
Políticas Públicas y Desarrollo Local en Cuba: una propuesta para el debate.

Public Policy and Local Development in Cuba: a proposal for discussion.

Lic. Carmen Mesa León

Profesora

Facultad de Economía

Universidad de La Habana

carmenml@fec.uh.cu

Fecha de enviado: 10/07/2014

Fecha de aprobado: 13/10/2014

RESUMEN: El presente trabajo sintetiza algunos de los resultados que forman parte de una investigación mayor, en la que se evalúa la política de subsidios para la construcción y reparación de viviendas en La Habana Vieja. Se ha definido como objetivo general: sistematizar algunos elementos conceptuales sobre el vínculo entre las políticas públicas y el desarrollo local válidos para el caso cubano, tomando como necesidad que en la actualidad, resulta de vital importancia implementar políticas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población y a fomentar el desarrollo de la localidad donde se apliquen. Se brinda la mirada de diferentes científicos sociales que han enriquecido la literatura teórica sobre estos temas y se han convertido en una importante herramienta en diferentes áreas económicas como el mercado laboral, las finanzas públicas, el desarrollo social y económico, la organización industrial, etc.

PALABRAS CLAVE: políticas públicas, desarrollo local, implementación, evaluación, gobierno.

ABSTRACT: This paper summarizes some of the results that are part of a larger investigation, in which the subsidy policy for the construction and repair of houses in Old Havana is evaluated. Defined as a general goal: to systematize some conceptual elements of the link between public policies and valid local development for the Cuban case, on the need today, it is vital to implement policies that help improve the quality of life of the population and promote the development of the town where applicable. An approach to the look of different social scientists who have enriched the theoretical literature on these issues and have become an important tool in different economic areas as the labor market, public finances, social and economic development becomes, industrial organization etc.

KEYWORDS: public policies, local development, implementation, evaluation, government.

Políticas Públicas: algunas consideraciones teóricas

El siglo XIX estuvo acompañado de profundos cambios en la formulación de políticas oficiales pues la intervención estatal se había limitado, hasta entonces, a mecanismos impositivos y de seguridad. En este gran período se produce, por primera vez, la puesta en práctica de políticas encaminadas a satisfacer las demandas de algunos sectores sociales. Sin embargo, no es hasta la culminación de la II Guerra Mundial que se desarrollan y generalizan un número considerable de intervenciones gubernamentales que dieron lugar a los primeros estudios sobre las políticas públicas (de Kostka, 2013).

Durante los años 50, se trataron de explicar a las políticas públicas mediante variables económicas a través de métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la toma de decisiones más que a la construcción de las teorías. Sin embargo, no será hasta la década de los 70 que el análisis en torno a la gestión pública se consolida y comienza a ser considerada como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración (de Kostka, 2013).

El término Políticas Públicas tiene un carácter polisémico, pero desde la perspectiva de las Ciencias Sociales, según de Kostka (2013), se refiere a un conjunto de acciones para la resolución de problemas concretos. Subirats (1989) fundamenta este criterio al expresar que el término se suele emplear dentro de un campo de actividad como medio para alcanzar determinados fines por parte de las autoridades públicas. Su uso, por tanto, está asociado a la

intervención del Estado en la elaboración de medidas que tributen a solventar dificultades sociales.

“Toda acción pública persigue incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en esa realidad. Para ello se concretan y articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos”. (Bueno, 2013, pág. 25)

Las políticas deben ser concebidas teniendo en cuenta varias áreas de análisis: los beneficios y repercusiones en la sociedad; el desarrollo social, la economía, la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, de la salud y de la seguridad pública, entre otras; los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.; los presupuestos de los estados y las administraciones autónomas y municipales; la administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones.

En la literatura consultada se ha observado que diferentes autores coinciden en el empleo del Estado u organismos con poderes públicos, dentro de la conceptualización de Políticas Públicas, como agentes que las elaboran e impulsan para obtener resultados o transformaciones específicas tanto en el ámbito social, político como económico, tal y como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Comparación conceptual del término de Políticas Públicas (1984-2014)

Autor	Definición de Política Pública
Rose (1984)	Transformación y combinación que hacen organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos con el fin de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, de esta manera, lograr impactos sociales, políticos y económicos.
Subirats (1989)	Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
Villanueva (1996)	Diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.
Lahera (1999)	Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público, desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector público.
Repetto (2000)	Resultado de la interacción entre actores sociales y estatales, modelados por marcos institucionales.
Piñango (2003)	Proposiciones gubernamentales sobre la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales. Ideas que contienen toda la fuerza y debilidades de éstas, no obstante las mejores ideas pueden generar efectos indeseables.
Kraft y Furlong (2006)	Curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión.
Dye 2008)	Es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer
Maggiolo (2013)	Disposiciones del Estado para atender determinadas realidades que afectan directa e indirectamente a la sociedad, sean del tipo social, política o económica.
de Kostka (2013)	Programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.
Borraz (2014)	Los gobiernos a menudo implementan programas con el objetivo de cambiar resultados económicos o sociales de los individuos.

Fuente: Elaboración propia¹

Otro elemento común en las conceptualizaciones radica en que las políticas deben tributar a objetivos y metas que beneficien a la población o a segmentos de ella, lo cual evidencia el protagonismo de los ciudadanos no importa cuál

sea la intención inicial del gobierno. En la figura 1 se sintetizan los aspectos en los que coinciden los autores consultados, así como los que constituyen puntos de divergencias.

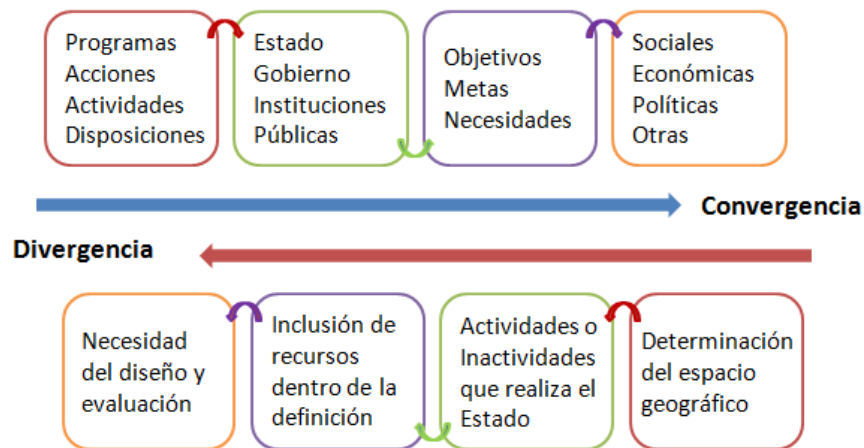


Figura 1: Elementos de Convergencia y Divergencia en las definiciones de Políticas Públicas

Fuente: Elaboración propia

En las definiciones consultadas para este término, se encuentran distintos matices según las necesidades de los diferentes autores. La concepción del espacio geográfico, el nombramiento de política tanto para acciones o inacciones del gobierno ante una situación específica, la inclusión de los recursos y la importancia de diseñar y evaluarlas, son algunos de los elementos que permiten diferenciar a cada una de estas enunciaciones.

Cabe destacar que, para obtener buenos resultados, luego de la aplicación de las políticas públicas, se requiere que se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social (Maggiolo & Perozo, 2007), los gobiernos deben seguir de cerca todo el proceso de implementación (Díaz, 2013), de

manera que se logre un mejor aprovechamiento de los recursos y un diagnóstico más certero de la situación que se quiere transformar (de Kostka, 2013). Es imprescindible partir de las necesidades de los mismos grupos sociales a quienes van a ir dirigidas, para poder llevar a cabo la implementación de proyectos reales, viables y sustentables, para lo cual se necesita del trabajo de equipos multidisciplinares.

Según Bueno (2013) las políticas pueden ser diseñadas mediante el enfoque de la evaluación basado en las teorías del problema, de la implementación, del programa, de la racionalidad o de la coherencia. En el cuadro 2 se sintetizan los principales aspectos que distinguen a cada uno de estos enfoques.

Cuadro 2: Diseño de políticas públicas mediante el enfoque de la evaluación basado en la teoría (1991-2012)

Enfoques de la evaluación	Elementos distintivos
Basado en la teoría del problema (1991)	La estrategia política debe partir de un análisis riguroso de la realidad mediante el establecimiento y caracterización de los problemas y necesidades de base para observar sus causas y consecuencias en pos de formular objetivos y metas que contribuyan a su superación. El análisis de la evaluación del contexto, asociado a la estrategia, permitirá determinar el grado de cobertura de la intervención pública al detectar si esta se ha sobreestimado o subestimado.
Basado en la teoría de la implementación (1998)	Aunque parte del análisis del contexto, estableciendo las relaciones causa-efecto, estudia las acciones que conforman el contenido estratégico de las políticas a través de un mapa de relaciones fines-medios entre instrumentos, medidas y objetivos. No necesariamente, las estrategias de intervención aparecen explicitadas en un documento programático de forma estructurada y clara, pero su concertación, desde los objetivos hasta los instrumentos, permite insertar, con facilidad, una propuesta de indicadores asociados a cada nivel establecido que serán, en caso de cumplirse, los que viabilicen el seguimiento y evaluación de la política.
Basado en la teoría del programa (2001)	Indaga sobre aquellos aspectos que determinan las condiciones y las razones bajo las cuales las políticas funcionan o no. A través de este enfoque se determinan también las hipótesis de acción que reflejan, en la población objetivo, comportamientos derivados de la propia acción de intervención.
Basado en la teoría de la racionalidad (2008)	La evaluación de la racionalidad propicia un marco clarificador en fases, incluso previas a la aplicación de la intervención pública, sobre los aspectos clave en las relaciones causa-efecto derivados de la teoría del problema, a los que debe dirigirse la política. A través de este enfoque se detectan las interrelaciones entre la política diseñada y los problemas presentes en el contexto, así como los comportamientos generados en la población objetivo, derivados de la propia acción de intervención.
Basado en la teoría de la coherencia (2012)	Analiza la afinidad y vertebración de la estrategia estructurada para divisar las posibles sinergias entre objetivos o actuaciones en el contexto político e institucional que acompaña la acción del gobierno aplicada.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Bueno, 2013)

Las políticas públicas contienen diferentes radios de acción en dependencia del grado de generalidad. Así pueden ser clasificadas como globales, regionales, nacionales, territoriales, sectoriales, empresariales o locales.² Se diseñan a partir de dos principios fundamentales: la participación y la integralidad. El primero, se refiere a la incorporación de la población como protagonista de las transformaciones, mientras que el segundo, va dirigido al establecimiento de vínculos con diferentes esferas, tanto en las causas del tema a tratar dentro de la política como en sus resultados (Díaz, 2013).

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se definen a las Políticas Públicas *como programas diseñados por autoridades públicas (Estado, Gobiernos locales, Organismos Públicos, etc.) que contribuyan a elevar el bienestar social de*

los ciudadanos en localidades, regiones y naciones.

En la bibliografía consultada se han podido identificar tres componentes substanciales en la concepción de cualquier política: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecutan (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos. El proceso de implementación puede establecerse en etapas, las cuales varían en dependencia de los objetivos a cumplir. En el cuadro 3 se muestran diferentes fases en la puesta en marcha de las políticas públicas según los autores consultados:

Cuadro 3: Fases para la implementación de Políticas Públicas, por autores (1984-2013)

Autor	Fases de las Políticas Públicas
(Rose, 1984)	1) Identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implementación de la alternativa seleccionada; 5) evaluación de los resultados obtenidos.
(Subirats, 1989)	1) Percepción y definición del problema; 2) intereses afectados; 3) grado de organización; 4) acceso a los canales representativos; 5) consecución del estatuto propio del tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; 6) formulación de una solución o acción de respuesta; 7) establecimiento de objetivos y prioridades; 8) soportes políticos presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; 9) implementación o puesta en práctica de la política; 10) evaluación y control de los efectos producidos y mantenimiento; 11) revisión o terminación de la política.
(Maggiolo & Perozo, 2007)	1) Reconocimiento del problema e inclusión en la agenda del gobierno; 2) posibles soluciones al problema; 3) aceptación y reconocimiento de la propuesta de solución; 4) implementación y evaluación de la propuesta; 5) seguimiento y evaluación de los resultados; 6) evaluación y seguimiento del impacto.
(Díaz, 2013)	1) Selección del problema; 2) análisis de la posible política; 3) toma de decisiones; 4) monitoreo; 5) evaluación de los resultados.

Fuente: Elaboración propia

Los investigadores señalan como elementos comunes en el proceso de ejecución de las políticas: reconocimiento del problema, la identificación de la cartera de alternativas, la implementación de la acción que más se adecúe a una solución óptima y la evaluación de los resultados obtenidos. Por su parte, se observan diferentes matices en cada propuesta pues Subirats (1989) supone un proceso complejo y largo; Rose (1984) enfatiza sobre la evaluación de los resultados, mientras que Maggiolo & Perozo (2007) y Díaz (2013) proponen una secuencia lógica más adecuada. En resumen:

“(...) las políticas públicas se relacionan con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones, de las cuales depende su formulación y puesta en práctica. Estos factores determinan un escenario complejo y heterogéneo, que se complica al entrar en escena un elemento axiomático, la cuestión social, que relaciona régimen político, Estado y sociedad, de cuyo acuerdo o convergencia dependen, plenamente, la elaboración de políticas públicas sociales de calidad, favorables al colectivo”. (Maggiolo & Perozo, 2007)

Evaluación de Políticas Públicas: instrumento al servicio del desarrollo

Para la implementación de las políticas algunas sociedades han desarrollado mecanismos de aprendizaje político y social que favorecen la toma de decisiones. Según Imbens & Wooldridge (2009), muchas cuestiones empíricas y otras derivadas de las ciencias sociales obedecen a los efectos causales de estos programas o políticas.

Un resultado exitoso depende del engranaje de ciertos factores (Maggiolo & Perozo, 2007). Díaz (2013) sostiene que la aplicación de modelos o metodologías de intervención, capaces de producir información válida y confiable, permite el establecimiento de juicios

sobre el qué y el cómo obtener logros en acciones determinadas.

En las últimas dos décadas muchos investigadores han realizado distintos análisis econométricos y estadísticos en aras de determinar los efectos causales de las políticas, los cuales han enriquecido la literatura teórica sobre estos temas y se han convertido en una importante herramienta en diferentes áreas económicas como el mercado laboral, las finanzas públicas, el desarrollo social y económico, la organización industrial, etc. (Imbens & Wooldridge, 2009). La evaluación acertada de las políticas provee un conjunto de instrumentos que pueden ser usados para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y efectividad de las intervenciones en los distintos pasos de la implementación (Gertler et al, 2011).

Borrás (2014) fundamenta la importancia de la evaluación a través de dos elementos: la realización de una comparación que permita distinguir la efectividad relativa de diferentes programas para adoptar el óptimo, y la elaboración de un análisis costo-beneficio de los mismos, lo cual puede ser relevante en presencia de restricciones en las finanzas públicas.

Por su parte Bueno (2013) considera que la evaluación es un instrumento de análisis sistemático que se aplica a los programas de intervención pública con el fin de determinar la calidad de su conceptualización y diseño, la eficacia y eficiencia en su gestión y ejecución, así como los resultados e impactos de sus actuaciones y medidas. Su función principal es valorar su oportunidad y utilidad, una vez que se halla verificado que los recursos previstos se aplicaron correctamente. No debe ser considerada, sólo, como una herramienta analítica-descriptiva, sino como un instrumento que proponga las mejoras necesarias para su

diseño o gestión en virtud de los problemas socioeconómicos a los que ha de hacer frente.

Finalmente, Gertler et al (2011) refieren la necesidad de evaluar en el contexto donde los hacedores de políticas y la sociedad civil demanden resultados creíbles y confiables. Además, consideran que el impacto de la evaluación es crucial en la construcción del conocimiento sobre la efectividad de programas de desarrollo que se preocupan por temas como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la salud, etc. El principal desafío para lograr evaluaciones efectivas consiste en identificar la relación causal entre el programa y los resultados que son de interés. De modo que, una buena implementación de la política, provee evidencia transparente y convincente que puede ser usada en las decisiones de políticas y en la opinión pública.

A criterio de los autores antes mencionados la evaluación es un proceso que se ejecuta mediante diversos métodos:

1. El monitoreo: se lleva a cabo de manera continua para verificar, día tras día, lo que sucede en el programa a través de la información recolectada. Permite contrastar la actuación de la política contra los resultados esperados, realizar comparaciones entre diferentes programas y analizar tendencias a largo plazo.
2. La evaluación: es periódica y objetiva sobre programas completados. Es usada para responder preguntas específicas sobre el diseño, la implementación y los resultados. Al contrario del monitoreo, es susceptible a shocks externos que pueden transcurrir en el período de tiempo donde se ejecute o depende de la interpretación de los técnicos expertos. Según el tipo de pregunta que trate de responder el analista se realiza su diseño, su metodología y se elabora su presupuesto.

Básicamente, responde a tres tipos de interrogantes:

- Preguntas descriptivas: para determinar la muestra y describir procesos, condiciones, relaciones organizacionales y puntos de vistas de los “*stakeholders*” o “*informadores clave*”.
- Preguntas normativas: para comparar la muestra escogida con la que hubiese podido tomarse, determinar los objetivos cumplidos, aplicar acciones, inputs y outputs.
- Preguntas de causa y efecto: para examinar resultados y qué efectos tuvo la intervención en los mismos.

La evaluación de impactos busca responder preguntas de causa y efectos. Generalmente, se enfoca alrededor de la interrogante: ¿Cuál es el impacto (o el efecto causal) de un programa sobre un resultado específico? Esta pregunta básica incorpora una dimensión causal importante al análisis, pues centra el interés sobre sólo aquellos resultados que son atribuibles directamente al programa, lo cual permite identificar la metodología a emplear.

Cualquier procedimiento para realizar la evaluación debe estimar el llamado contrafactual que consiste en hallar el resultado de los participantes en el programa si hubiesen decidido no participar. Es decir, el individuo decide incluirse o no en el programa, pero solo se observa un resultado. En realidad, interesa observar el resultado de que el individuo participe como que no participe, pero es imposible observar al individuo en ambas situaciones. Por tanto, los métodos exigen la creación de un grupo de tratamiento, en el cual se incluyen personas (o individuos) que han recibido el programa para compararlo con un grupo que no lo ha recibido (también llamado grupo de control).

La evaluación de impactos se divide en dos categorías fundamentales: prospectiva y retrospectiva. La primera se desarrolla al mismo tiempo que el programa está siendo diseñado y confeccionado para implementarse. Los datos de bases son compilados a priori a la ejecución para ambos grupos. Mientras que la retrospectiva tiene lugar, una vez finalizada la política, para realizar una comparación ex-post entre ambos grupos.

Se considera que la prospectiva tiene un efecto más decisivo sobre los resultados que se quieren obtener, en tres direcciones: la información recopilada a priori permite establecer medidas pre-programas para lograr determinados impactos; provee información sobre los posibles beneficiarios y grupos de comparación antes de la propia ejecución que puede ser utilizada como medida de pre-intervención y aseguramiento de que ambos grupos sean iguales; y por último, puede ser usada para evaluar la efectividad objetiva de abrir o no un programa para alcanzar, intencionalmente, determinados resultados en los beneficiarios.

En resumen, la prospectiva constituye la mejor vía para estimar un contrafactual válido y establecer reglas claras para la operación correcta del programa con respecto a la asignación de beneficiarios. Por su parte, la retrospectiva depende del contexto, los resultados favorables no pueden ser garantizados a priori, y la evidencia que produce está sujeta a mayor discusión.

La información cualitativa, el monitoreo de datos y la evaluación de procesos son necesarios para una correcta implementación del programa y para examinar preguntas cruciales en la interpretación de los resultados de la evaluación de impactos. La información cualitativa es la clave suplementaria de los datos

cuantitativos porque provee la fuente complementaria para la ejecución del programa.

La evaluación basada en análisis cualitativo y cuantitativo se caracteriza por el uso de métodos mixtos, pues los enfoques cualitativos se forman a partir de grupos que constituyen focos de atención, de entrevistas con beneficiarios seleccionados y otras fuentes de información. Si bien los puntos de vistas y opiniones generados pueden no resultar representativos en el grupo de beneficiarios, son especialmente utilizados por los evaluadores para desplegar hipótesis sobre cómo el programa podría aclarar interrogantes de investigación, ayudar a los hacedores de políticas a suministrar rápidas ideas sobre lo que ocurre en la marcha del programa, elaborar explicaciones sobre los resultados cuantitativos y las fallas.

Por otro lado, el monitoreo de datos se encarga de verificar qué participantes toman el tratamiento, qué tan rápido se expande el programa, qué recursos se han gastado y qué actividades se han ejecutado según lo planeado. Adicionalmente, brinda información sobre los costos que, también, es necesaria para el análisis costo-beneficio. Finalmente, la evaluación de procesos se centra en cómo el programa opera de acuerdo a lo planificado inicialmente y aporta datos válidos para mejorar su ejecución.

Políticas públicas y desarrollo local

La implementación de políticas públicas encaminadas a lograr objetivos sociales y económicos en una región particular, puede tributar a su desarrollo local si se tienen en cuenta metas como la generación de empleo, la atracción de turistas como fuente de ingresos, el mejoramiento de la infraestructura y de las viviendas, y la percepción de sus habitantes de mejores condiciones de vida.

Según Vázquez Barquero (2000): *“Para conseguir el desarrollo de un territorio la cuestión no reside en realizar grandes proyectos industriales, sino que se trata de impulsar los proyectos, que utilizan el potencial de desarrollo y promueven el ajuste progresivo del sistema económico local (...)”* (pág. 104). Así pues, pequeños programas pueden arraigar efectos sociales que impulsen fuentes potenciales o existentes de diferenciación en la localidad en que se apliquen (Mesa, 2014), de modo que una política pública puede incidir, directa o indirectamente, en el desarrollo de una comunidad.

Sobre la temática del Desarrollo Local existe una amplia bibliografía, a partir del interés suscitado por el tema desde la década de los 80 hasta la actualidad. Su carácter multidimensional y polisémico ha condicionado que numerosos autores internacionales como: (Becattini, 1979), (Garófoli, 1991), (Boisier, 1994), (Mella, 1998), (Vázquez Barquero, 2000), (Albuquerque, 2004), así como nacionales: (Guzón, 2006), (Campos, 2011), (León, 2013), (Herrera, 2013), (Mesa & León, 2014), entre otros, hayan estudiado el tema con diferentes perspectivas teóricas y desde diversas áreas del conocimiento.

“El concepto de desarrollo local es polémico y está en construcción, dada la propia naturaleza del objeto de estudio.”³ Los elementos comunes en la

mayoría de las definiciones consultadas se refieren a él como el desarrollo de una economía, de una sociedad y de un sistema político local, estableciéndolos como condiciones básicas para lograr una mejoría sostenida en la calidad de vida de sus ciudadanos. El desarrollo implica calidad de economía, eficacia y legitimidad de todas sus instituciones -particularmente las educativas- y de sus sistemas de representación social, la calidad de democracia, de la participación en la gestión de gobierno y la riqueza de la cultura”. (Mesa, León, & Enríquez, 2013)

El desarrollo local, visto desde su enfoque totalizador y sistémico, reconoce como componentes indispensables para su alcance al bienestar social/humano; a la ordenación territorial/planificación física; a la gobernabilidad, participación social, sostenibilidad ambiental e identidad cultural (Mesa & León, 2014). A partir de lo anterior se puede entender al desarrollo local como un proceso orientado, es decir, es el resultado de la acción de actores o agentes que inciden (con sus decisiones) en el desarrollo de un territorio determinado.

Estas decisiones no solamente se toman a escala local, sino que existen decisiones que tomadas en otra escala -por ejemplo, a nivel nacional o internacional, y en forma de programas- tienen incidencia en el desarrollo de un territorio dado. La preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no responden a los intereses locales, es lo que define un proceso de desarrollo local (Arocena, 1995).

En este concepto el territorio es considerado como un actor fundamental de desarrollo, integrado no solo por el medio físico sino por los actores sociales y sus organizaciones, las instituciones locales, la cultura y el patrimonio histórico local, entre otros aspectos básicos (Albuquerque, 2001).

En la presente investigación se suscribe el criterio de que el desarrollo local constituye un proceso de naturaleza multidimensional y dinámica referente a los planos económico, político, social, ambiental, tecnológico, cultural, urbanístico y territorial. Por tanto, se asocia a procesos tales como el crecimiento de la producción y la capacidad de utilización del excedente creado en función de intereses locales; el avance técnico; la distribución equitativa de las oportunidades individuales y colectivas; el cuidado de los recursos y el medio ambiente en general, la organización de la sociedad local así como el aumento de la calidad de vida de los integrantes de la misma (Herrera, 2013).

Según (Boisier S., 2001) los procesos de desarrollo local tienen carácter multidimensional pues implican crecimiento y cambio estructural de la economía de una ciudad, municipio o región, en varias dimensiones: un una

económica, caracterizada por la utilización eficiente de los factores productivos; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; otra, urbanística que implica la concepción de un sistema integrado que permita una económica, caracterizada por la utilización eficiente de los factores productivos; otra sociocultural, en que el sistema de relaciones económicas y sociales, las instituciones locales y los valores sirven de base al proceso de desarrollo; otra, urbanística que implica la concepción de un sistema integrado que permita realizar funciones gubernamentales y brindar servicios; y otra, política y administrativa, en que las iniciativas locales crean un entorno local favorable a la producción e impulsan el desarrollo sostenible (Peñate, 2011). Una síntesis de sus dimensiones se representa en la Figura 2.



Figura 2: Dimensiones del Desarrollo Local

Fuente: Modificado a partir de (Herrera, 2013)

Los procesos de desarrollo local han venido rebosando los marcos de las localidades y se desarrollan, cada vez más, en referentes más amplios como son las ciudades (Mesa, León, & Enríquez, 2013). En este sentido, la problemática urbana ha sido incluida en los programas económicos, sociales y políticos que se aplican en el territorio (Mella, 1998).

Las políticas públicas desencadenan un conjunto de actividades que pueden tributar al mejoramiento de la calidad de vida de la comunidad y a su desarrollo local y urbanístico, a pesar de que no sea su objetivo inicial. Entre estas acciones se pudieran mencionar aquellas referidas a: la construcción, mejoramiento y mantenimiento de viales, la disponibilidad de nuevos transportes de carga y de pasaje para los trabajadores y demás habitantes de la localidad, la creación de nuevas fuentes de empleos, la capacitación de la fuerza de trabajo, mejoras en la tecnología, la construcción de viviendas y la extensión de los servicios hidráulicos y eléctricos hasta las zonas más intrincadas de la comunidad (Mesa, 2013).

Dentro de los programas públicos aplicados en las ciudades, las políticas urbanas han ido tomando un peso notable desde de la década de los ochenta, centrando sus propuestas en la conservación y reutilización del patrimonio existente (Mella, 1998). En particular, la producción de viviendas ha sido ampliamente tocada por diversos programas desplegados por las comunidades autónomas españolas, y en general, por las comunidades europeas, con el objetivo de reflotar el mercado con la nueva construcción, mitigar el paro y promover la vivienda pública. Estos programas han sido perfeccionados y rediseñados con el fin de ampliar el financiamiento y extender el número de beneficiarios.⁴

El caso cubano

En Cuba, existe un escaso tratamiento del tema desde el punto de vista de las políticas públicas. Diversas áreas del conocimiento se han referido a ellas como problemas o políticas sociales. Ferriol, Therborn & Castiñeiras (2005) señalan que la política social comprende un conjunto de objetivos y medidas dirigidas a mejorar la calidad de vida o el bienestar de la población. Se ocupa de evaluar los resultados sociales, comprende el estudio de las instituciones sociales y sus funciones, y su contenido varía entre países. Particularmente, en el país, incluye también, la alimentación, vivienda, agua y saneamiento, educación, cultura y deportes.⁵

Desde el triunfo revolucionario, el gobierno cubano ha implementado políticas que obtuvieron impactantes logros sociales tales como la reducción de la mortalidad infantil, la erradicación del analfabetismo, el aumento de la esperanza de vida al nacer, el acceso igualitario a oportunidades, entre otras (Díaz, 2013). En el orden práctico, con la aprobación de los Órganos del Poder Popular, a tenor con la celebración del primer Congreso del Partido Comunista de Cuba en 1973, comienzan las primeras acciones en la esfera de lo local-municipal. Estas fueron tomando fuerza, de forma paulatina y gradual, en algunas localidades del país.

Posteriormente, con el advenimiento del período especial se inició un proceso de búsqueda de alternativas y soluciones a la crisis que el país enfrentaba. Entre el conjunto de transformaciones desplegadas por el estado se incluyó el apoyo al desarrollo local⁶ desde los gobiernos municipales con la participación de otros actores institucionales y nacionales. Un impulso a este proceso lo constituyó la aprobación, en el 2004, del documento rector de Iniciativas Municipales de Desarrollo Local

(IMDL) con el cual se fortaleció el marco normativo que regula las acciones que promueven el desarrollo del territorio.

No obstante, las insuficiencias detectadas en las IMDL⁷ han conllevado a la necesidad de buscar soluciones que permitieran robustecer los procesos de desarrollo local en el país, utilizando un enfoque integral para el diseño de un nuevo instrumento que más tarde se le ha denominado: Plan de Desarrollo Integral del Municipio (PDI). En el mismo se declara como objetivo general: *“Lograr la participación de los gobiernos municipales en su estrategia de desarrollo, a*

partir de descentralizar las funciones para que contribuyan a una mayor capacidad en la gestión dirigido a fortalecer la base productiva”.⁸

Un rasgo distintivo en los PDI ha sido la dirección de los gobiernos municipales con la participación de las universidades como interface de los mismos, instituciones estatales, organismos internacionales y redes de actores múltiples. En la figura 6 se sintetiza la evolución de las IDM hacia el PDI a partir de los instrumentos y agentes que han intervenido en su proceso de desarrollo:

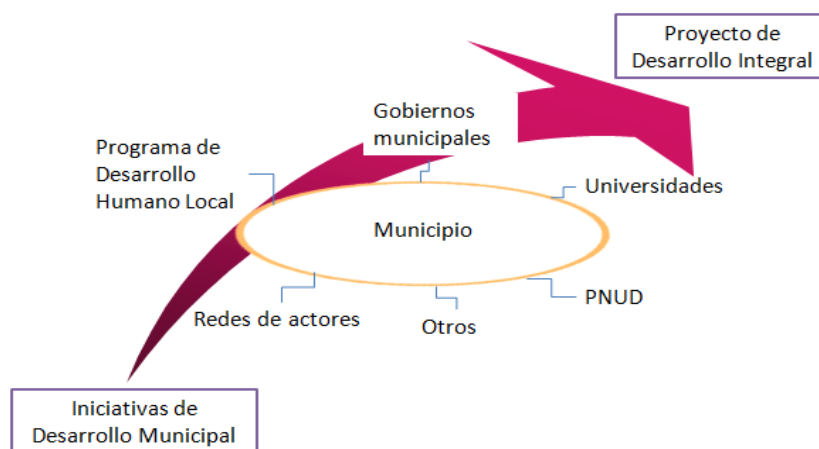


Figura 3: Instrumentos y actores que han promovido el desarrollo local en los municipios cubanos

Fuente: Elaboración propia

En nuestros días, los lineamientos definen las principales transformaciones que tienen lugar en Cuba en proceso de actualización del modelo, proponen cambios importantes en ella.⁹ En este documento rector se incluyen directrices sobre la construcción (L 287-291) y las viviendas (L 292-299), evidenciando su carácter prioritario. Sin embargo, la formulación de las políticas públicas, en general, y en particular, en función de la problemática urbana es un tema pendiente y sobre el cual, no se encuentran formulaciones explícitas.

En sintonía con estos lineamientos, el gobierno cubano ha generado acciones para

promover los cambios propuestos y elevar el nivel de vida de la población, tales como la formulación de programas para la construcción y mejoramiento de la infraestructura nacional, la extensión de los servicios públicos (agua, electricidad y gas, fundamentalmente), el incremento salarial a los trabajadores del sector de la salud, la aprobación del reglamento para el otorgamiento de subsidios a personas naturales que desean realizar acciones constructivas en su viviendas, el desarrollo de cursos de posgrado sobre la administración pública a cuadros del Gobierno y el Estado, principalmente en las

provincias de Artemisa y Mayabeque, entre otros.

Cabe destacar que todas estas políticas son concebidas a nivel central, y no para una localidad específica. Aunque no estén destinadas explícitamente al desarrollo local, inciden sobre este, pues generan, en algunos casos, fuentes de empleo, capacitación de la fuerza de trabajo, mejoramiento de la infraestructura, e incluso, nuevas actividades económicas que constituyen los ejes promotores del desarrollo de la comunidad.

A modo de conclusión

Las políticas públicas son entendidas como programas o intervenciones que realiza una institución con poder gubernamental, ya sea el Estado o gobiernos locales, con el fin de influir sobre el bienestar social de los habitantes de una localidad determinada. Aunque su concepción inicial pretenda modificar algún objetivo económico, político u ambiental, logra un fuerte impacto en el ámbito social, de aquí que también sean entendidas como políticas sociales.

Dentro de su diseño e implementación, un aspecto notable es el proceso de evaluación, debido a que permite identificar su efectividad y perfeccionar el programa para obtener un mayor número de beneficiarios. La diversidad de criterios y la constante búsqueda de los resultados más creíbles han posibilitado que los evaluadores se preocupen, cada vez más, por mejorar las técnicas que se emplean en la evaluación, lo cual ha incidido positivamente en la confección de programas más exitosos y de mayor alcance.

La temática sobre políticas públicas es nueva en Cuba. Necesita nutrirse de los aportes en el orden teórico y del desarrollo de los instrumentos para su evaluación que se adecúen a la realidad

cubana por parte de los investigadores y científicos sociales.

El vínculo de las políticas públicas con el desarrollo social es novedoso y de máxima importancia para la teoría y la praxis en las condiciones actuales del país. De ahí que en este primer artículo se sintetizen algunas ideas que puedan incentivar las investigaciones en este campo, el debate científicamente fundamentado y la elaboración de nuevas propuestas que enriquezcan tanto en el orden teórico y fundamentalmente, en el orden práctico, la experiencia cubana de construcción de una sociedad mejor para todos.

Notas:

- ¹ El cuadro fue elaborado a partir de la sistematización que toma como criterio el orden cronológico en que aparecen las diversas fuentes consultadas: Borrás (2014), Díaz (2013), de Kostka, (2013), Maggiolo & Perozo (2007). Este criterio se asume a lo largo de la investigación.
- ² Según Díaz (2013), algunos ejemplos de políticas públicas globales son: medidas de privatización del FMI, los objetivos del milenio; las regionales: políticas de integración (ALBA, CELAC); las nacionales: políticas de salud y educación, del Hambre Cero en Brasil; las territoriales, sectoriales, empresariales, locales: capacitación de mujeres jefas de hogar, programas de capacitación a desempleados, plan de Emergencia en Uruguay, etc.
- ³ En Mesa (2014) se sintetizan algunas definiciones sobre Desarrollo Local.
- ⁴ Al respecto consultar: (Mella, 1998, págs. 592-598).
- ⁵ Un análisis exhaustivo de la política social cubana puede consultarse en Ferriol, Therborn & Castiñeiras, 2005, págs. 145-212.
- ⁶ En Mesa (2014) se muestra un breve diagnóstico sobre la temática local en Cuba
- ⁷ Al respecto consultar: Herrera (2013, pág. 159).
- ⁸ Un análisis más detallado sobre esta problemática puede encontrarse en: Herrera (2013, págs. 63-69).
- ⁹ Para profundizar sobre el modelo económico cubano, consultar: García & Hidalgo (2013).

Referencias:

- Alburquerque, F. (2001). Desarrollo económico local y cooperación para el desarrollo. Conferencia cooperación local para el desarrollo. *Desarrollar lo local para una globalización alternativa*. San Sebastián: HEGOA, Euskal Fundazioa.
- Alburquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe*. No. 82, ISSN:1682-0908, 157-171.
- Arocena, J. (1995). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Venezuela: Nueva Sociedad.
- Beccattini, G. (1979). Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale. *L'industria. Rivista di economia e politica industriale*. No.1, 7-21.
- Boisier, S. (1994). Universidad, inteligencia y desarrollo regional. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos y Regionales*, 60, 7-24.
- Borrás, F. (2014). *Conferencias para la Asignatura de Evaluación de Políticas Públicas de la Maestría de Economía de la Facultad de Economía*. La Habana: Inédito.
- Bueno, C. (2013). Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba. *Economía y Desarrollo*, 150 (2), 23-39.
- Campos, J. (2011). Cuba frente al desarrollo local: consideraciones teóricas-metodológicas y reflexiones para su aplicación. *Revista de Economía y Desarrollo*, 146 (1-2), 19-41.
- de Kostka, E. (2013). Políticas Públicas. *Materiales Docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 50-61.
- Díaz, E. (2013). Resumen de algunos contenidos de políticas públicas. *Materiales Docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 38-50.
- Ferriol, A., Therborn, G. & Castiñeiras, R. (2005). *Política Social: El mundo contemporáneo y las experiencias de Cuba y Suecia*. Montevideo: Trópicos.
- García, M. & Hidalgo, V. (2013). *Modelo económico y social cubano: nociones generales*. La Habana: UH.
- Garófoli, G. (1991). *Modelli locali di sviluppo*. Milán: Franco Angeli.
- Gertler, P., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. & Vermeersch, C. (2011). *Impact Evaluation in Practice*. Washington: World Bank.
- Guzón, A. (2006). *Estrategias territoriales para el desarrollo*. La Habana: Academia.
- Herrera, Y. (2013). *Arreglos Productivos Locales: una propuesta para Cuba*. La Habana. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias.
- Imbes, G. & Wooldridge. (2009). Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation. *Journal of Economic Literature* 47(1), 5-86.
- León, C. (2013). *Territorio y Desarrollo*. La Habana: Félix Varela.
- Maggiolo, I. & Perozo, J. (2007). Políticas públicas: Proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12 (39), 63-84.
- Mella, J. (1998). *Economía y Política Regional en España ante la Europa del siglo XXI*. Madrid: AKAL.
- Mesa, C. (2013). ¿Puede contribuir la cadena de valor de soya al desarrollo local? El caso de Ciego de Ávila. *Economía y Desarrollo*, 150 (2), 183-194.
- Mesa, C. (2014). La cadena de valor como herramienta para lograr competitividad en las empresas. *Memorias del Congreso Internacional de Investigación e Innovación en la Universidad Centro de Estudios Cortázar*. Celaya, Guanajuato, México.
- Mesa, C. (2014). *La política de Subsidios: Su impacto en la localidad de La Habana Vieja en el período 2012-2013. Tesis en opción al grado científico de Máster*. La Habana: Inédito.
- Mesa, C. & León, C. (2014). Producción de soya en Cuba: su impacto en el Desarrollo Local. En P. Puente, *Caribe en Contexto* (págs. 189-218). Barranquilla.
- Mesa, C., León, C. & Enríquez, M. (2013). Iniciativas de Desarrollo Local: el caso del municipio Plaza de La Revolución. *Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América Latina*, 1 (2),

<http://www.revflacso.uh.cu/index.php/flacso/article/view/23>.

Peñate, O. (2011). *Los factores socioculturales en el Desarrollo Local en Cuba. Tesis en opción al grado científico de Doctor*. La Habana: Inédito.

Subirats, J. (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de La Administración Pública*. Madrid: Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo Local y Territorio. En B. Pérez & E. Carrillo, *Desarrollo Local: Manual de Uso* (págs. 93-109). Madrid: ESIC EDITORIAL-FAMP.