y saludable, y aquellos derivados de la creación intelectual (Constitución de la República de

Cuba, 2019, título V, capítulo 2, artículos 44, 62 y 71). Este tratamiento del asunto está restringido al concepto política social. En otros artículos de la Carta Magna aparece la mención, sin establecer un vínculo directo con el concepto de políticas públicas: «políticas del Estado» (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 60, 79, 108, inciso n, 113, 128 y 191) –que no pueden entenderse necesariamente como políticas de Estado en el enfoque teórico de este trabajo–, políticas específicas como la «política educativa, científica y cultural» –que, de hecho, no constituyen una sola política–, la «política penitenciaria», la «política exterior», la «política de Estado de defensa y seguridad nacional», la «política económica y presupuestaria» y la «política de la Asamblea Municipal del Poder Popular en atención a las opiniones de la población» (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 32; 60; 128, inciso c y 217; y 195, inciso c; respectivamente). Igualmente, aparecen los términos «políticas», a secas, y «políticas para el desarrollo integral de la provincia» (Constitución de la República de Cuba, 2019, art. 179, inciso g; y 184; respectivamente), estas últimas con la intención de buscar integralidad, pero que deberán ser concretadas.

Hay otros documentos programáticos fundamentales del país que valdría la pena analizar; este artículo permite solo una síntesis abreviada. Por ejemplo, en los Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución –aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en abril de 2011, respaldados luego en la Asamblea Nacional del Poder Popular en el mismo año y rectificadas y actualizadas por el VII Congreso del PCC en abril de 2016 para el período 2016-2021 (PCC, 2017)– no se utiliza el concepto política pública. Aparecen algunos términos relacionados y otros no muy precisos conceptualmente, además de un grupo de políticas específicas de diferentes esferas de la sociedad.

La Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (2017), que puede considerarse la base teórica de las transformaciones en curso, elaborada y aprobada después de los Lineamientos (PCC, 2017), introduce el concepto «políticas públicas» en los sentidos de su relación con la propiedad y en el aspecto social (cap. 2, epígrafe 2,1, inc. a-4; y cap. 4, ep. 4,1). Menciona un grupo de políticas concretas de distintas esferas sociales y plantea con acierto el papel de la participación en función de la solución de posibles conflictos, el logro de consensos y acuerdos y la cohesión social (Conceptualización..., 2017). Esta última reflexión debe desempeñar una labor más real, efectiva y protagónica en el proceso de las políticas públicas en Cuba.

El documento Bases del Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos (2017)² incorpora el término «políticas públicas» y refleja con más claridad su importancia y la necesidad de un proceso por fases, legal, eficiente, eficaz, con rendición de cuentas a todos los niveles y tendente a la integralidad. En general, se observa en las Bases... un estilo diferente y precisión mayor respecto a este tema que en los otros pliegos examinados.

Entonces, aunque los documentos analizados contienen precisiones importantes y son instrumentos útiles en el orden programático, muestran dispersión e imprecisión terminológicas que deberán ser resueltas en su futuro perfeccionamiento, incluyendo ulteriores reformas constitucionales. De hecho, en las consultas populares se hicieron múltiples propuestas bien fundamentadas en relación con este y otros acápite, pero no fueron apoyadas por las comisiones y órganos encargados de su redacción y aprobación.

Para concluir con la problemática conceptual –y sus impactos en la práctica política–, hay que señalar que muchas veces la política pública adopta un papel contrario al que debe tener: una simple consigna, un término «de moda» utilizado sin conocerlo, un «adorno» en un discurso, una campaña más o un plan. No se debe confundir el lenguaje cotidiano con el científico –aunque de este último debería siempre estar imbuida e impregnada la política–, ni la política con el derecho –si bien entre ellos hay un estrecho enlace–. Las leyes y otros instrumentos legales no son las políticas, sino el respaldo jurídico de ellas. Los Lineamientos tampoco son las políticas; ellos plantean directrices estratégicas generales de acción política: cada uno por separado o la integración de varios pueden generar una o más políticas. Tampoco lo es la Estrategia Económico-Social para el Impulso de la Economía y el Enfrentamiento a la Crisis Mundial Provocada por la COVID-19 (Ministerio de Economía y Planificación de Cuba, 2020), por lo que produce confusión una nota editorial del *Juventud Rebelde* (2020), uno de los principales periódicos cubanos de circulación nacional, que encabeza su título con ese término, cuando lo que hace es divulgar dicha estrategia del gobierno y no establece ninguna relación con las políticas públicas. No es tampoco la política publicada; aunque necesita ser divulgada y comunicada debidamente, su sola difusión no le otorga rigor científico y político.

Un segundo problema fundamental a resolver en todo el sistema político y, en particular, en el asunto de las políticas públicas, es la participación, a tono con uno de los atributos

fundamentales de esas políticas. Ella debe convertirse en tendencia de perfeccionamiento de todo el sistema político en la transición socialista, es parte del desarrollo de una cultura democrática, de la polémica, del debate, de la deliberación. Que el pueblo se sienta «dueño» real de la situación y participante de manera activa en las decisiones trascendentes es garantía de legitimidad e irreversibilidad de los procesos hacia más socialismo. La participación popular se proyectaría cada vez más amplia, activa, directa, sistemática, creativa, real y efectiva por los más diversos sectores poblacionales en la toma de las decisiones trascendentes del país (Duharte Díaz, 2015) –a lo que se adicionarían los rasgos deliberativa y vinculante–, sobre todo el ciclo de las políticas públicas.

Un tercer problema, muy vinculado a la participación, es que muchas veces la política pública se muestra solo como respuesta a situaciones críticas, «imprevistas». Esta es una visión y acción limitadas, pues hacen pensar que se trata del Estado «a la defensiva». Este debe, por un lado, promover siempre iniciativas de políticas que conlleven a la solución de las situaciones socialmente problemáticas que con frecuencia asoman en el espectro social y político, sobre todo si tiene un carácter revolucionario como el cubano; por otro, cumplir sus funciones de prevención y prospectiva política.

Un cuarto problema se relaciona con el necesario equilibrio centralización-descentralización. En la gestión económica, social, cultural y política de la sociedad cubana urge una mayor descentralización, lo que estimularía la autonomía y creatividad de las masas y, especialmente, de los municipios. Cobran interés los preceptos de la nueva Constitución (2019) de concederles a estos autonomía y mayores garantías a los derechos de petición y participación local. Las ciencias políticas cubanas deberían recomendar futuras formas y momentos de aplicación de las experiencias más trascendentes en la práctica político-participativa cubana de todos los tiempos, sus lecciones y aportes (Duharte Díaz, 2018).

Se muestra con frecuencia falta de claridad acerca de que las políticas públicas no solo emanan del gobierno central, sino que pueden ser también locales. A las iniciativas «desde arriba» (dirección del Partido o el gobierno) deben integrarse con más fuerza las propuestas «desde abajo», desde las bases del sistema político, desde las organizaciones y asociaciones como expresión de una activa sociedad civil, impulsando estrategias y políticas públicas no solo macrosistémicas, sino también provinciales y municipales. Rescatar estas tradiciones

democráticas y realizar las debidas rectificaciones en su realización podría contribuir a establecer la tendencia de gobernar mediante políticas públicas.

Un quinto problema a resolver se relaciona con la transparencia del gobierno y de la propia administración pública. Es medular para la teoría y la práctica políticas la relación entre los conceptos rendición de cuentas y transparencia, esta última como primera fase de la primera. A juzgar por los documentos políticos cubanos, la prensa y acciones políticas concretas, se observan ambos como fenómenos prácticamente aislados. Es urgente crear los dispositivos político-jurídicos, con una entidad, órgano o instituto correspondiente, que garanticen la transparencia y el acceso a la información reales de acuerdo a los objetivos socialistas. Podría ser un Instituto de Transparencia y Acceso a la Información, subordinado directamente a la Asamblea Nacional y respaldado por la ley de transparencia correspondiente. Ello contribuiría a la neutralización definitiva del «secretismo» y formalismo que embarga la actividad de muchas instituciones y organizaciones. En lo que respecta a las políticas públicas, las agencias de diseño, consultoría y evaluación –no existentes aún en el aparato institucional cubano– podrían desempeñar un papel complementario muy importante.

La experiencia cubana necesita resolver un sexto problema en el campo de las políticas públicas: aprovechar más las ciencias de la comunicación, en interrelación con otras disciplinas. Hay que perfeccionar los productos comunicativos. Las políticas públicas deben ser muy bien comunicadas, y no solo difundidas (por cumplir formalmente con uno de sus atributos: la divulgación). Por eso sería crucial discernir cómo comunicar los mensajes necesarios hacia los actores participantes en el diseño y ejecución de las políticas públicas y en función de los beneficiarios de estas. El propio diseño es también un instrumento de comunicación política. El contenido y la forma en que los servidores públicos trasmitan sus mensajes impactarán también en la opinión pública.

Podría avanzar, por ejemplo, la comunicación política, no solo mediante un comunicado radial o un *spot* televisivo que aluda al tema en cuestión, sino mediante un profundo contenido argumentativo, basado no solo en la repetición de frases manidas o *clichés*, un lenguaje asequible a la población –pero que promueva el uso de términos adecuados y una dicción correcta– y un bello y, por tanto, atractivo diseño. Hay que comunicar mostrando comportamientos expositivos, de argumentación, gestuales y de tono que sean también interesantes, sugestivos, amenos, afectuosos, alegres, responsables, seductores, que inspiren

y motiven la participación popular consciente en el proceso de las políticas públicas (Duharte Díaz, 2020b). Plantearse cómo podría contribuir a todo esto una adecuada política pública de comunicación en sí misma conduciría a pensar en «la comunicación de la propia política de comunicación».

Otra problemática de gran interés relacionada con el ciclo de las políticas públicas es la utilidad teórico-práctica de la ética política y la ética empresarial como líneas actuales de investigación en administración pública y políticas públicas, que abordan asuntos no tradicionales en ciencias sociales. La primera asume cuestiones tales como el diálogo político, la interpretación ética de la igualdad, la equidad y la justicia social, la asesoría ética en política, los intereses transversales desde la perspectiva de género y el desarrollo de una ética pública frente a los «vicios públicos». La segunda indaga sobre la simbiosis entre beneficio económico y beneficio social, el papel de los códigos éticos empresariales, el liderazgo empresarial como liderazgo moral, la relación entre poderes del empresario y participación de los trabajadores, el capital confianza, la auditoría ética en la empresa, la publicidad engañosa, la violencia publicitaria y otros conceptos.

La estética política es otro problema a enfrentar. ¿Acaso puede negarse la necesidad de que los escenarios que se instalen para llamar a diferentes ejercicios democráticos –en especial las políticas públicas– estén iluminados por el buen gusto, una imagen atractiva, espectáculos seductores por su magia, su moralidad natural y una sensibilidad enorme frente a las perspectivas y mecanismos de solución a las situaciones socialmente problemáticas de las más amplias masas populares (Duharte Díaz, 2020b)? Ello es parte de la visión de la política no solo como ciencia, sino también como arte y como manifestación de la estetización del mundo actual. Ética política, ética empresarial y estética política son importantes agentes de cambio, factores reputacionales, activos políticos y económicos, y están llamadas a convertirse en aliadas científicas de todo el ciclo de las políticas públicas.

CIENCIA, CULTURA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN INTEGRALIDAD FRENTE A LA COVID-19: ALGUNAS LECCIONES PARA UNA CUBA POSPANDEMIA

La integración real y efectiva de ciencia, tecnología, innovación y política es una exigencia actual de la presidencia de la nación y se va haciendo una constante en su agenda de gobierno; la lucha contra la pandemia por la COVID-19 es un ejemplo de cómo pueden avanzar juntos, en interacción mutua y con resultados concretos relevantes. En su artículo «Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19», los autores Miguel Díaz-Canel Bermúdez, presidente de la República de Cuba, y Jorge Núñez Jover, presidente de la Cátedra de Ciencia, Tecnología y Sociedad de la Universidad de La Habana, muestran un excelente análisis al respecto. Las experiencias que abordan (efectivas, eficientes y eficaces en relación con la pandemia) ofrecen algunas lecciones de interés para el futuro inmediato que deberán ser extendidas a otros sectores de la sociedad y a otras esferas del saber científico, es decir, deben llenarse de integralidad y multidisciplinariedad.

Como bien señala el artículo, entre las principales acciones de la gestión del gobierno en interacción con los científicos se plantea la «participación de las ciencias sociales» (Díaz-Canel Bermúdez y Núñez Jover, 2020, p. 206). Pero es evidente que, salvo aspectos puntuales, estas en su conjunto no muestran la visibilidad necesaria en los debates y acciones frente a la COVID-19. Por un lado, las ciencias sociales y las humanidades deben ser más activas y propositivas; por otro, no basta que el discurso político las reconozca –aunque esto sea un avance–, sino que deben lograr un lugar destacado en la agenda de gobierno a todos los niveles, en la agenda pública y en la agenda mediática, no solo por iniciativa de los científicos sociales, sino por la promoción, estímulo y apoyo desde el gobierno en sentido amplio.

Las conclusiones del artículo se refieren a un aspecto abordado en la primera parte del presente trabajo:

La experiencia de enfrentamiento a la COVID-19 confirma las grandes oportunidades que ofrece la colaboración estrecha e interactiva entre los científicos y el gobierno. [...] Se asume comúnmente que la formulación y evaluación de las políticas públicas debería siempre descansar en el conocimiento experto. Es complejo, sin embargo, lograrlo. No siempre es posible consolidar una comunicación fluida y mutuamente comprensible entre el mundo académico y los decisores políticos. (Díaz-Canel Bermúdez y Núñez Jover, 2020, p. 207)

Se trata de una tensión que se desarrolla en el discurso de las políticas públicas a nivel internacional, y Cuba no está exenta. Según algunos investigadores y políticos, estos son elementos que dificultan las diferentes fases de las políticas públicas. La consulta o el trabajo de expertos por sí solos no constituyen la democracia, pero sí son un paso clave hacia su calidad, hacia políticas científicas y hacia un proceso de toma de decisiones fundamentado en la ciencia, la tecnología y la innovación.

En el caso cubano, al ver el problema de forma integral, con frecuencia no se aprovechan suficientemente los conocimientos y habilidades de expertos de muchas disciplinas ni se le da participación real y efectiva en las decisiones. El vínculo ciencia-gobierno debe traspasar las fronteras de problemas puntuales, aunque estos sean relevantes –como es el caso de la pandemia–, y avanzar a la integralidad de los problemas sociales. Quedaría clara, entonces, la necesidad de un proceso constante de preparación de los actores que diseñan, aprueban y ejecutan las políticas para desenmascarar el falso dilema entre formación especializada (técnica) y participación de los amplios sectores poblacionales. Por tanto, ¿qué hacer ante la complejidad del problema que señala el artículo? ¿Continuarán culpándose uno a otro ciencia y gobierno? ¿Continuará este último tomando decisiones a diferentes niveles y en distintos ámbitos de manera arbitraria, sin base en la ciencia, la tecnología y la innovación, o no haciéndolo desde la perspectiva compleja, transdisciplinaria y sistémica? Hay que acudir una vez más a la dialéctica de Marx. El problema es complejo, pero exige soluciones y hay que encontrarlas. Estos son desafíos, ante todo, epistemológicos.

Es correcta otra conclusión del trabajo citado: «En ese esfuerzo, el asesoramiento científico, el protagonismo del conocimiento experto, es clave, y las experiencias que en este artículo se comentan constituyen un fundamento importante» (Díaz-Canel Bermúdez y Núñez Jover, 2020, p. 208). Por tanto, a la vez que es necesario y justo reconocer los avances significativos con la experiencia de enfrentamiento a la pandemia, no es posible afirmar que el problema está resuelto. Esta es una manifestación de que se comienza a dar solución a dicha dificultad y que hay que darle continuidad a ese esfuerzo extraordinario que significa el combate a la COVID-19. Si bien el hipercriticismo es dañino, la apología, el triunfalismo y la complacencia también lo son. Ernesto Che Guevara enseñó que las hazañas de héroes excepcionales en situaciones críticas deben manifestarse también en el heroísmo cotidiano

del pueblo; lo trascendente debe convertirse en acción habitual de los trabajadores en un proceso socialista genuino. Lo mismo es válido para los organismos gubernamentales y sus representantes: como verdaderos servidores públicos deben lograr que lo trascendente se convierta en tradición revolucionaria, deben alcanzar la meta de gobernar mediante políticas públicas.

Resultados relevantes como el de los economistas en relación con los Lineamientos (PCC, 2017), de los juristas en lo referido a la Constitución de la República (2019) y de las ciencias médicas, farmacéuticas, biotecnológicas, geográficas y exactas frente a la COVID-19 indican que esos mismos procesos tendrían resultados de calidad superior, mayor eficiencia en la gestión, mayor racionalidad en la utilización de los recursos, más bienestar para todo el conjunto de la población y, por tanto, mayor satisfacción de la gente, si se insertan en la integralidad de los procesos y en la perspectiva transdisciplinaria –sin marginar ninguna ciencia–. Ello exige integración real y efectiva y no solo acercamientos donde numerosas instituciones y áreas del conocimiento están ausentes casi permanentemente.

Por tanto, hay que superar las limitaciones de los enfoques a veces economicistas o tecnocráticos de algunos científicos de diferentes campos del saber y de algunos decisores políticos, como sucedió, por ejemplo, en relación con algunos aspectos de los Lineamientos (PCC, 2017) y determinadas decisiones económicas, o el sobredimensionamiento de la perspectiva jurídica en el proceso de creación de la nueva Constitución de la República (2019), o las explicaciones tecnicistas –con insuficiente aproximación a la perspectiva social en sentido amplio– de algunos fenómenos de la COVID-19 y sus impactos.

Muchas veces no está claro que el estudio de las políticas públicas pretende responder a una interrogante: ¿por qué, cómo y por quién una política pública se piensa o ya ha sido diseñada e implementada? La respuesta de muchos investigadores es que este proceso puede ser considerado un método de investigación, el cual, como cualquier método científico, pretende establecer una ruptura con decisiones arbitrarias, voluntaristas, meramente institucionales o administrativas, alejadas del rigor que exige el ejercicio del gobierno y de la administración pública, lo que constituye un enorme reto para esta. Lograr que los gobernantes y todos los servidores públicos se apropien de esa mirada sería un avance extraordinario en el complejo reto de gobernar y administrar en el socialismo.

El diseño –muchas veces inexistente– de una política, aunque se hable de la presencia de ella, es su guía y base científica; si no se tiene, cada actor, sector social o región la interpretará e intentará implementar el asunto a su manera, por lo que no será una política efectiva. Tómese un ejemplo ilustrativo, el cual puede ayudar a repensar otros: la política cultural de la Revolución cubana. Se alude a ella con frecuencia y se exige su cumplimiento, pero no hay un documento concreto que la integre, con criterios científico-metodológicos y políticos adecuados; no existe su diseño o elaboración.

El discurso de Fidel Castro Ruz *Palabras a los intelectuales* (Castro Ruz, 1961) planteó definiciones de principios para la elaboración de esta política, pero la alocución en sí misma no constituye una. Documentos legales como decretos, resoluciones, cartas circulares u otros, algunos sin precisión jurídico-política, tampoco son la política. El presidente Díaz-Canel Bermúdez (2019) expresó algunas ideas de interés y rigor sobre ese discurso, que ya se habían discutido en diferentes escenarios académicos y científicos –incluso con dirigentes partidistas y estatales– pero no habían sido expresadas con esa precisión y claridad por un alto líder político:

Siempre me ha preocupado que de aquellas palabras se extraigan un par de frases y se enarboles como consigna. [...] Siendo un documento para todos los tiempos, por los principios que establece para la política cultural, también exige una interpretación contextualizada [...] Resulta reduccionista limitarse a citar su frase fundamental: «Dentro de la Revolución todo, contra la Revolución nada» [...] Y también sería contradictorio [...] pretender que norme de forma única e inamovible la política cultural de la Revolución [...] Hoy tenemos el deber de [...] defender su indiscutible vigencia, evaluando [...] los nuevos escenarios [...] Hay que hacer [...] crecer y fortalecer la política cultural, que no se ha escrito más allá de *Palabras...*

La política cultural de la Revolución cubana debe ser diseñada de acuerdo con la metodología que corresponde, con base en la ciencia y la tecnología, teniendo en cuenta la relación dialéctica entre tradición cultural e innovación e involucrando a todos los actores sociales que enriquecen la nación independiente, soberana y su identidad cultural.

Este es solo un ejemplo, no el único. Otro de interés es la Tarea Vida (Plan de Estado para el Enfrentamiento al Cambio Climático). Se ha afirmado en todos los escenarios que se trata de una política de Estado, al mismo tiempo se enfatiza que ha sido aprobada por el Consejo de Ministros. Parecería un asunto de poca relevancia, pero si se observa que interrelaciona ciencia política, ecología, derecho, política, medioambiente y normas jurídicas para el funcionamiento del Estado, entonces no es un problema menor. Si es una política de Estado debe ser aprobada por la Asamblea Nacional del Poder Popular (ANPP) a través de una ley o, en su defecto –aunque no es recomendable continuar esta práctica–, por el Consejo de Estado mediante un decreto-ley. Esto tiene que ver con las competencias de cada poder estatal, su independencia –aunque sea relativa, dada la unidad de poder en el país– y con la plasmación rigurosa de la armonía entre representación y participación de la cual debería ser un ejemplo el socialismo como sistema.

REFLEXIONES FINALES

La integración real y efectiva de ciencia, tecnología, innovación y política debe ser un principio de trabajo de científicos y políticos si se quiere avanzar por el camino de la eficiencia, la efectividad y la eficacia en los procesos sociales y políticos. Las políticas públicas son parte de ese proceso integrativo y no deben ser improvisadas, sino tratadas científicamente. Política pública es una categoría transdisciplinar. No hay que olvidar un principio de la indagación científica desde esta perspectiva epistemológica: avanzar del problema social identificado a la ciencia específica y a la integración de varias, y no en sentido inverso.

Cuba ha desarrollado una experiencia extraordinaria en políticas sociales y ha tenido importantes avances en otras políticas estatales, gubernamentales, sectoriales, territoriales y otras. Sin embargo, un problema central es la falta de integralidad del proceso complejo de las transformaciones más recientes en el país, lo que ha provocado improvisación, ingenuidad y baja percepción de riesgos, importante traba reconocida por el propio líder del Partido Comunista de Cuba Raúl Castro Ruz (2018). Las políticas públicas sufren también ese déficit.

A los estudios realizados sobre el tema han contribuido las experiencias del posgrado en esta subdisciplina y otros debates,³ mediante los cuales se han realizado análisis y propuestas de correcciones y perfeccionamiento del gobierno y de la administración pública. Ha sido de mucha utilidad la aplicación de una entrevista a expertos, realizada en septiembre-octubre de 2020 a diez doctores en ciencias de siete áreas del conocimiento y cuatro provincias de occidente, centro y oriente (el 40 % mujeres). Todo ello ha permitido confirmar, en una primera aproximación sintética, algunas hipótesis de trabajo sobre el caso cubano en varias direcciones:

- El término no se maneja suficientemente en Cuba. Hay confusiones conceptuales y se limita su uso a algunos ámbitos especializados. No ha penetrado lo suficiente en el discurso político y durante mucho tiempo se subestimó el papel de la comprensión científica de la política y de las políticas públicas. La capacitación para el ejercicio de la política ha fluido más desde lo político que desde lo científico. En actividades de superación y en la práctica política aún se activan determinados prejuicios terminológicos. La no existencia de una carrera de Ciencias Políticas en el país (cerrada a finales de la década de los años setenta del siglo XX) influye negativamente en la formación de especialistas y en la práctica política.
- Prevalecen aún el formalismo, el verticalismo y el triunfalismo en la gestión de las políticas. La participación popular avanza en lo consultivo, un poco en lo propositivo, pero menos en la toma de decisiones, que es lo que haría más real y efectivo el proceso participativo.
- Se observan también en el país expresiones de la tendencia mundial al conflicto entre el conocimiento experto y la necesaria participación de masas. Hay comprensión de la necesidad de la participación, pero se observa aún subestimación de los expertos y poco reconocimiento real de la más capacitada y activa sociedad civil cubana. Hay que avanzar a la colaboración e intercomplementación entre los diferentes actores sociales y políticos. El conocimiento especializado es también garantía de una participación exitosa. Se necesita más capacitación nacional en estos temas.

- Se reafirma la idea ya planteada sobre la insuficiente claridad conceptual acerca de la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental, una débil tradición en este proceso y limitaciones importantes en cuanto a los marcos institucional y jurídico del proceso de las políticas públicas. Se debe lograr que la cultura del debate, de la polémica y la deliberación sea la regla y no la excepción.
- Destacan las fuertes políticas sociales que abarcan amplios sectores poblacionales, el apego permanente de las políticas, en general, a los criterios de igualdad, equidad y justicia social, a pesar de los errores de igualitarismo y de la necesidad de introducir la calidad en su rediseño.
- Se vislumbra una mayor conciencia de la necesidad de importantes reformas al proceso de las políticas, más allá de las aportaciones significativas de la experiencia del gobierno en relación con el enfrentamiento a la pandemia por COVID-19. Varias lecciones deben quedar como práctica política permanente, especialmente el mayor apoyo en el criterio de expertos. A la vez, debe ser superada la asimetría que jerarquiza las ciencias técnicas y naturales por encima de las sociales, que quedan ignoradas o reconocidas solo a nivel declarativo o en algunos de sus fragmentos. Las cifras deben tener un acompañamiento mayor de análisis multicausales más profundos, integrando el enfoque social, que no siempre se hace. En situaciones críticas como esta deben identificarse las políticas públicas concretas que sirven a su solución y a la continuidad de las reformas, desde una visión integral. No olvidar que, si bien hay que condenar permanentemente el bloqueo de Estados Unidos –más bien la guerra económica, comercial y financiera– es necesario, de inmediato, denunciar y suprimir las deformaciones y trabas internas que agudizan los efectos de ese bloqueo u obstaculizan su enfrentamiento.
- Se muestran avances importantes, tensiones y muchos problemas por resolver en las relaciones entre ciencia, tecnología, innovación y políticas públicas: concientizar que se trata de un problema de cultura política, lograr un papel más protagónico de las universidades (Duharte Díaz, 2008b) y convertir los logros y defectos de la lucha anti-COVID-19 en presupuestos para el diseño, ejecución y evaluación de futuras políticas públicas. Para vencer el desafío pendiente del sistema institucional cubano

de gobernar a través de políticas públicas, hay que hacer de la ciencia, la tecnología y la innovación el fundamento de todas las políticas, superar la tendencia a realizar la gestión gubernamental como respuesta a emergencias, neutralizar el inmovilismo y el burocratismo, observar el balance e interacción de factores internos y externos y elevar el nivel de participación popular real y efectiva.

CONCLUSIONES

Como conclusión final, gobernar mediante políticas públicas se va entronizando poco a poco como tendencia a nivel internacional, aunque muchas veces no se le preste la atención requerida en diferentes sistemas sociales y regímenes políticos, ni tampoco se materialice en la práctica, tal y como exigen la teoría y los tiempos actuales, especialmente en una época en que la COVID-19 ha «desnudado al Príncipe», como hizo Maquiavelo en su época y luego Karl Marx, cada uno desde sus visiones. La pandemia ha demostrado de manera trágica los límites del capitalismo, de su economía «globalizada», de su liderazgo político, de su «pensamiento único» y la fragilidad de las políticas públicas que en la mayoría de esos países se desarrollan, entre ellas su política exterior. En Cuba la demostración de un gobierno realmente preocupado por su gente que, sin dudas, se ha visto durante la pandemia – independientemente de insuficiencias y errores en diferentes procesos– debe continuar reforzando la lucha permanente por una mayor cohesión social y una sociedad más solidaria en su conjunto. Insertarse en un proceso de integralidad creciente en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas es una lección de primer orden para una Cuba pospandemia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acanda, Jorge Luis. (2002). *Sociedad civil y hegemonía*. Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). (1992a). *El estudio de las políticas públicas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). (1992b). *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). (1993a). *La implementación de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). (1993b). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2019). Las cuestiones actuales de la disciplina de Políticas Públicas. *Ópera*, (25), 11-25. <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.02>
- Bardach, Eugene. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*. Centro de Investigación y Docencia Económicas-Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. (2017). En *Documentos del 7.º Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017*. Recuperado el 15 de julio de 2017 de <http://repositorio.geotech.cu/jspui/bitstream/1234/2723/1/Bases%20del%20Plan%20Nacional%20de%20Desarrollo%20Econ%20C3%B3mico%20y%20Social%20hasta%20el%202030.pdf>
- Castro Ruz, Fidel. (1961). *Palabras a los intelectuales*. Ediciones del Consejo Nacional de Cultura.
- Castro Ruz, Raúl. (2018, 19 de abril). *Discurso pronunciado en la clausura de la sesión constitutiva de la Novena Legislatura de la ANPP*. Palacio de las Convenciones. Recuperado el 10 de mayo de 2019 de <http://www.cubadebate.cu/opinion/2018/04/20/discurso-de-raul-castro-ruz/>
- Conceptualización del modelo de desarrollo económico y social cubano de desarrollo socialista. (2017). Recuperado el 15 de julio de 2017 de <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-510-kb.pdf>
- Constitución de la República de Cuba*. (2019). Editora Política.
- Díaz-Canel Bermúdez, Miguel (2019, 30 de junio). *Discurso pronunciado en la clausura del IX Congreso de la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC)*.

- Palacio de Convenciones. Versiones Taquigráficas, Consejo de Estado. Recuperado el 20 de julio de 2019 de <https://www.presidencia.gob.cu/es/presidencia/intervenciones/discurso-pronunciado-por-miguel-m-diaz-canel-bermudez-presidente-de-los-consejos-de-estado-y-de-ministros-en-la-clausura-del-ix-congreso-de-la-uneac/>
- Díaz-Canel Bermúdez, Miguel, y Núñez Jover, Jorge. (2020). Gestión gubernamental y ciencia cubana en el enfrentamiento a la COVID-19. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 10 (2). Recuperado el 15 de diciembre de 2020 de <http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/88>
- Duarte Díaz, Emilio (comp.). (2006). *La política: miradas cruzadas*. Editorial de Ciencias Sociales.
- Duarte Díaz, Emilio. (2008a). Reformas y probables tendencias de desarrollo del sistema político cubano. *Temas*, (56), 121-131.
- Duarte Díaz, Emilio (coord.). (2008b). *Política y sociedad contemporáneas* (Multimedia en CD-ROM). Ministerio de Educación Superior.
- Duarte Díaz, Emilio. (2015). Actualización del modelo: ¿solo económico? A propósito de las relaciones entre reformas políticas e irreversibilidad del socialismo en Cuba. *Universidad de La Habana*, (279), 153-173. Recuperado el 4 de febrero de 2021 de http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0253-92762015000100011&lng=es&tlng=es
- Duarte Díaz, Emilio. (2018). The Cuban Political System: Current Status and Possible Reforms for an Integral and Democratic Participative Transformation. *International Journal of Cuban Studies*, 10 (2), 175-208. Recuperado el 15 de mayo de 2019 de <https://www.jstor.org/stable/pdf/10.13169/intejcubastud.10.2.0175.pdf>
- Duarte Díaz, Emilio. (2020a). *Cursos de posgrado sobre políticas públicas, 2012-2020. Diplomado en Administración Pública para directivos de los gobiernos provincial y municipales de La Habana. Selección de Lecturas*. Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP).
- Duarte Díaz, Emilio. (2020b). Reformas electorales en el contexto teórico y de la reforma política integral en Cuba: complejo camino hacia el consenso. En Yuri Pérez Martínez

- (comp.), *Repensar la democracia: enfoques desde el sistema electoral y la participación ciudadana* (pp. 76-90). Editorial Unijuris.
- Graglia, Emilio. (2004). *Diseño y gestión de políticas públicas. Hacia un modelo relacional*. Editorial de la Universidad de Córdoba.
- Juventud Rebelde (2020, 12 de septiembre). Políticas públicas estratégicas. Recuperado el 15 de septiembre de 2020 de <http://www.juventudrebelde.cu/cuba/2020-09-12/politicas-publicas-estrategicas>
24. Lasswell, H. D. (1992). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-118). Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, (19), 79-88.
- Ministerio de Economía y Planificación de Cuba. (2020). Cuba y su desafío económico y social. Síntesis de la estrategia económico-social para el impulso de la economía y el enfrentamiento a la crisis mundial provocada por la COVID-19. Recuperado el 15 de octubre de 2020 de <https://www.mep.gob.cu/es/documento/cuba-y-su-desafio-economico-y-social>
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Centro de Estudios de Estado y Sociedad.
- Partido Comunista de Cuba (PCC). (2017, 15 de noviembre). Lineamientos de política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021. *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, (34), 999-1001. Recuperado el 15 de diciembre de 2018 de <http://media.cubadebate.cu/wp-content/uploads/2017/07/PDF-321.pdf>
- Roth Deubel, André-Noel. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Salazar, Carlos. (2018). *60 definiciones de política pública: si usted tiene más... ¡son bienvenidas!* Recuperado el 15 de diciembre de 2018 de <https://carlosalazarvargas.org/60-definiciones-politica-publica-usted-masson-bienvenidas/>

Notas aclaratorias

¹ Gobierno es definido en el segundo acápite de este artículo. Los conceptos de agenda de gobierno, agenda pública y agenda mediática cuentan con suficiente literatura de ciencias políticas, comunicación, administración pública y otras. Sobre la sociedad civil se recomienda, especialmente, a Acanda (2002).

² Este documento, junto a la Conceptualización... (2017), se analizó en el VII Congreso del PCC en abril de 2016. Según lo acordado en ese encuentro, fueron también sometidos a consulta popular, luego aprobados en el III Pleno del Comité Central del Partido el 18 de mayo de 2017, y finalmente respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1.º de junio de ese mismo año.

³ Se escogió para el análisis el período 2015-2020, con la participación de 350 servidores públicos de La Habana: diputados, directivos y funcionarios de gobierno, de la administración de provincia y municipios y de organizaciones e instituciones nacionales, incluidas las universidades.

Conflictos de intereses

El autor declara que no existen conflictos de intereses.