

---

## Inclusión para el desarrollo. Retos de la administración pública cubana actual

## Inclusion for Development. Challenges of the Current Cuban Public Administration

**Dra. Noris Tamayo Pineda**

Directora

Centro de Estudios de la Administración Pública

Universidad de La Habana

Cuba

[noris\\_tamayo@ceap.uh.cu](mailto:noris_tamayo@ceap.uh.cu)

**Fecha de enviado:** 16/02/2016

**Fecha de aprobado:** 06/05/2016

---

**RESUMEN:** Este trabajo aborda reflexiones de la concepción inclusiva en torno a las políticas públicas centrando la mirada en su enfoque en el contexto cubano actual, marcando a la par, los retos que tiene la administración pública de avanzar en materia de participación ciudadana y perfeccionamiento de la gestión pública local, donde resulta imprescindible fortalecer el marco regulatorio y de manera particular la aprobación de normas jurídicas que permitan la instrumentación de dicha metamorfosis; todo ello alcanza su máxima expresión en la Ley de Municipio como vía para consolidar los sueños de justicia social a tono con el proyecto socialista que defendemos, moderno y próspero al que aspiramos y que debe ser expresión de una auténtica inclusión.

**PALABRAS CLAVE:** inclusión; políticas públicas; participación; administración pública.

**ABSTRACT:** This paper deals with reflections of inclusive concept about public policies focused look on his approach in the current Cuban context, marking a par, the challenges that public administration to advance in citizen participation and improving management local public, where it is essential to strengthen the regulatory framework and particularly the adoption of legal standards for the implementation of this metamorphosis; all reaches its highest expression in the Municipality Act as a way to consolidate the dreams of social justice in line with the socialist project that we defend, modern and prosperous and we aspire to be an authentic expression of inclusion.

**KEYWORDS:** inclusion; public policy; participation; public administration.

No se trata de comulgar con la idea de que los cambios que se operan en la administración tradicional del Estado, caracterizada por su excesiva centralización, burocratización, autoritarismo, y exclusión, conducen hacia la visualización de una administración pública más democrática, participativa, y con menos intervención del Estado. De lo que se trata, en mi opinión es de concretar esta concepción, sobre la base de que estamos asistiendo a una forma de administración estatal, sustentada en una nueva construcción paradigmática de sus políticas y sus relaciones con la sociedad en general, en donde la participación ciudadana, el perfeccionamiento de la gestión pública, en particular el desarrollo local, y el marco legislativo que los sustenta, ocupan un cimero lugar.

Resulta trascendente abordar los retos que imponen tales realidades en Cuba y como en este empeño deberán asumirse nuevos desafíos en el orden democrático, institucional y normativo de la Administración del Estado, en el propio proceso de implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobadas en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, en el año 2011.

### **La inclusión. Una mirada desde las políticas públicas**

Ya es sabido que referirse a *política pública*, impone la diferenciación con el concepto de lo que sería la política vista como ámbito del gobierno de las sociedades humanas, o como la actividad de organización y lucha por el control del poder. En este caso el concepto se refiere a “...la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas” (Roth, 2004, p.9).

La ejecución de la política pública tiene dos momentos:

*un discurso, o sea una forma de cómo transformar una demanda en un propósito de acción y de registro de la agenda de decisiones de un gobierno; y una práctica, que es una forma para que los diferentes actores que se interrelacionan, formulen sus problemas, exijan soluciones, instrumentos y materialicen la política.* (Pérez, 2006, p. 15)

Un aspecto de interés es la identificación de los conceptos *política pública* y *política social*, visto este último integrado al primero. Así, las *políticas sociales* deberán ser concebidas como aquellas políticas públicas 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 o específicos; en el caso de un sistema de transición al socialismo deben constituir parte consustancial a la propia esencia del proyecto social.

En ninguna coyuntura podrá perderse de vista que en política pública es importante prestar atención a la definición del concepto, al papel del Estado en su formulación, implementación y evaluación, y valorar el rol de la sociedad civil en este proceso<sup>1</sup>, y es que precisamente ellas forman parte del quehacer del Estado, desde la puesta en práctica de planes hasta la omisión de los mismos ante las demandas sociales.

Es en la práctica política donde se inscriben la participación ciudadana y el poder local, como aspectos sustantivos, amén que también debe considerarse que estos dos elementos no son válidos sin tener en cuenta que la democracia fomenta la creación de espacios donde estos se desarrollan, por tanto la participación ciudadana deberá ser entendida como un elemento *sine*

*qua nom* a la misma. Estamos definitivamente abogando por una democracia "*participativa*", la cual requiere de una sociedad civil cuyos actores insertados en el sistema, estén investidos de la capacidad de gestión precisa y cuenten con posibilidades de selección de alternativas, y toma de decisiones a los efectos de garantizar auténtico desarrollo.

### Algunas reflexiones desde Cuba

Tal como avizoró Bacon y contempló Foucault, el conocimiento es poder<sup>2</sup>, por tanto queda claro que en el debate alrededor de la política suele incorporarse un análisis indicativo de la democracia que de hecho precisa una valoración desde ojo sentenciador de la ciencia y la tecnología y en donde se incluye como ya se ha apreciado la doctrina constitucionalista.

La norma suprema del Estado cubano desde su artículo 1 diáfano pregoniza el precepto martiano "*Con todos y para el bien de todos*" revelando la esencia inclusiva de la política gubernamental legitimada oficialmente, y que queda plasmada en múltiples campos de la vida económica, política y social, en los cuales el ciudadano desempeña el rol fundamental, en tanto objeto y sujeto esencial de la Administración Pública.

Con el triunfo de la Revolución cubana comenzó una etapa de profundas transformaciones, que sustanció un concepto político de enormes resonancias: la dignidad personal y nacional, hizo al pueblo protagonista de su obra siendo combatidas las jerarquías sociales, y propiciando que la ciudadanía participara y ejerciera la política como control soberano del curso de la propia vida de la nación.

No pocos han sido los cambios suscitados a lo largo de la historia revolucionaria; sus aciertos y desaciertos permiten hoy, a la luz de las experiencias vividas avocarnos al perfeccionamiento

cada vez más profundo de nuestra propia obra, lo cual cobra especial dimensión en el contexto actual a tono con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Estado y la Revolución.

Nuestro país que a lo largo de estos años de Revolución ha desplegado una seria y constante política científico-técnica, ha traspasado los principios que la animan a las directrices que marcan la política de la ciencias en el mundo jurídico y a tenor de la praxis de políticas públicas atinadas, se han puesto todas las instituciones que tributan al ordenamiento legal en función de su perfeccionamiento constante; tanto políticas sociales como políticas gubernamentales, en fin políticas en cualquiera de sus variantes, han estado en función de tal propósito lo cual inequívocamente ha incidido en la teoría constitucional propiamente dicha y en consecuencia con insidioso arraigo en la formación de la conciencia jurídica y con marcado interés en el conocimiento de los cuerpos legales que la conforman de manera directa, sin perder de vista en esa misma línea de pensamiento que ninguna circunstancia puede conducir a la disminución de la fuerza jurídica superior de la ley de leyes, tratando de conformar a la postre una cultura jurídica perdurable, lo cual requiere (más bien impone) líneas estratégicas en la consolidación de una conciencia jurídica atemperada a la contemporaneidad, o lo que hemos de llamar contar con sólida "*conciencia para la ciencia*".

Sin embargo pese a los esfuerzos institucionales y a los palpables logros que se muestran, expresada en la propia obra de la Revolución sus resultados no logran cubrir totalmente las expectativas. A mi juicio esta formación de saberes y de cómo deben desarrollarse los mismos ha quedado precisamente en su concepción teórico y claro está práctica pero insuficiente.<sup>3</sup>

Se debe avanzar en disímiles direcciones para hacer de la inclusión un argumento teórico, de una política pública defendida a lo largo de tantos años con vehemencia y un ejercicio cotidiano, ampliando muchos más su espectro, manteniéndola como una conquista del proyecto político y social que defendemos.

A partir del Sexto Congreso del Partido Comunista, el país ha direccionado sus esfuerzos en medio de un proceso de actualización de su modelo, en el empeño de garantizar el desarrollo humano sostenible, sobre la base de políticas que se van definiendo por el Estado y el Gobierno, para la construcción de un socialismo próspero y sostenible.

Vale acotar, que en este diseño de políticas económicas y sociales ha existido, a lo largo de los años, una evidente propensión a incluir un enfoque territorial, partiendo de la necesidad de lograr la nivelación socioeconómica de las distintas regiones del país, en la pretensión de superar las profundas diferencias heredadas del otrora régimen.

Hacia la segunda mitad de los años 90 se pone de manifiesto la desigualdad territorial, ya para entonces se había producido la reforma monetaria parcial y la dolarización de la economía, comenzando a marcarse determinadas desigualdades sociales concentradas por regiones y zonas, lo cual motivó grandes éxodos de población a la capital del país. Ante esa realidad se hacía necesario introducir metamorfosis como expresión del cambio de mentalidad que también se requería.

De lo anterior se colige la pertinencia de los citados Lineamientos de la Política Económica y Social, que enfatizan en la necesidad de estimular el desarrollo local integral, con una línea de pensamiento que defiende que los espacios locales son el escenario adecuado para promover iniciativas diversas de solución de

conflictos y problemáticas sociales, involucrando para ello a los diferentes actores que tributan a la comunidad.

Con tal estado de cosas, la dimensión social o ciudadana, la efectividad social, la participación y la transformación social configuran un nuevo paradigma de gestión transformadora de la Administración Pública cubana, sustentado en enfoques humanistas, extrovertidos, cualitativos, participativos, innovadores y estratégicos en la conducción de los procesos de este ámbito de acción del Estado.

A la sazón, se debe mantener en todo momento el sentido principal de la política social de la Revolución en importantes áreas, como la salud pública, la educación y la seguridad y asistencia social, entre otras. Es el acceso universal a los servicios de salud un logro, así como también el programa comunitario del médico de familia como institución cercana a los ciudadanos y responsable de convocar a todos los actores participantes para lograr la educación adecuada de los ciudadanos y la prevención de enfermedades. Con especial orgullo la educación gratuita y accesible para todos es una conquista y referente en materia de política social. Especial mención merece la seguridad y asistencia social que muestra, al igual que en los sectores antes mencionados, indiscutibles logros y son iconos elocuentes de una política atinada y justa.

En el país se ha puesto énfasis en las medidas que conllevan a la elevación de la participación ciudadana en la solución de los problemas y asuntos fundamentales para la sociedad, en la creación de condiciones para que todos tengan iguales oportunidades y en la garantía de la justicia social para todos.

Me estoy refiriendo a un novedoso modelo de Administración Pública; nuevas formas de participación ciudadana, un verdadero y real acercamiento de gobernantes y gobernados. Es

decir, una modernización del Estado, no entendida como la tecnologización del aparato público, sino de la participación ciudadana en la identificación de problemas y la coordinación con la Administración Pública y privada para la búsqueda de solución, acordes a las realidades locales y no hacia un modelo único, del cual tampoco se cuenta.

Cierto es que el desarrollo local se ve afectado por el limitado poder de decisión del municipio sobre su hacienda pública. Es una necesidad la estimulación de proyectos de desarrollo municipal centrados en principios como la auto organización, la autogestión y el autofinanciamiento que propicien el desarrollo endógeno. Deberá también estimularse la cooperación, integración, colaboración entre los municipios desde el nivel provincial.

De igual manera urge evolucionar hacia una coherente política de comunicación estrechamente relacionada con la estrategia y los proyectos de desarrollo local.

Resulta indispensable perfeccionar las formas, vías y mecanismos de participación cada vez más activa, directa, sistemática, real y efectiva de la población no sólo en las elecciones, sino en la elaboración y toma de todas las decisiones, lo cual debe ser antecedida del fomento de una cultura democrática, de la polémica, del debate, y de la deliberación. Esta participación debe concebirse principalmente, como un estilo en el ejercicio del poder<sup>4</sup>, como un método de gobierno y a la vez como la fuente más directa de legitimación de los representantes políticos.

Definitivamente, tal línea de pensamiento demanda, en el orden práctico un nuevo marco regulatorio que lo fundamente y legitime; lo anteriormente identificado como problemática esencial en el escenario actual, indica la necesidad de introducir cambios que permitan

abrir una etapa nueva en el perfeccionamiento al que aspiramos, lo cual transita por una mayor coherencia referencial del sector público en el texto magno de la nación, así como concebir un nuevo marco normativo que esté conformado por una Ley de Régimen Jurídico de la administración pública, así como Ley de Municipios, y el cúmulo de normativas sectoriales que abarquen la organización y el funcionamiento administrativo, así como la actualización de la normativa administrativa desde los principios científicos y de coherencia objetiva, como por ejemplo una Ley de Protección a los derechos de los consumidores y usuarios de los servicios públicos.

Todas estas normas refuerzan la idea de concretar la promulgación de una ley de municipio que sería colofón en el intento de dotar a los territorios de autonomía, concibiendo cada vez patrones más desconcentrados y descentralizados de gestión donde alcance especial significado la participación popular; es un gran reto para el empoderamiento de la misma en cuanto a la participación en la planificación, la ejecución y la evaluación de los planes, programas y proyectos. Es sabido que las circunstancias históricas no han favorecido la participación ciudadana, ya sea por posiciones ideológicas, económicas y/o sociales, y que siempre han impuesto los parámetros de su accionar. En la actualidad, los cambios propiciados a nivel mundial en cuanto a la redefinición del papel del Estado en todos los niveles, han creado un campo especial para promover, favorecer y hacer real la participación ciudadana, especialmente desde los gobiernos locales.

Como verdad irrefutable debe prevalecer la idea de la participación ciudadana como fortalecedora del poder local, con lo cual el régimen político es más democrático y las

políticas públicas más legítimas, al recoger las demandas más ingentes, en expresión fehaciente de inclusividad. También significa acercar el poder de decisión hacia lo local ello con una perspectiva de desarrollo de manera sostenible y sustentable. Este es un desafío para la Administración Pública cubana, especialmente para la consecución de objetivos estratégicos, siempre y cuando estén abiertos a la participación ciudadana y fortalezcan el poder local; solo así podrá palparse un auténtico desarrollo local.

Este impacto se puede bifurcar en dos líneas principales a saber: el profesionalismo y agilidad de las respuestas de la gestión administrativa a las necesidades locales básicas; y el perfeccionamiento de la estructura y funcionalidad de los servicios públicos locales, como catalizador del aumento de la calidad de vida sus ciudadanos.

Debe tenerse claro que desarrollo local no es espontáneo, en nuestro caso tiene que estar liderado y dirigido por los máximos órganos territoriales y ejecutado por sus respectivas administraciones, no puede ni debe haber ningún proceso de tal tipo de manera abrupta e incoherente.

Lo pertinente es diseñar estrategia de desarrollo local que contemple un crecimiento económico y una contribución importante al bienestar de la sociedad en cada localidad, solo así tiene sentido la supervivencia de la Administración Pública desde la mirada de su misión existencial. No se trata, en consecuencia, de valorar las potencialidades en recursos, agentes, instituciones; lo trascendente es proyectar adecuadamente las acciones a emprender donde por demás este presente, de alguna manera, la solución de los planteamientos de la población y haya un nicho en el área de la producción y los servicios para

aquellas actividades necesarias, con especial énfasis en donde la actuación de la administración es deficitaria.

Cierto es que, hoy por hoy, se avanza en el perfeccionamiento del modelo económico a nivel de país y surgen nuevas iniciativas que se formalizan, como los subsidios, el trabajo por cuenta propia y su tipificación estricta, las cooperativas, las iniciativas de desarrollo local, entre otras, pero su éxito, a mi juicio, estará en el proceso de negociación que se entable sectorial y territorialmente considerando sus especificidades y la manera de implementar las propuestas e inclusive adecuarlas.

Y es que no puede ser de otra manera; el perfeccionamiento de nuestro diseño no puede avanzar con la celeridad y calidad necesaria a nivel de país si ello no va en paralelo con el perfeccionamiento de la gestión de Gobierno y de la Administración Pública a nivel local lo cual es la garantía de la no exclusión. Solo así podremos, no solo concebir, sino avanzar en el ejercicio pleno de políticas irreversiblemente inclusivas como garantes de salvaguarda de un verdadero socialismo próspero y sostenible.

### Conclusiones

Sentadas estas premisas, se estaría en condiciones de afirmar que el país debe aspirar a una Administración Pública local que se convierta objetivamente en el eslabón del sistema político donde se concreten de manera cabal sus objetivos; debe aspirarse a un municipio en primer lugar socialista, moderno, próspero; cuya autonomía le asegure un desarrollo sustentable y sostenible.

Se estaría en condiciones de afirmar que el país debe preservar su concepción inclusiva en torno a las políticas públicas que ha enarbolado y avanzar en materia de participación ciudadana y perfeccionamiento de la gestión pública local,

aspirando a un municipio en primer lugar socialista, moderno, próspero, donde se concreten de manera cabal sus objetivos.

La implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Estado y la Revolución, es motivo suficiente en el esfuerzo de actualizar nuestro modelo y del cual no escapan las transformaciones que deben operarse para garantizar un verdadero e integral desarrollo local donde la inclusión se convierta en el eje que lo sostenga.

Para el logro de tales propósitos es imprescindible contar con la aprobación de normas jurídicas que permitan la instrumentación de dicha metamorfosis, lo que alcanza su máxima expresión en la Ley de Municipio como vía para concretar los sueños de justicia social, bienestar ciudadano, seguridad jurídica, y desarrollo en el socialismo del siglo XXI.

#### Notas:

<sup>1</sup> Para ampliar en este asunto se puede consultar los cuatro libros del autor Luis S. Aguilar Villanueva: *Estudios de las políticas públicas* (1992); *La hechura de las políticas públicas* (1992); *La implementación de las políticas* (1992); *Problemas públicos y agenda de gobierno* (1993); todos del Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México D.F. (son textos prácticamente clásicos en estos estudios). Se puede ver también el libro: Eugene Bardach: *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica*, México, CIDE - Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998; y el material: Julia Isabel Eslava Rincón y Carlos Arturo Puente Burgos: "Análisis de políticas públicas: una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales", *Documento de trabajo, AGDT/003-03*, de la Pontificia Universidad Javeriana, de Colombia (en el CD del curso "Política y Sociedad Contemporáneas", del *Posgrado (Maestría) de Amplio Acceso en Educación Superior*). Algunas reflexiones teóricas sobre esta temática aparecen también en el artículo de Jorge Hernández Martínez: "Los Estados Unidos a la luz del siglo XXI: Sociedad, ideología y políticas públicas de educación superior", en Emilio Duharte Díaz y Dolores Vilá Blanco (Compiladores) y coautores:

*Política y Sociedad Contemporáneas (Un acercamiento a los dilemas políticos de la educación superior)*, Editorial "Félix Varela", La Habana, 2008. De este último libro, que es el libro básico elaborado especialmente para el Posgrado, consultar también el PRÓLOGO.

<sup>2</sup> Resulta imperativo leer el artículo del Dr Jorge Nuñez Jover, La democratización de la ciencia y el problema del poder; este artículo fue publicado en el libro: Emilio Duharte Díaz y coautores: *La política: Miradas cruzadas*. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2006.

<sup>3</sup> De gran actualidad resulta el pensamiento de Fidel al aseverar que... "Hay que hacer trabajar las células del cerebro si se desea formar conciencia, tan necesaria en la complejidad del mundo actual. El propósito de estudiar... con materiales adecuados que se le suministren, generará la satisfacción del tiempo bien empleado y la conciencia que con urgencia necesita nuestra sociedad"—Véase *Reflexiones de Fidel en La Autocrítica de Cuba*, Tomo 2, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, 2007, págs. 99-100.

<sup>4</sup> "Uno de los objetivos de la participación es mejorar la gestión pública local, para que se acerque a la excelencia, a la calidad total. El motor que impulsa a la Administración Pública Local a trabajar con calidad es el afán de sostener o incrementar su legitimidad". Villega Moreno, José Luis. *La participación de los ciudadanos en la vida local. Su configuración en el nuevo ordenamiento Venezolano*, REALA-2005, núm. 298, mayo-diciembre, Caracas, 2005, pág. 12.

#### Referencias:

- Castro Ruz, F. (2007). *La Autocrítica de Cuba*, Tomo 2. La Habana: Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado.
- Pérez Ordoñez, D. A. (2006). *Políticas públicas, poder local y participación ciudadana en el sistema de Consejos de Desarrollo urbano y rural*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- Roth Deubel, A. N. (2004). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.