

HACIA UN GOBIERNO MUNICIPAL POR POLÍTICAS PÚBLICAS: PROGRESIONES Y LIMITACIONES EN EL CASO CUBANO

TOWARD A MUNICIPAL GOVERNMENT BY PUBLIC POLICIES: PROGRESSIONS AND LIMITATIONS IN THE CUBAN CASE

Msc. Oscar HechavarriaPrade

Universidad de Oriente. Santiago de Cuba, Cuba.

Correo electrónico: prade@uo.edu.cu

Código ORCID:0000-0003-1878-7799.

Resumen

La política pública es una institución de vital importancia dentro del modelo político-económico por el que se apuesta en la Cuba actual (autonómico, descentralizado, participativo). Los principales documentos políticos que fundamentan el modelo dan cuenta de ello: Lineamientos de la política económica y social, Plan de desarrollo económico y social hasta el 2030 y la propia conceptualización del modelo. Sin embargo, es posible interrogarse cuánto se ha avanzado en la plataforma jurídica de esta institución, específicamente desde su base constitucional. En este sentido, el presente trabajo tiene como **objetivo**: fundamentar la importancia que tienen, para la actividad de gobierno local, las políticas públicas participativas e identificar, en este contexto, las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano. **Métodos**: análisis síntesis, utilizado en el estudio teórico general de las principales categorías abordadas en el artículo. Exegético: permitió efectuar una interpretación adecuada de las normas jurídicas estudiadas y determinar las progresiones y limitaciones. Principales resultados: fundamentación de la importancia de las políticas públicas para la actividad de gobierno en el ámbito local e identificación de las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano. Como principales **conclusiones**: se fundamentó la importancia de las políticas públicas participativas, para la actividad de gobierno en el ámbito local y de los procesos políticos jurídicos necesarios a tales fines, se identificaron las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano.

Palabras claves: política pública, participación ciudadana, autonomía, descentralización

Summary

Public policy is an institution of vital importance within the political-economic model for which Cuba today is committed (autonomous, decentralized, participatory). The main political documents that support the model give an account of this: Economic and social policy guidelines, Economic and social development plan until 2030 and the conceptualization of the model itself. However, it is possible to question how much progress has been made in the legal platform of this institution, specifically from its constitutional basis. In this sense, the present work aims to: establish the importance of participatory public policies for local government activity and identify, in this context, the main progressions and limitations in the Cuban constitutional normative order. Methods: synthesis analysis, used in the general theoretical study of the main categories addressed in the article. Exegetical: it allowed to carry out an adequate interpretation of the legal norms studied and to determine the progressions and limitations. Main results: substantiation of the importance of public policies for government activity at the local level and identification of the main progressions and limitations in the Cuban constitutional normative order. As main conclusions: the importance of participatory public policies was based, for government activity at the local level and of the legal political processes necessary for such

purposes, the main progressions and limitations in the Cuban constitutional normative order were identified.

Keywords: public policy, citizen participation, autonomy, decentralization

1. Introducción

Las políticas públicas locales, formuladas y gestionadas con la participación ciudadana, han pasado a ser, en las últimas dos décadas, una herramienta fundamental para la gestión de los gobiernos territoriales. La necesidad de profundizar la democracia en el contexto local, e instituir una administración pública más dinámicas y eficiente, han sido algunas de las causas que han marcado el tránsito de políticas públicas orientadas en una concepción Estado céntrica y verticalista, hacia políticas públicas descentralizadas, locales y participativas. En este sentido, aún y cuando no puede hablarse de un proceso zanjado, en el ámbito normativo se han dado importantes pasos: el gobierno por políticas pública se instituye como una novedosa forma de dirección de la sociedad; la participación de los ciudadanos en estas políticas se configura como un derecho, inclusive en sede constitucional.

El modelo de desarrollo cubano para las próximas tres décadas apuesta por formas más descentralizadas y autónomas de gobierno en el contexto local, incluso en la formulación y gestión de sus propias políticas públicas; al unísono, se apunta a una mayor intervención de todos los actores de la sociedad en estos procesos. En esta dirección, en la mayor de las Antillas, son incuestionables los avances en el orden normativo, sin que esto signifique estar exentos de limitaciones e insuficiencias en el camino hacia un gobierno municipal donde las políticas públicas sean el epicentro de su gestión.

El artículo tiene como objetivo, fundamentar la importancia que tienen para la actividad de gobierno local las políticas públicas participativas e identificar, en este contexto, las principales progresiones y limitaciones en el orden normativo constitucional cubano.

2. El Concepto de política pública y el debate en torno a la participación ciudadana en éstas

Aunque la literatura recoge numerosos conceptos de política pública que abordan el fenómeno desde diferentes aristas, en su configuración es posible identificar cuatro elementos: contenido, finalidad, ambiente y los sujetos.

Referente al primer elemento, hay que destacar que la política pública es un proceso complejo que concatena un conjunto de subprocesos y acciones, que constituyen su contenido; se trata del elemento visible de la política, dígame estrategias, planes, proyectos, normativas, empero vistos como un todo, de manera tal que los hechos aislados no constituyen una política pública *per se* (Velásquez, 2009). Desde esta perspectiva, una política pública es más que una normativa o un plan. Como bien afirman Jiménez y Ramírez, (2008) “(...) reconstruir y estudiar las políticas públicas implica observar más allá de la decisión contenida en un acto normativo o formalizada en un plan (...)” p.54.

La finalidad es un elemento definido en la literatura con bastante certitud y concordancia entre los autores. Se trata del objetivo de las políticas públicas, que no es otro que la solución de una situación definida previamente como problemática. Es así, los problemas públicos son el punto de partida de las decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos de los actores de las políticas públicas. En este punto, hay que significar que se tratan de aquellas problemáticas determinadas democráticamente por los diferentes actores de la sociedad, como bien dijera Tamayo (1997, p.285). “(...) los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”

Los problemas públicos son una construcción sociopolítica, resultado del debate, en ocasiones conflictivo, de una diversidad de actores sustentando intereses diversos (políticos sociales

económicos) que llegan a converger en diferentes puntos, pero esencialmente en la necesidad de transformar esa realidad. Desde esta perspectiva, las políticas públicas se definen como un “(...) proceso altamente participativo que, si bien requiere la atención del gobierno o un directivo público, no son los únicos actores, se requiere, además, la participación del resto de los actores de la sociedad” (Tamayo, 1997, p.283).

Un tercer elemento está relacionado con el ambiente de la política pública; según Velásquez (2009), éste se constituye por diversos elementos del contexto: el sistema político dentro del cual se forma y que está integrado por el ordenamiento jurídico, por las organizaciones públicas y por las comunidades que se benefician o se ven afectadas por la política. Visto así, la política pública es un proceso contextualizado, que se nutre de diferentes componentes del contexto (los problemas, los valores, inquietudes, necesidades, aspiraciones) como elementos esenciales de su curso configurativo y que, en importante medida, pretende transformar.

Por lo tanto, la política pública es considerada una construcción social, no puede verse aislada del contexto, ni enmarcarse a partir del momento aprobatorio por el ente público. Una apreciación diferente conllevaría a que los valores, principios, ideales y aspiraciones expresados en los problemas de los ciudadanos, no encuentren respuestas en las políticas públicas, que es su razón principalísima. En este punto no puede dejar de citarse a Aguilar (1992) cuando expresó que “(...) la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del Estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales (...)” (p.10).

Finalmente, se hace referencia a los sujetos, en este sentido la presencia de una autoridad pública, como actor de las políticas públicas, es en el que más coinciden los estudiosos. Por citar un ejemplo, Thoenig (2002) considera que “(...) la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (p.27). Sin embargo, la participación del resto de los actores de la sociedad, en este caso los ciudadanos, ya sea individualmente o en sus formas organizativas, resulta, en ocasiones, negada o considerada como algo eventual.

Asumir esta posición es bastante arriesgado y contrapuesto. Por una parte, se estarían negando otros elementos que resultan esenciales en el proceso, dígame el objetivo y el ambiente de la política. Recordemos que el objetivo de una política es resolver problemas públicos construidos en el debate colectivo, y que la contextualización de aquella es viable en la medida que los ciudadanos participan en su formulación, implementación y control. Son los actores sociales, incluso, en sus diferentes formas organizativas, los encargados de dotar a las políticas públicas de las motivaciones, valores e intereses generales. De igual forma, no puede perderse de vista que “(...) el contexto significa hacerse cargo de las circunstancias y razones económica, sociales, políticas y jurídicas que condicionan la factibilidad política” (Ejea, 2006, p.14). Se trata de un proceso de aprehensión de las particularidades del contexto (necesidades, intereses, aspiraciones, valores) que encuentran en los problemas públicos, colectivamente construidos, una forma de expresión. Por tal razón, la política pública tiene en la localidad el ámbito propicio para su contextualización, teniendo en cuenta que es el espacio donde ocurre con mayor factibilidad el intercambio directo entre todos los actores en el complejo proceso de construcción y resolución de los problemas públicos.

Por otro lado, no se puede obviar que lo público alcanza más allá del accionar estatal, se proyecta hacia el interés general y colectivo, rebasa lo meramente estatal y se convierte en las cosas de todos y las decisiones de todos. Ya lo decía Habermas (1987)

“(...) bajo la esfera de lo público entendemos en principio un campo de nuestra vida social, en el que se puede formar algo así como opinión pública. Todos los ciudadanos tienen, en lo

fundamental, libre acceso a él. Una parte de la esfera de lo público se constituye en cada discusión de particularidades que se reúnen en público”. (p.123)

En suma, la política pública es un proceso sociopolítico complejo, contextualizado, expresión de los principales valores, necesidades e intereses de una sociedad. Se concreta en un flujo de acciones e inacciones, decisiones, acuerdos e instrumentos mediante los cuales se pretende la transformación de una situación definida democráticamente como problemática, que cursan en un ambiente de interacción y tematización entre todos los actores de la sociedad, incluyendo el gobierno como actor principal.

3. Hacia un gobierno local más participativo: gobernar por políticas públicas

La teoría tradicional no siempre ha sido consecuente con la participación de los diferentes actores en las políticas públicas y son sostenidos enfoques que resaltan al Estado como el único garante de éstas, una especie de monopolio estatal de lo público. Estas teorías tradicionales están centradas principalmente en problemas concernientes al control del poder político, las relaciones políticas y la intervención del Estado (Jiménez& Ramírez, 2008).

Las razones de tales posturas se encuentran enraizadas en las teorías (tradicionales), que durante los siglos XIX y principios del XX dominaron la concepción y el papel de la administración pública. Según Subirats (2016), estas doctrinas tienen su epicentro en la paradójica división administración pública versus política, al estilo burocrático weberiano, como bien lo describe Cunill (2007) “un cuerpo administrativo neutro y profesionalizado que está supeditado a la política y democráticamente controlado por ella” (p.452).

En este marco, el gobierno es concebido como un ente eficiente y racional, que cuenta con información certera y precisa de los actores y el contexto, recursos legales-rationales y materiales a su disposición, necesarios para tomar las mejores decisiones y asumir de manera monopólica la gestión de las políticas públicas (Rodríguez, 2010). Por tanto, no es necesaria la participación ciudadana en la actividad pública contando con una administración tan “eficiente”, basta con que los ciudadanos legitimen el gobierno por medio del voto popular. Igualmente, la defensa, por el modelo sociopolítico liberal, del interés público como interés estatal, separándolo del interés individual y de los ciudadanos, afianza el criterio de la no participación de los ciudadanos en las políticas públicas, bajo el principio del Estado como garante del interés general (Rodríguez, 2010).

Este modelo tradicional de gobierno ha venido sufriendo un deterioro creciente. Goma & Blanco (2002) destacan, al menos, dos aspectos alrededor de los cuales giran las insuficiencias del modelo de gobierno tradicional: el carácter insostenible de la concepción jerárquica de los procesos de gobierno, y la creciente interdependencia de problemas y de actores políticos, que cuestionan seriamente el modelo clásico de políticas públicas segmentado y unidireccional.

La ineficacia de la actividad de gobierno ante carestías, demandas sociales cada vez más complejas y una sociedad más plural, así como la pérdida de legitimidad de los poderes públicos, que ya no responden únicamente a principios jurídicos electorales, además, descansan en criterios de eficiencia en su gestión, han sido pilastras para que hoy se hable de políticas públicas en términos democráticos (Castel, 2009). Con toda razón argumenta Bayón que en tiempos recientes “(...) la administración se ve desde las políticas públicas y la gestión de los recursos y las organizaciones, por contraposición a la estructura formal” (...) “se administra en redes, el Estado está en la sociedad” (Bayón, 1961, p. 36).

Visto así, las políticas públicas funcionan como una herramienta democratizadora del gobierno en el camino de la eficiencia y la legitimidad de su gestión, en la misma medida que involucra a todos los actores de la sociedad. Entonces, no puede resultar extraño que las soluciones lleguen en claves participativas: gobernar por políticas públicas. Se trata de un estilo de gobierno más

democrático y horizontal, que tiene en su epicentro las políticas públicas participativas como herramienta para su gestión; una forma de gobierno que aproxima la administración a los ciudadanos con el fin de estructurar de conjunto, cursos de acciones eficaces para la solución de los problemas públicos. De tal manera, queda comprometida la actuación de los diferentes actores de la sociedad, como protagonistas en la consecución de los objetivos políticos definidos en el ámbito público, a la vez que el gobierno gana en legitimidad (Arellano, 2013).

Un gobierno de estas dimensiones, viene a contrarrestar la falta de eficiencia, eficacia y control en la resolución de los intereses generales. Cobra sentido la lógica de que el involucramiento de los ciudadanos en políticas públicas, portadoras de las más sentidas necesidades e intereses de las mayorías, permite un mejor diagnóstico y mejores respuestas de la administración pública. Es así, en tanto en este marco las decisiones se acercan más a la realidad del medio y se alejan de criterios economicistas y racionalistas. Al unísono, se crea un entorno de legitimidad, sobre la base de la mayor corresponsabilidad y comprensión de los problemas públicos (Subirats, 2016).

Por otra parte, implica avanzar hacia una administración más horizontal y consensuada, que se traduce en mayor democracia. Los ciudadanos no solo participan en la elección del gobierno, además, se involucran de forma directa en el diagnóstico de los problemas que les afectan, en la toma de decisiones y la implementación de las acciones resolutivas. Sin dudas, como anteriormente se argumentó, es éste uno de los beneficios más importantes desde el punto de vista político.

Sin embargo, no menos importantes son las ventajas socioeconómicas. Contar con un instrumento que acerque los problemas públicos al gobierno (la política pública), entendidas éstas como construcciones sociales, fruto del debate, la tematización y expresión del interés colectivo, genera la posibilidad real de colocar los recursos, muchas veces escasos, en función del beneficio colectivo. En esta misma línea, se construye un concepto de eficiencia bajo un criterio de oportunidad. La solución de los problemas públicos alcanza celeridad, sobre la base de establecer prioridades en un ambiente de intereses, en no pocas ocasiones, contrapuestos.

Hay que tener presente que los recursos del gobierno son finitos. Por lo tanto, la capacidad resolutoria de los problemas por parte del gobierno también tiene límites y no todos pueden ser solubles en el mismo término (Lahera, 2002). En suma, la dirección de la sociedad en base a políticas públicas, permite establecer niveles de prioridad, a partir de la conformación de una agenda de gobierno con la participación de los diferentes actores de la comunidad. Y no menos importante, resulta la capacidad del control social de los recursos que se genera desde la óptica evaluativa de la política pública. En estos flujos de acciones, sin dudas, la corrupción encuentra una barrera intransitable bajo el control de los diferentes actores sociales.

4. Las políticas públicas locales, principales retos para los municipios

La espacialidad en la que se inscribe lo local es un tema de amplio debate que traspasa, en cierta medida, los objetivos de este artículo. No obstante, definir qué se entiende por local en el marco de esta investigación resulta de importancia, sin que esto implique agotar el tema, a la postre es este el contexto en donde la participación ciudadana en las políticas públicas se implementa con mayor efectividad.

Lo local resulta relativo, como bien puntualizan Arias y Labrada (2005), un territorio puede ser considerado local con respecto a otro mayor, al que también puede titularse esta condición en relación a otro de más dimensión. Por lo tanto, se trata de una variable operacionalizable a determinados contextos según los intereses del investigador.

Siendo así, cuando se hace referencia a las políticas públicas locales, en el marco de esta investigación, lo “local” se identifica con el municipio. Desde esta perspectiva, el concepto se

asocia con la unidad básica de administración de gobierno, por lo cual cuenta con límites que coinciden con los políticos administrativos (Gallichio y Alejandra, 2005).

Obviamente, el municipio como concepción de lo local no puede separarse del resto de los niveles estructurales del Estado. Sin embargo, las políticas públicas encuentran en los municipios el contexto propicio para su formulación, decisión y gestión, con la más efectiva participación ciudadana. No obstante, tanto las políticas públicas como los mecanismos participativos, adquieren mayor sentido en la medida que se logran articular con los restantes niveles de la estructura estatal, dígase provincia, región.

La capacidad del Estado para resolver las necesidades locales mediante políticas centralizadas, ha sido fuertemente cuestionada. La complejidad y diversidad de los problemas públicos, muchas veces distantes y hasta desconocidos por los poderes centrales, los procesos de crisis y globalización, han incidido en la redefinición de los métodos y forma en que el Estado proyecta las políticas para dar respuestas a las demandas y a los problemas del desarrollo de los territorios. Igualmente, la participación directa en un ambiente local, se presenta como alternativa ante la crisis por la que atraviesa el modelo democrático representativo. Este paradigma participativo ha demostrado falencias, relacionadas con la baja capacidad de los ciudadanos de decidir en los asuntos que les afectan. Se acusa de ser un proceso esencialmente electoral: la participación comienza y termina con la elección de los que gobiernan.

En este sentido, el contexto local apunta como el ámbito adecuado para impulsar prácticas participativas directas en las políticas públicas y en los asuntos públicos en general, por la cercanía del gobierno a los ciudadanos y a sus necesidades. Es así que el proceso de políticas públicas, ha dejado de ser prerrogativa exclusiva de los niveles centrales del Estado y se ha comenzado a otorgar a las localidades, potestades para la formulación y decisión de sus propias políticas.

En este marco, ha venido ganando espacio una concepción territorial de la política pública, refiriéndose a los flujos de acciones (disposiciones legales, planes, programas y actuaciones), que son formulados, decididos, gestionados y controlados en el nivel local de la estructura del Estado. Como bien apunta Braulio (2004), es una “(...) perspectiva moderna de las políticas públicas en un escenario de estados modernos que se descentralizan y construyen competencias en los ámbitos locales de gobierno a fin de entrar en contacto directo con el ciudadano (...)” (pp. 45-59). Los municipios asumen como rol formular, decidir y gestionar sus propias políticas públicas para hacer frente a las necesidades de sus ciudadanos, dejando atrás la visión del municipio como el ente encargado de tareas administrativas y de prestación de servicios.

A tales efectos, uno de las grandes necesidades de los territorios, en el orden político jurídico, encuentra fundamento en la descentralización. Por una parte, al acercarse el poder y los recursos a los ciudadanos, se viabiliza la participación de éstos últimos en el gobierno, específicamente, en la toma de decisiones. Por otra parte, la descentralización es el modo de dotar de autonomía a las localidades para asumir su autogobierno y la capacidad para formular sus propias políticas públicas. La descentralización es un proceso clave para lograr el poder de decisión de los gobiernos locales, tiene como misión relevante conferir a los municipios niveles de autonomía e independencia necesaria frente al poder central del Estado.

La descentralización tiene un enfoque político y administrativo. Por una parte, organiza el poder democráticamente al transferir poder de decisión política desde la administración central a órganos locales y democráticamente electos. Por otro lado, la descentralización se amplía al sector administrativo y se recurre a los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales en busca de mayor eficiencia en la gestión administrativa (Finot, 2001).

En suma, ambas formas de descentralización son favorables al desarrollo de las políticas públicas locales. Hay que considerar que las políticas públicas tienen un amplio espectro democratizador y a esto debe contribuir la descentralización política; empero, igual necesita que se traspasen al ámbito local capacidades decisorias y de gestión administrativa, la provisión de bienes públicos y servicios de calidad para sus comunidades, disminuir la distancia entre gobierno y gobernados, entre los recursos tanto materiales como financieros y las necesidades de los ciudadanos (Palma & Rufian, 2008).

En esta misma línea, la descentralización tiene como fin último dotar de independencia al ente descentralizado para que gestione los servicios que se le encomiendan (Sánchez, 2010). Se trata de lo que en la literatura se ha denominado como autonomía, “(...) la capacidad legalmente garantizada al municipio que le permite representar a la comunidad humana comprendida en su territorio y le dota de aptitud para gestionar, de forma independiente y responsable, la satisfacción de los intereses de la sociedad local. Todo ello, dentro de un ámbito competencial, más o menos amplio, que le es atribuido por la Ley” (Hernández, 2014, p.96).

La autonomía posee un contenido que se concreta en competencias específicas que le son atribuidas al ente descentralizado para la satisfacción de sus necesidades, distribuidas en cuatro ámbitos: institucional, financiero, administrativo y político. Dentro de este último, se reconoce como competencia concreta del ente descentralizado, entre otras, la facultad de las autoridades para instrumentar políticas públicas (Blanquer, 2006, p. 149).

Desde los más importantes instrumentos normativos, las localidades han sido confinadas a gestoras de actividades administrativas y de servicios, reservando para el poder central toda la capacidad de disposición en la formulación y decisión de políticas públicas, limitando, de esta forma, las capacidades participativas que se generan en las localidades. Sin embargo, las nuevas normativas deben tributar, a que la localidad sea la base para la elaboración y decisión de las políticas públicas, a partir de criterios articuladores que conjuguen los intereses territoriales con los intereses ramales y nacionales (Torres & Gómez, 2016). En este sentido, resulta necesario, dotar el ordenamiento jurídico de normas sólidas, que atribuyan autonomía a los municipios en materia de políticas públicas dentro de un adecuado régimen competencial: espacial y por materia.

Otro de los aspectos que merece un análisis, en aras de avanzar hacia un gobierno municipal por políticas públicas, está centrado en la participación ciudadana en las políticas; este tema constituye una empresa de no pocas complejidades. Ya habíamos argumentado en el cuerpo de este artículo que la política pública es un proceso esencialmente participativo. Sin embargo, parte de la problemática se centra en como concebir la participación ciudadana en las políticas públicas de manera que sea efectiva y eficaz. Esta cuestión conduce, en importante medida, al ámbito normativo del proceso. Para nada es cuestionable que el Derecho dota de seguridad y eficacia las relaciones que establecen los sujetos, máxime en el marco constitucional.

El estudio de la participación ciudadana en las políticas públicas, desde una perspectiva jurídica normativa, nos pone frente a un derecho. Se trata de un derecho al que se le ha otorgado amparo constitucional en varios países (Venezuela, Ecuador, Bolivia) desde finales de la década de los 90, en el marco de los asuntos públicos.

Sin embargo, el derecho a participar en los asuntos públicos es de más vieja data, incluso, reconocido por instrumentos jurídicos internacionales. Por ejemplo, en 1976 el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estableció en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. La contrariedad es que, en principio, la interpretación del

término “asuntos públicos” o “el gobierno” a los que hacen mención estas normativas, fue enmarcada únicamente en el contexto de la participación política con un marcado acento electoral. No obstante, ha venido ganando espacio una concepción más amplia de los “asuntos públicos”, la cual ha extendido el término a la participación ciudadana en el ámbito de la Administración Pública.

Esta posición no ha sido en modo alguno pacífica, un sector importante de la jurisprudencia y la doctrina, principalmente en España, niega el alcance del término “asuntos públicos” al ámbito de la participación en la administración pública. En el debate han mediado dos posiciones: abierta y restringida.

Los defensores del criterio restringido sostienen que la noción “asuntos públicos” hace alusión exclusivamente a cuestiones políticas, lo que obviamente reduce la participación ciudadana en los asuntos públicos a la participación política cuyo principal contenido es la conformación y control del poder político.¹ En cambio, el criterio abierto argumenta que el término asuntos públicos “(...) incorpora en el contenido del derecho otras modalidades participativas en las decisiones del resto de los poderes públicos, es decir, en la Administración Pública y el Poder Judicial” (Fernández, 2015, p. 134). Esta perspectiva, según los análisis de Fernández (2015), ha estado determinada por la interpretación de los textos internacionales y constituciones de Derecho Comparado, en concreto la de Portugal, en que expresiones como “participación en el Gobierno” o “dirección de los asuntos públicos” incluyen tanto el ámbito político como administrativo. Incuestionablemente, la exégesis literal del término “asuntos públicos”, nos pone frente a la propia actividad de la administración pública, como acertadamente refiere Castel (2009).

En este marco, la participación ciudadana en los asuntos públicos, en el ámbito de la administración pública, comienza a ser asumida normativamente con un enfoque de derecho, inclusive en sede constitucional, y en este caso, las políticas públicas emerge como objeto de la participación. Según la investigadora Cunill (2010) la participación ciudadana en las políticas públicas con enfoque de derecho, en América Latina, data de la década del 90, como respuesta a los procesos de globalización, la desigualdad distributiva de los recursos y la inestabilidad política de la región.

A partir de esta década aparecen importantes leyes de participación ciudadana en la región, que regulan novedosos mecanismos de participación ciudadana en las políticas públicas con un enfoque de derecho: Colombia, Nicaragua, México. Así mismo, aparece incorporado como derecho fundamental en textos magnos como los de Venezuela (1998), Ecuador (2009) y Bolivia (2009). Se trata, como diría con toda convicción Alguacil, (2004), del derecho de todo ciudadano a decidir subsidiariamente sobre los asuntos que le afectan, sobre los asuntos públicos (democracia participativa). De igual forma, este derecho se caracteriza por el

(...) desarrollo de espacios de participación en la identificación, formulación, gestión o ejecución, seguimiento y evaluación de resultados, auditoría ciudadana de las políticas públicas, pero también se fortalece el derecho ciudadano a tener iniciativa de ley y a estar informados de los procedimientos y procesos legislativos (...) (Sol Arriaza 2012, p. 55).

Otros Estados acogen en su magno texto el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas al ser firmantes de instrumentos internacionales que hacen un reconocimiento de éste,

¹Esta interpretación tiene su principal anclaje en la jurisprudencia española, específicamente, la interpretación que hace el Tribunal Constitucional Español (TCE) al artículo 23.1 de la Constitución de 1978. Según el Tribunal, la participación en los asuntos públicos a la que se refiere dicho precepto es “(...) en primera línea, la que se realiza al elegir a los miembros de las Cortes Generales, que son los representantes del pueblo, según el art. 66 de la Constitución(...)” Sentencia del Tribunal Constitucional No.51/1984, de 25 de abril, FJ 2.

obligándose a incorporarlo y desarrollarlo en su ordenamiento jurídico interno.² En suma, se apunta a una forma específica de participación ciudadana en los asuntos públicos en el ámbito administrativo, así reconocido positivamente: el derecho de todo ciudadano a participar en la formulación, implementación, y evaluación de las políticas públicas. De tal manera, las políticas públicas tienen en su epicentro el accionar intencionado de todos los actores de la sociedad; los cursos de acciones, que constituyen el contenido de las políticas, tienen su origen, gestión y control con la participación de todos los actores de la sociedad, incluyendo el gobierno, en un ejercicio pleno de democracia.

Ahora bien, qué significado tiene, en el ámbito político jurídico, reconocer la participación ciudadana en las políticas públicas como un derecho, incluso, de alcance fundamental. Cuando el constituyente reconoce un derecho como fundamental en el magno texto es porque, en gran medida, para el sistema jurídico y político, se hace esencial brindar la máxima protección a determinados comportamientos de los actores sociales o a las relaciones que estos establecen (Bastida, 2004). En el caso del derecho estudiado, la necesidad transita, entre otras, por la importancia que han venido ocupando las políticas públicas en pos de la gestión de los asuntos públicos, la legitimación de los gobiernos, la profundización de la democracia y el desarrollo de los territorios, en el marco de esa nueva sociedad localista, descentralizada, autónoma y participativa, versus globalización neoliberal y a la partidocracia.

Al respecto Cunill (2010), apunta que

(...) se está desarrollando un cierto consenso en el sentido de que es necesario repensar las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de los derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, en términos de acceso a activos, ingresos y muy especialmente, de servicios (...) (p.10).

En el orden normativo, y con independencia de la parte del texto constitucional donde se instituya, todo derecho tiene que estar dotado de un importante nivel de certitud, en término de concreción de sus contenidos, objeto y sujetos titulares, en respaldo a ese valor jurídico otorgado. Conforme afirma Bastida (2004), cuando se trata de los derechos fundamentales, es pertinente, en primer orden definir el carácter subjetivo del derecho, es decir, crear un ámbito de libertad (contenido del derecho) atribuible a un (sujeto) para que pueda defender, asegurar o ejercer determinadas expectativas, es decir, el objeto del derecho.

Entonces, para lograr una participación ciudadana en las políticas públicas con elevados estándares de eficacia, la protección de estas potestades en un ambiente de derecho fundamental resulta relevante. En este camino, es importante una adecuada configuración constitucional del derecho, como mínimo: objeto, sujeto y contenido.

5. Hacia un gobierno por políticas públicas en la municipalidad cubana: avances y limitaciones desde la perspectiva normativa constitucional.

La institución de la política pública aparece en el ordenamiento jurídico cubano con la Constitución aprobada en 2019. Precedentemente los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución (LPE), la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (CME), y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030 : Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos (PDS),

²Destaca la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobada por los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los países Iberoamericanos, reunidos los días 25 y 26 de junio de 2009 (CIPCGP). Al ser firmantes de esta normativa internacional, varios Estados incorporan el derecho a su ordenamiento jurídico interno, por ejemplo Argentina, España, Brasil.

dedican substanciales espacios al tratamiento de la política pública; incluso, afirman algunos autores, Limonta (200), Rodríguez (2018) que la proyección de la institución en estos documentos, en su conjunto, conforman un modelo de gobernanza.

En este marco se vislumbra un avance hacia la descentralización y la autonomía municipal; por ejemplo, en los (LPE, 2011), se enrumban un grupo de lineamientos (21, 37, 61, 103, 120), con base en principios como la descentralización, la autonomía y la participación de todos los actores locales. De igual forma el (PDS, 2016), constituye un proyecto de avanzada, respecto a la concepción de la participación ciudadana en las políticas públicas. Ciertamente, el documento no alude de forma directa a la categoría gobernanza, sin embargo, los principios que sustentan esta forma de gobierno, subyacen cuando se analizan los ejes estratégicos y objetivos que lo conforman. El eje estratégico gobierno eficaz y socialista e integración social del (PDS), por ejemplo, reconoce la necesidad de perfeccionamiento del nivel territorial, en el sentido de lograr mayor nivel de articulación entre el nivel central y el territorial. De esta manera se pretende potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y su capacidad para promover el desarrollo.

Por su parte, el magno texto del 2019, muestra significativos avances en materia de descentralización y autonomía que favorece los procesos democráticos y participativos, al convertir a los municipios en el espacio político de los ciudadanos. En este sentido, relativo a la estructura de los órganos locales, se eliminan las asambleas provinciales y en su lugar se instituye un órgano de gobierno, según lo define el artículo 167 del texto constitucional, el cual cumplirá funciones estrictamente administrativas, según establece el artículo 174. Al quedar eliminado el referido ente representativo, el municipio gana en autonomía política, atendido a que este último órgano absorbía competencias decisionales al ente municipal en diversas materias.

La Carta Magna de 2019, introduce, como aspecto novedoso, la conceptualización del municipio (artículo 168), donde la autonomía queda determinada como atributo del ente local. Siguiendo esta línea, en el artículo 169, se establece el contenido de la autonomía, tanto en la perspectiva política como administrativa: capacidad para la elección o designación de sus autoridades, facultad para decidir sobre la utilización de sus recursos y el ejercicio de las competencias que le corresponden, dictar acuerdos y disposiciones normativas necesarias para el ejercicio de sus facultades. Sin embargo, no se reconoce como contenido de la autonomía política, la facultad del ente local para formular y aprobar sus propias políticas públicas. Al no reconocerse la autonomía del ente municipal para formular y decidir sus propias políticas públicas, el derecho de los ciudadanos a participar en éstas, queda limitado en la misma medida que le ha sido constreñida la capacidad al órgano local. Incluso, la autonomía municipal opera como garantía institucional para el ejercicio del derecho de participación, al menos en la formulación y decisión de las políticas públicas. (Bastida, et. al. p. 101)

No obstante, la Ley de funcionamiento del Consejo de Administración Municipal, que entra en vigor un año después, faculta al Consejo de Administración Municipal (CAM) para la formulación de políticas públicas municipales, de manera que abre una ventana al ente local en esta materia. Sin embargo, no se puede obviar, que más allá de la atribución a un órgano específico, la facultad para formular y decidir políticas públicas, en el marco de la autonomía local constitucionalmente reconocida, adquiere una dimensión mucho mayor; funge como un contenido mínimo esencial del derecho de participación ciudadana en el contexto local, que obliga al órgano legislativo a un posterior desarrollo de la institución dentro de las pautas trazadas por el constituyente (Tribunal Constitucional Español, sentencia 240/2006).

En cuanto a la política pública, vista como instituto jurídico *per se*, el nuevo texto magno de 2019 tiene el mérito de introducirlo por vez primera en el ordenamiento jurídico patrio. A pesar de ello,

a juicio de los autores del artículo, no existe una adecuada sistematización de la institución, al menos la necesaria hacia la conformación de un gobierno por políticas pública y el derecho de los ciudadanos a participar en ellas. En materia de políticas públicas, la nueva Carta Magna deja abierta importantes lagunas, en aspectos medulares del funcionamiento del Estado mismo, que debieron tener amparo constitucional, máxime si constituyen elementos básicos sobre los cuales se sustenta el modelo económico que se proyecta: ¿Dónde y cómo se construyen las políticas públicas? ¿Qué niveles de la estructura estatal son competentes para formular, decidir políticas públicas y en qué materias?

Por ejemplo, conforme establece el artículo 191 constitucional, el órgano asambleario local está facultado únicamente para coadyuvar a la ejecución de las políticas del Estado en su demarcación, empero no se le otorgan facultades en el orden de las políticas públicas locales.³ En esta misma línea, el artículo 184 ordinal f) de la Constitución dispone como facultad del Consejo Provincial, aprobar las propuestas de políticas que contribuyen al desarrollo integral de la provincia, antes de su presentación al Consejo de Ministros. Este es un artículo con muchas limitaciones, por una parte no define el tipo de política de que se trata, quiénes, cómo y en qué nivel de la estructura estatal se formulan, ni en qué materias. Por otro lado, queda como interrogante, para qué se presentan las políticas públicas al Consejo de Ministros, en tanto no tiene este último órgano central del Estado, constitucionalmente reconocida, ninguna prerrogativa a tales fines.

Analizar si el magno texto cubano de 2019 reconoce o no, a partir de sus elementos configurativos (objeto, contenido, sujeto), el derecho de los ciudadanos a participar en las políticas públicas, genera importantes tensiones. El artículo 200 constitucional regula lo concerniente a la participación ciudadana circunscripta al nivel municipal, y aunque el constituyente la reconoce como un derecho ciudadano, no lo incluye en el título referido a los derechos fundamentales. Este particular, a nuestro juicio, no debe marcar diferencia en su tratamiento con respecto a los que aparecen regulados en el título de los derechos fundamentales, bajo el principio de que todos los derechos constitucionalmente reconocidos tienen igual valor.

Otro problema, es que no queda definido el objeto del derecho (las políticas públicas). La Carta Magna, en el artículo 200, hace alusión al término derecho de participación ciudadana, sin definir en que se participa. Este silencio del constituyente, obviamente trasciende a la posterior definición de los contenidos del derecho, que igualmente, tampoco quedan definidos en el texto. En buena técnica, el constituyente debió fijar, en el magno texto, el objeto del derecho para posteriormente poder definir los contenidos. De esta forma, se le trazaría un marco de actuación al legislador ordinario, dentro del cual éste viene obligado a implementar procedimientos y mecanismos participativos para garantizar el ejercicio efectivo de aquellos ámbitos de libertad (contenido), que forman partes insolubles del derecho reconocido y de su objeto.

Con respecto al sujeto activo del derecho, éste no asoma con claridad meridiana de la lectura del artículo 200 constitucional. En este marco no queda claramente definido en que casos el sujeto es el ciudadano, el poblador, e incluso si pueden o no ser titulares del derecho las personas jurídicas y los sujetos colectivos de forma general.

Ciertamente, el artículo 200 permite interpretar, que el derecho de participación ciudadana que regula, busca involucrar al ciudadano en los asuntos públicos en el contexto local, empero no

³Parece contradictorio, la Carta Magna, por una parte no reconoce la autonomía al ente municipal en materia de formulación y decisión de políticas públicas locales. Por otro lado, el órgano representativo y de poder local (la asamblea), carece de facultades al respecto y sin embargo, les son concedidas al Consejo de Administración Municipal en términos de formulación.

necesariamente mediante la participación en las políticas públicas. Por ejemplo, el artículo está ubicado dentro de la sección quinta (Garantías a los Derechos de Petición y Participación Popular Local). Así mismo, la utilización en otros apartados del artículo, de términos como interés local, interés general apuntan hacia un derecho de esta naturaleza. Sin embargo, estos elementos no alcanzan para interpretar, al menos desde sus elementos configurativos (objeto, sujeto, contenido), que se trata de un reconocimiento al derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, habida cuenta que el texto magno no define los elementos que lo conforman como tal.

Conclusiones

La política pública es un proceso constituido por un flujo de acciones (subprocesos), planes, proyectos, normas, que conforman su contenido y tiene como objetivo la resolución de un problema público. La política pública, si bien requiere de la actuación de una autoridad pública, la participación de los ciudadanos es un componente esencial para el proceso de contextualización y dimensionamiento público de la política. Desde esta perspectiva, los flujos de acciones encuentran en el contexto local el ámbito para su formulación, gestión y evaluación, por ser allí donde resulta más viable la interacción de todos los actores sociales en torno a los asuntos públicos. En este marco, la política pública es utilizada por los gobiernos locales y la administración como una herramienta esencial para lograr efectividad en la solución de los problemas públicos, en la profundización de la democracia, el control de los recursos y la legitimación del poder.

El ejercicio de gobierno centrado en las políticas requiere que los gobiernos locales sean dotados, mediante procesos descentralizadores, de autonomía para la formulación y gestión de sus propias políticas públicas. A la par, deben instituirse mecanismos que viabilicen una amplia participación de los ciudadanos en las políticas públicas en perspectiva de un derecho constitucionalmente reconocido que garantice su libre ejercicio ante los poderes públicos. En esta dirección, la Constitución cubana de 2019 muestra importantes progresiones: otorgamiento de autonomía a los municipios a partir de políticas descentralizadora, institucionalización de la política pública como herramienta para la gestión de los gobiernos municipales, reconocimiento del derecho de participación ciudadana en el contexto local; no obstante, aún subsisten limitaciones, en el orden normativo constitucional, que no favorecen la actividad de gobierno centrada en las políticas públicas en contexto local: deficiente sistematización de la política pública como institución, en términos de indefinición de las estructuras del Estado facultadas para su formulación, aprobación y gestión, así como las materias; no se reconoce, como contenido político de la autonomía municipal, la facultad del ente municipal para formular y decidir sus propias políticas públicas, como garantía a los derechos de participación ciudadana y al adecuado desarrollo de la institución en sede legislativa; no se reconoce, desde su configuración (objeto, sujeto, contenido), el derecho de participación ciudadana en las políticas públicas, como herramienta que viabilice la intervención de los actores de la sociedad en los asuntos públicos en el contexto local cubano.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *Problemas públicos y agendas de gobierno*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en C. H. Acuña, (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 425-462.
- Alguacil Gómez, J. (2004). La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional, en *Intervención Psicosocial*, 13(3), 289-305.
- Arellano Gault, D. & Blanco, F. (2013). *Políticas Públicas y Democracias*, México: Instituto Federal Electoral.
- Arias Guevara, M. A., & Labrada Silva, C. (2009). *El debate sobre el desarrollo local en Cuba. Experiencias en la provincia de Holguín (Región Oriental)*, Trabajo presentado al XXVII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. VIII Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires, recuperado el 11 de septiembre del 2019 en: <http://www.aacademica.org/000-062/474>
- Bastida, F.J. et al. (2004). *Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978*, Madrid: Editorial Tecnos.
- Bayón Chacón, G. (1961). *La Crisis de la Sociedad Capitalista y el Intervencionismo Estatal*, Madrid: Ateneo.
- Blanquer, D. (2006). *Curso de Derecho Administrativo. Los Sujetos y la Actividad*, Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Braulio Vargas, M. A. (2004). Políticas públicas locales y desarrollo, en *Revistaesan-Cuadernos de difusión*, 8(17), 47- 59.
- Castel Gayán, S. (2009). La ordenación jurídico-administrativa de la participación ciudadana: una mirada desde el Estado autonómico, en *Revista Aragonesa de Administración Pública: Diputación General de Aragón y Gobierno de Aragón, España*,(34), 399-446.
- Claude Thoenig, J. (1999). El análisis de las Políticas Públicas, en *Revista Universitas*, (93), 75.
- Constitución de la República de Cuba, Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 24 febrero de 2019.
- Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista (II) [DVD], dirigido por Iván Barreto Gelles, La Habana, Cuba, Empresa de Informática y Medios Audiovisuales (CINESOF), 2017, (4:17 min.).
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (46), 1-20.
- Fernández González, P. (2015). *La participación en la administración pública como expresión de intereses supra individuales (colectivos y difusos): a propósito de la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, (Tesis Doctoral), Universidad Carlos III de Madrid, España
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica* Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gallichio, E., & Alejandra, C. (2005). *Desarrollo Local y descentralización en América Latina*, Montevideo, Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)/Diputación de Barcelona.
- Goma, R., & Blanco, I. (2002). *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, trabajo presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, celebrado del 8 al 11 de octubre de 2002.

- Habermas, J. (1987). *Teoría de la acción comunicativa*, tomo II, Paris: Editorial Fayard.
- Hernández Aguilar, O. (2014). La autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, (30), 92-122.
- Jiménez Benítez, W. G. & Ramírez C. A., (2008). *Gobierno y Políticas Públicas*, recuperado el 17 de noviembre de 2014 en: www.esap.edu.co/portal/wp-content/.../1_gobierno_y_politica_publica.pdf
- Lahera, E. (2002). *Introducción a las políticas públicas*, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Ley 138/2020 De organización y funcionamiento del Gobierno Provincial del Poder Popular de la República de Cuba, (GOC-2021-162-O14).
- Ley 139/2020 De organización y funcionamiento del Consejo de la Administración Municipal de la República de Cuba, (GOC-2021-163-O14).
- Ley No. 132/2019 De Organización y Funcionamiento de las Asambleas Municipales del Poder Popular y de los Consejos Populares de la República de Cuba, Gaceta Oficial Extraordinaria No. 5, de 16 de enero de 2020.
- Limonta Montero, R. (2017). *La participación ciudadana en la gestión de las finanzas públicas en el ordenamiento jurídico cubano*, (Tesis Doctoral), Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.
- Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, Editora Política, La Habana, 2011.
- Palma, E., & Rufián, D. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*, Santiago de Chile: ILPES, Documento CPS-48.
- Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Económicos Estratégicos. Editora Política, La Habana, 2016.
- Rodríguez Herrero, G. (2010). *Los modelos de descentralización y participación ciudadana en el punto de mira: escenarios plurales y resultados complejos*, España: Editorial Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco Donostia-San Sebastián.
- Sánchez Morón, M.(2010).*Derecho Administrativo*. Parte General, España: 6ta edición, Editorial Tecnos.
- Sol Arriaza, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en espacios institucionales de los Estados Centroamericanos*, San José C.R.: FLACSO.
- Subirats, J. (2016), Nociones conceptuales de gobernanza, política y administración pública, en G. Endara (coord.), *El rol del Estado: contribuciones al debate*, (pp. 121-157), Quito-Ecuador: Editorial Andrea Carrillo.
- Tamayo Sáez, M. (1997).El análisis de las políticas públicas, en R. Bayón y E. Carrillo, (coord.). *La Nueva Administración Pública*, (pp.281-313), Madrid: Alianza Universitaria.
- Torres Páez. C. & Gómez Ceballo, G. (2014). Las políticas públicas y su papel en la gestión del desarrollo local, en *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, (4) ,18-32.
- Tribunal Constitucional Español, Sentencia 240 del 2006.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009).Hacia una nueva definición del concepto política pública, en *Desafíos*, (20), 149-187.