

El Observatorio Social y Laboral de Cuba: espacio de aprendizaje institucional y articulación universidad–gobierno para la formación de capacidades evaluativas en la gestión pública cubana

The Cuban Social and Labor Observatory: an institutional learning space and university–government articulation for building evaluative capacities in Cuban public management

MsC. Maily Morejón Concepción^{1*}. <https://orcid.org/0000-0002-8648-125X>

DrC. Maybely Véliz Rodríguez <https://orcid.org/0000-0002-3514-2151>

¹Observatorio Social y Laboral. Cuba.

²Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Cuba. maybely41@gmail.com .

* Autor para la correspondencia. mmorejonconcepcion@gmail.com .

RESUMEN

El Observatorio Social y Laboral (OSL) de Cuba y su red de Antenas Territoriales constituyen una innovación institucional orientada a fortalecer la gestión pública mediante la producción y el uso de evidencia. Este artículo analiza al OSL como un espacio de aprendizaje institucional y de articulación universidad–gobierno para la formación de capacidades evaluativas en intervenciones públicas. A partir de un análisis institucional y de revisión documental, se examinan los mecanismos de capacitación, liderazgo profesional y desarrollo de competencias evaluativas que posee el OSL. Los resultados muestran que la participación de profesores universitarios en las Antenas Territoriales ha favorecido la apropiación de herramientas de gestión basada en resultados y la consolidación de una cultura incipiente de evaluación en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Se concluye que el OSL aporta al fortalecimiento de la gestión pública, constituyéndose en un actor estratégico para la gobernanza basada en evidencia.

Palabras clave: Observatorio Social y Laboral, gestión basada en resultados, capacidades evaluativas, educación superior, políticas públicas.

ABSTRACT

The Cuban Social and Labor Observatory (OSL) and its network of Territorial Antennas constitute an institutional innovation aimed at strengthening public management through the production and use of evidence. This article analyzes the OSL as a space for institutional learning and university–government articulation for the development of evaluative capacities in public interventions. Based on an institutional analysis and documentary review, the mechanisms of training, professional leadership, and the development of evaluative competencies within the OSL are examined. The results show that the participation of university professors in the Territorial Antennas has fostered the appropriation of results-based management tools and the consolidation of an emerging evaluation culture within the Ministry of Labor and Social Security. It is concluded that the OSL contributes to the strengthening of public management, establishing itself as a strategic actor for evidence-based governance.

Keywords: Social and Labor Observatory, results-based management, evaluative capacities, higher education, public policies.

Recibido: 25/09/2025

Aceptado: 13/11/2025

INTRODUCCIÓN

En el contexto de los procesos de transformación socioeconómica que vive Cuba, la necesidad de contar con mecanismos de monitoreo, análisis y evaluación de políticas públicas se ha vuelto cada vez más importante. La gestión gubernamental contemporánea demanda estructuras capaces de generar información confiable y oportuna, que sirva de insumo para la toma de decisiones basadas en evidencia. En este marco, el Observatorio Social y Laboral de Cuba (en lo adelante OSL), creado en 2021 adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), constituye una innovación institucional orientada a

fortalecer la gobernanza pública mediante la producción, sistematización y análisis de indicadores sociales y laborales (Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2025h).

El OSL se define como un instrumento de base territorial que recopila, procesa y evalúa información sobre cuestiones sociales y laborales, con el propósito de contribuir al bienestar de la población y al diseño de políticas inclusivas y equitativas (Galtés, 2022). Su misión es servir como plataforma de apoyo a la gestión gubernamental, elevando la eficacia del proceso de toma de decisiones a través de la identificación de brechas de equidad, la asesoría a organizaciones y la evaluación de programas sociales y laborales (OSL, 2025h).

Un rasgo distintivo del OSL es su articulación con la educación superior mediante la red de Antenas Territoriales, integradas por equipos multidisciplinarios en los que participan profesores universitarios, investigadores y especialistas locales. Estas Antenas no solo captan y procesan información en los territorios, sino que también contribuyen a la formación de capacidades evaluativas, al tiempo que fortalecen el vínculo entre la universidad y el gobierno (OSL, 2025g).

En consecuencia, el OSL no debe entenderse únicamente como un mecanismo para el monitoreo, sino como un espacio de aprendizaje institucional que potencia la cultura de evaluación en las intervenciones públicas en Cuba. En este sentido el objetivo del artículo es analizar el papel del Observatorio Social y Laboral de Cuba y su red de Antenas Territoriales como un espacio de aprendizaje institucional y un mecanismo territorial que articula universidad–gobierno para la formación de capacidades evaluativas en la gestión pública cubana.

Fundamentos Teóricos

Los observatorios sociales y laborales han emergido en América Latina como una respuesta institucional a la necesidad de contar con sistemas de información y análisis capaces de orientar la toma de decisiones en contextos de alta complejidad social y económica. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2024), estos dispositivos cumplen un papel estratégico en la producción de evidencia para el diseño, monitoreo y evaluación de políticas públicas, al integrar información estadística, diagnósticos territoriales y propuestas de acción. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2021) los define como sistemas de información y conocimiento que investigan

distintas dimensiones del mercado de trabajo, ofreciendo diagnósticos y tendencias que permiten anticipar problemas y formular respuestas oportunas. En la región, los observatorios han estado vinculados a universidades, ministerios o redes interinstitucionales, lo que les otorga legitimidad y capacidad de articulación con actores claves.

En el caso cubano, la creación del Observatorio Social y Laboral (OSL) constituye un paso significativo en esta dirección. Su misión no se limita a la producción de datos, sino que busca convertirse en un referente nacional de consulta, asesoría y acompañamiento en la formulación y evaluación de políticas sociales y laborales. Un rasgo distintivo del OSL es su red de Antenas Territoriales. Estas se conciben como dispositivos de captación y análisis de información en los territorios, integradas por equipos multidisciplinarios e intersectoriales. Estas Antenas no solo garantizan la pertinencia territorial de la información, sino que también constituyen espacios de formación en metodologías de evaluación y gestión basada en resultados, lo que refuerza la dimensión de aprendizaje institucional.

La literatura sobre evaluación de políticas públicas ha subrayado que uno de los principales desafíos en América Latina es la consolidación de capacidades técnicas e institucionales para sostener prácticas evaluativas en el tiempo. Preskill y Boyle (2008) definen la formación de capacidades evaluativas como un proceso intencional y continuo que busca desarrollar competencias individuales y organizacionales para diseñar, implementar y utilizar evaluaciones de manera efectiva. Este enfoque reconoce que la evaluación no es solo una técnica, sino una práctica social que requiere habilidades metodológicas, compromiso institucional y una cultura organizacional orientada al aprendizaje. En este sentido, el OSL promueve la apropiación de herramientas de gestión basada en resultados, la aplicación de metodologías de evaluación de evaluabilidad y el desarrollo de competencias de análisis en equipos multidisciplinarios.

La evaluación de intervenciones públicas, entendida como un proceso sistemático para determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad de programas y políticas (Vélez, 2000), constituye un componente esencial de la gestión pública moderna. En América Latina, la CEPAL y la OIT (2020) han insistido en la necesidad de vincular la evaluación con la planificación y la gestión basada en resultados, de modo que los hallazgos se traduzcan en mejoras concretas de las políticas sociales y laborales. En Cuba, aunque no existe aún un sistema nacional de evaluación plenamente institucionalizado, se

han desarrollado experiencias sectoriales que evidencian un proceso de aprendizaje. La evaluación formativa de los Bancos de Leche Humana, realizada por la Escuela Nacional de Salud Pública (ENSAP) con apoyo de UNICEF y el MINSAP, constituye un ejemplo de cómo la cooperación internacional ha contribuido a fortalecer capacidades evaluativas y a generar una cultura de evaluación en el país (Equipo de evaluación de la Escuela Nacional de Salud Pública, 2022). En el ámbito laboral y de la protección social, las evaluaciones de evaluabilidad impulsadas por el OSL (Observatorio Social y Laboral, 2025b, 2025c) representan un esfuerzo por garantizar que los programas estén en condiciones de ser evaluados con rigor, evitando inversiones ineficientes y promoviendo el uso de la evidencia. La participación de profesores universitarios en las Antenas Territoriales refuerza la pertinencia social de la universidad cubana. La articulación que existe entre estas y el gobierno no solo fortalece la capacidad del Estado para diseñar y evaluar políticas, sino que también enriquece la formación académica de los docentes involucrados, quienes adquieren competencias prácticas en metodologías de evaluación y gestión pública.

MÉTODOS

El presente artículo desarrolla un diseño cualitativo descriptivo-analítico, orientado a examinar el papel del Observatorio Social y Laboral (OSL) y su red de Antenas Territoriales como espacio de aprendizaje institucional y de articulación universidad–gobierno. La estrategia metodológica combina dos enfoques complementarios: el análisis institucional y la revisión documental.

El análisis institucional permite comprender al OSL como una unidad organizativa inscrita en la estructura del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), con funciones específicas de monitoreo, asesoría y evaluación de políticas sociales y laborales. Este enfoque posibilita examinar la misión, visión, objetivos estratégicos, procesos y mecanismos de coordinación entre el nivel central y las Antenas Territoriales, así como su articulación con universidades y gobiernos locales. Se parte de la premisa de que las instituciones no son únicamente estructuras formales, sino también espacios de interacción, aprendizaje y construcción de capacidades (March & Olsen, 1997). En este sentido, el OSL se analiza como una organización que combina funciones de producción de información con dinámicas de gobernanza colaborativa.

La revisión documental se realizó sobre fuentes primarias y secundarias. Entre las fuentes primarias destacan el Proyecto estratégico del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales (Observatorio Social y Laboral, 2025h), el Manual de Antenas Territoriales (Observatorio Social y Laboral, 2025g), los informes anuales de resultados del OSL (Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2023, 2024b), las relatorías de los dos talleres nacionales del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales (Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2024a, 2025f), los informes de monitoreo de indicadores de programas de protección social (Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2025a, 2025d, 2025e) y los informes de evaluación de evaluabilidad de intervenciones públicas (Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2025b, 2025c). Estas fuentes permiten identificar los objetivos estratégicos, procesos, indicadores y metas definidos institucionalmente, así como los mecanismos de capacitación y evaluación implementados en los territorios. Como fuentes secundarias se consultaron documentos de organismos internacionales (CEPAL, OIT, UNODC), literatura académica sobre gestión basada en resultados y formación de capacidades evaluativas (Preskill & Boyle, 2008; Vélez, 2000).

El procedimiento de análisis consistió en la sistematización y categorización temática de la información, atendiendo a tres dimensiones principales: (a) el OSL como estructura institucional de monitoreo y evaluación; (b) la formación de capacidades evaluativas a través de las Antenas Territoriales; y (c) la articulación universidad–gobierno como mecanismo de aprendizaje institucional. Esta categorización permitió contrastar los hallazgos documentales con los marcos conceptuales de la gestión basada en resultados y la evaluación de intervenciones públicas, generando un análisis sobre las oportunidades y desafíos del OSL en el contexto cubano.

RESULTADOS

El análisis institucional y documental realizado permite identificar que el Observatorio Social y Laboral (OSL) y su red de Antenas Territoriales han generado un conjunto de mecanismos y prácticas que contribuyen a la formación de capacidades evaluativas en el ámbito público cubano. En coherencia con las dimensiones de análisis definidas en la metodología —estructura institucional, formación de capacidades y articulación universidad–gobierno—, los hallazgos se expresan en tres resultados principales: la

capacitación sistemática de los equipos territoriales, el liderazgo profesional ejercido por la academia en la gestión de las Antenas, y el desarrollo de competencias evaluativas aplicadas a la gestión de políticas sociales y laborales, tal como se muestra en la **Tabla 1**.

Dimensión	Descripción	Fuentes documentales	Contribución a la formación de capacidades evaluativas	Relación con la gestión basada en resultados (GBR)
Capacitación sistemática de los equipos territoriales	Implementación de un plan formativo que incluye talleres, guías metodológicas, asesorías técnicas y acompañamiento continuo.	-Manual de Antenas que incluye su Estrategia Nacional de Capacitación -Proyecto estratégico del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales.	Desarrolla conocimientos teóricos y metodológicos en monitoreo de indicadores, caracterización socio-laboral y evaluación de programas. Promueve un aprendizaje colectivo y la apropiación de metodologías.	Refuerza la cultura de evaluación en el ámbito público, alineando la capacitación con la lógica de resultados (Preskill & Boyle, 2008).
Liderazgo profesional ejercido por la academia en la gestión de las Antenas	Coordinación de las Antenas por profesores universitarios con experiencia investigativa en temas sociales y laborales.	-Manual de Antenas. -Relatorías de talleres nacionales del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas	Garantiza rigor metodológico y legitimidad académica. Convierte a las Antenas en espacios de interfaz universidad–gobierno.	Conecta la “tercera misión” universitaria con la gestión pública, transfiriendo conocimiento

		Territoriales .		académico a la práctica (Molas-Gallart et al., 2002).
Desarrollo de competencias evaluativas aplicadas a la gestión de políticas sociales y laborales	Fortalecimiento de habilidades para diseñar instrumentos, elaborar diagnósticos, monitorear indicadores y formular propuestas de mejora.	-Informes de evaluaciones de evaluabilidad de intervenciones públicas. -Manual de Antenas. -Informes de monitoreo de indicadores de programas de protección social. Informes anuales de resultados del Observatorio Social y Laboral.	Permite identificar fortalezas y debilidades en programas, anticipar riesgos y proponer ajustes. Favorece la apropiación de un enfoque de evaluación orientado a impactos.	Orienta la acción pública hacia resultados verificables en la población, en coherencia con la GBR y la evaluación de políticas públicas (CEPAL, 2023).

Tabla 1. Resultados del análisis institucional del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales.

Nota. Elaboración propia a partir de Observatorio Social y Laboral de Cuba (2023, 2024a, 2024b, 2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f, 2025g, 2025h), Preskill y Boyle (2008), Molas-Gallart et al. (2002) y CEPAL (2023).

DISCUSIÓN

El análisis institucional del Observatorio Social y Laboral (OSL) y su red de Antenas Territoriales permite que este sea comprendido no solo como un mecanismo de monitoreo y evaluación, sino como un mecanismo que articula la universidad y el gobierno. En primer lugar, el OSL se configura como un espacio de aprendizaje institucional. La literatura sobre evaluación ha señalado que la sostenibilidad de las prácticas evaluativas no depende únicamente de la disponibilidad de metodologías, sino de la capacidad de las organizaciones para apropiarse de ellas y convertirlas en parte de su cultura organizacional (Preskill & Boyle, 2008). En este sentido, los procesos de capacitación, la sistematización de experiencias y la práctica de evaluaciones de evaluabilidad han permitido que el OSL y sus Antenas avancen hacia la consolidación de competencias evaluativas en equipos multidisciplinarios. Este aprendizaje no se limita al nivel individual, sino que se traduce en prácticas institucionales que fortalecen la gobernanza basada en evidencia.

En segundo lugar, la experiencia del OSL muestra el potencial de la articulación universidad–gobierno como motor de innovación institucional. La participación de profesores universitarios en la coordinación de las Antenas Territoriales garantiza rigor metodológico y legitimidad académica, al tiempo que convierte a la universidad en un actor activo en la gestión pública. En el caso cubano, esto adquiere un valor añadido, pues permite que el conocimiento académico se traduzca en insumos prácticos para la formulación y evaluación de políticas sociales y laborales, reforzando la pertinencia social de la universidad.

No obstante, también se identifican desafíos significativos. Entre ellos, la necesidad de garantizar la sostenibilidad de las Antenas en un contexto de limitaciones de recursos, la dependencia de la cooperación internacional para impulsar evaluaciones de gran escala, y la dificultad de consolidar un sistema nacional de evaluación que trascienda las experiencias sectoriales. Como advierte la CEPAL (2023), la institucionalización de la evaluación en América Latina requiere no solo voluntad política, sino también marcos normativos claros, financiamiento estable y mecanismos de rendición de cuentas que aseguren el uso efectivo de la evidencia en la toma de decisiones.

En este marco, el OSL por un lado, constituye un avance significativo en la construcción de capacidades evaluativas y en la articulación universidad–gobierno; por otro, enfrenta el reto

de no quedar limitado a un ejercicio sectorial, sino de proyectarse como referente nacional en la promoción de una cultura de evaluación. Su sostenibilidad depende de su capacidad para generar productos útiles y demandados por los decisores, consolidar alianzas interinstitucionales y mantener la legitimidad académica que le otorga su vínculo con la educación superior.

En síntesis, la discusión evidencia que el OSL y sus Antenas Territoriales aportan al fortalecimiento de la gestión pública cubana, como actor estratégico en la gobernanza pública. La experiencia del OSL confirma que la evaluación puede convertirse en un espacio de encuentro entre ciencia y política, donde la producción de conocimiento se traduce en aprendizajes institucionales y en mejores políticas para la sociedad.

CONCLUSIONES

El análisis realizado permite afirmar que el Observatorio Social y Laboral (OSL) y su red de Antenas Territoriales constituyen una innovación institucional de gran relevancia para el fortalecimiento de la gestión pública en Cuba. Se configura como un espacio de aprendizaje institucional que contribuye a la consolidación de una cultura de evaluación en un contexto donde esta práctica aún no se encuentra plenamente institucionalizada.

Asimismo, la participación de profesores universitarios en la coordinación de las Antenas Territoriales refuerza la pertinencia social de la educación superior cubana, al convertir a la universidad en un actor estratégico en la gobernanza pública.

No obstante, persisten desafíos importantes: la sostenibilidad de las Antenas en un contexto de limitaciones de recursos, la necesidad de consolidar un sistema nacional de evaluación que trascienda las experiencias sectoriales. Superar estos retos requiere voluntad política, marcos normativos claros y mecanismos de financiamiento estables que garanticen la continuidad de los procesos iniciados.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). *Evaluación y monitoreo de políticas públicas*. CEPAL.

- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2024). *Panorama social de América Latina y el Caribe*. CEPAL. <https://www.cepal.org/es/tipo-de-publicacion/panorama-social-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) & Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2020). *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. CEPAL/OIT.
- Equipo de evaluación de la Escuela Nacional de Salud Pública. (2022, diciembre). *Evaluación formativa de bancos de leche humana en Cuba: Informe final*. UNICEF/Cuba. <https://evaluationreports.unicef.org/GetDocument?documentID=18905&fileID=485>
25
- Galtés, J. (2022). *Definición del Observatorio Social y Laboral de Cuba*. Documento inédito citado en OSL (2025).
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1997). *Institutional perspectives on political institutions*. ARENA Working Papers, 21.
- Molas-Gallart, J., Salter, A., Patel, P., Scott, A., & Duran, X. (2002). *Measuring third stream activities: Final report to the Russell Group of Universities*. SPRU, University of Sussex.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2023). *Informe anual de resultados del Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2023*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2024a). *Relatoría del 1er Taller Nacional del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2024b). *Informe anual de resultados del Observatorio Social y Laboral de Cuba, 2024*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025a). *Informe de monitoreo: Dinámica de beneficiarios y pensiones (2020-2024)*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025b). *Informe final de evaluación de la evaluabilidad del proyecto: Cobertura y sostenibilidad del sistema de seguridad social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025c). *Informe final de evaluación de la evaluabilidad del proyecto de transformación integral de comunidades, grupos, familias y personas en situación de vulnerabilidad en Cuba*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025d). *Informe de monitoreo del comportamiento de indicadores de accidentalidad laboral en Cuba (2019-2024)*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025e). *Informe de monitoreo a los indicadores: Gastos por la asistencia social y beneficiarios de la asistencia social*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025f). *Relatoría del 2do Taller Nacional del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025g). *Manual de Antenas Territoriales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Observatorio Social y Laboral de Cuba. (2025h). *Proyecto estratégico del Observatorio Social y Laboral y sus Antenas Territoriales*. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2021). *Observatorios laborales: sistemas de información y conocimiento para el empleo*. OIT.
- Preskill, H., & Boyle, S. (2008). A multidisciplinary model of evaluation capacity building. *American Journal of Evaluation*, 29(4), 443–459.
<https://doi.org/10.1177/1098214008324182>
- Vélez, C. (2000). *Guía para la evaluación de políticas públicas*. Instituto de Desarrollo Regional.

Declaración de conflictos de interés

Las autoras declaran no tener conflictos de interés.

Contribución de autoría

MsC. Maily Morejón Concepción: Conceptualización, metodología, validación, redacción-revisión y edición, y aprobación de la versión final.

DrC. Maybely Véliz Rodríguez: Curación de datos, análisis formal, visualización y aprobación de la versión final.