

**EVALUACIÓN
DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
EN AMÉRICA
LATINA**

**EDGARDO R. ROMERO FERNÁNDEZ
COORDINADOR**

**EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
EN AMÉRICA LATINA**

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Edgardo R. Romero Fernández
Coordinador



Santa Clara, 2019

Edición y corrección: Anabel Amil Portal

Diseño de cubierta y diagramación: Armando Raúl Reguera

© Edgardo Romero Fernández, Pascual Valdés Rodríguez, Zulma D. Ramírez Cruz, Víctor Almanza Tojeiro, María de los Ángeles Castillo Dávila, Karine Rocha Lemes, Andrés Ricardo Jiménez Castillo, Yerenis Torres Cala, Maritza V. Martínez Lima, Alian Valdés Montañez, Yamila Contreras Tejeda, Hayled M. Reyes Martín, Mignelys García Bello, Dailín Wellington Sánchez, Milton Encalada Granda, Gabriel Gustavo Tapia Ocampo, Juan Carlos Ramírez Sierra, Lisandra Lefont Marín, Lidia Cano Obregón, 2019

©Sobre la presente edición:

Editorial Feijóo, 2019

ISBN: 978-959-312-319-8

Editorial Feijóo:

Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas

Carretera a Camajuaní km 5%, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP: 54830

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	9
Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández	
REVISITANDO A GIANDOMENICO MAJONE: LA DIMENSIÓN AXIOLÓGICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	11
Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández	
LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL ALBA-TCP: UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVIDAD.....	21
Dr. C. Pascual Valdés Rodríguez	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN) EN BOLIVIA: APUNTES PARA LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PSARDI 2016-2020.....	31
Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz	
ASPECTOS ESENCIALES DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EDUCACIÓN EN BOLIVIA.....	54
MSc. Víctor Almanza Tojeiro	
ACERCAMIENTO A LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOBRE CULTURA CIENTÍFICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN BOLIVIA.....	70
MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila	
LOS CAMINOS DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL.....	86
MSc. Karine Rocha Lemes	
EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PRAP) EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN CRÍTICA.....	106
MSc. Andrés Ricardo Jiménez Castillo	

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN CUBA: UNA VALORACIÓN GENERAL.....124

MSc. Yerenis Torres Cala

Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz

LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN CUBA DESDE EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA.....136

Dra. Maritza V. Martínez Lima

EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA, EL DESARROLLO LOCAL Y LA MODELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA CUBA ACTUAL: RETOS AL NUEVO PROYECTO SOCIOECONÓMICO.....149

MSc. Alian Valdés Montañez

MSc. Yamila Contreras Tejeda

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN CUBA: RETOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA.....167

MSc. Mignelys García Bello

VALORACIONES SOBRE LA POLÍTICA CULTURAL CUBANA EN SESENTA AÑOS DE REVOLUCIÓN: RETOS DE LA POLÍTICA DE DIFUSIÓN MUSICAL EN LA EMISORA RADIAL CMHW DE SANTA CLARA (2010-2018).....186

Lie. Hayled M. Reyes Martín

VALORACIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DE DISEÑO DE POLÍTICAS CULTURALES EN CUBA Y ECUADOR.....216

MSc. Dailín Wellington Sánchez

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DESARROLLADA EN EL ECUADOR EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO.....231

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

MSc. Milton Encalada Granda

IMPORTANCIA Y POSIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO.....252

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

MSc. Gabriel Gustavo Tapia Ocampo

APUNTES PARA UNA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA EN TORNO A LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN NICARAGUA EN EL ÚLTIMO PERÍODO DE GOBIERNO SANDINISTA.....268

MSc. Juan Carlos Ramírez Sierra

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN VENEZUELA: ENTRE QUIJOTISMOS Y DESACIERTOS.....296

MSc. Lisandra Lefont Marín

BALANCE DE LAS APROXIMACIONES A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI.....314

Dr. C. Edgardo Romero Fernández

MSc. Lidia Cano Obregón

PRESENTACIÓN

La presente compilación de textos es la segunda obra colectiva fruto del trabajo del grupo de investigadores que forman parte del proyecto La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña, radicado en la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Cuba.

La temática abordada en esta obra (la evaluación de políticas públicas en América Latina) es continuidad lógica del primer libro de nuestro grupo de investigación, intitulado *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, publicado en 2018 bajo el sello de la Editorial Feijóo. En aquella obra se expuso una crítica constructiva al manejo de las políticas públicas por parte de los gobiernos progresistas instalados en el poder en América Latina en los tres primeros lustros del actual siglo. Consideramos constructiva la crítica realizada en aquel texto, pues la misma partió de un cuestionamiento a la teoría sobre política pública, a sus preceptos teóricos, al escaso arsenal sobre evaluación producido por los teóricos clásicos de esta materia, y particularmente a las interpretaciones y formas de aplicación de la política pública en todo el subcontinente americano, aun cuando el interés fundamental del proyecto eran los países del ALBA.

Aunque el proyecto integracionista ALBA constituye nuestro objeto de estudio declarado, para los investigadores del grupo está claro que cualquier proceso de integración regional en América Latina solo se sostendrá si está cobijado por la unidad de los pueblos latinoamericanos y caribeños en torno a la defensa de su soberanía, identidad cultural y desarrollo autóctono. Respecto a ello, el memorable líder cubano Fidel Castro, en la Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía, argumentó que: «La cuestión no estriba en que cada país de nuestra área trate de salvarse por sí mismo, porque es un sueño imposible en un mundo dominado hoy por gigantes industriales y políticos. Tenemos necesidad de crear entre todos un gigante, para poder realmente desarrollarnos y disfrutar de paz, independencia y seguridad».¹

En vista de ello, casi desde el inicio del proceso investigativo nos inclinamos a ampliar nuestras indagaciones al resto de América Latina, lo que condujo a que en este texto (y muy probablemente en las entregas futuras sobre el tema de las políticas

¹ Castro, Fidel: *Discurso en la Cumbre Iberoamericana de Salvador de Bahía, Brasil, 1993*, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, 1993.

públicas en América Latina), aparecieran trabajos que no abordaban a los países que integran o integraron el ALBA-TCP, sino a otros países del subcontinente.

Por otra parte, el hecho de trabajar en un proyecto de investigación abierto, flexible, nos permitió integrar en diferentes momentos del proceso a investigadores que hicieron estancia con nosotros; aunque no todos hayan concretado una producción específica, sí enriquecieron el diapasón de nuestras búsquedas. Así, participaron con nosotros: Milton Encalada y Gustavo Tapia, de Ecuador; Karine Rocha, de Brasil; Daniel Gatica, Rubina Espinoza y Noé Carmona, de México; Andrés Jiménez, de Colombia; e Irene Caballero, de España, esta última con una investigación sobre las políticas del gobierno chileno hacia la Araucanía.

La evaluación de políticas públicas en América Latina fue abordada desde varios ángulos y con distintos grados de profundidad, lo que generó diversos tipos de resultados. Algunos de estos no alcanzaron el nivel de coherencia requerido para su publicación inmediata, pero de igual forma fueron muy valiosos para el aprendizaje colectivo realizado en los talleres de discusión del proyecto, por lo que damos gracias a todos los esfuerzos e intentos realizados.

Dado el escaso desarrollo sobre la cuestión de la evaluación de políticas públicas y especialmente el escaso desarrollo de este acápite en América Latina, no era posible pretender lograr evaluaciones rigurosas en un primer momento. Para el grupo de investigadores era esencial ganar en cultura de evaluación y hacer conciencia sobre este aspecto, que es el objetivo central de este libro. En vista de ello, el asunto de la evaluación de políticas públicas en América Latina se abordó desde el ámbito teórico general, enfatizando en su necesidad y rigurosidad, y desde experiencias concretas de evaluación en diversos países. En varios casos, estas experiencias no podemos identificarlas con evaluaciones propiamente dichas, sino con valoraciones o acercamientos a la evaluación, que contribuyen igualmente a elevar la cultura en este aspecto y a la conciencia de la necesidad de evaluación.

Dr. C. Edgardo Romero Fernández*
Santa Clara, diciembre de 2018

2 Coordinador de la Maestría de Ciencia Política de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas; coordinador del proyecto de investigación La Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA), sus políticas públicas y los valores fundacionales de la integración latinoamericana y caribeña, y asociado del proyecto de investigación Sociedad cubana. Retos y perspectivas en el proceso de actualización del modelo económico y social.

REVISITANDO A GIANDOMENICO MAJONE: LA DIMENSIÓN AXIOLÓGICA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dr. C. Edgardo Romero Fernández

La política como acción transfigurada de lo social en las sociedades divididas en clases no es solamente toma de decisiones, como se la ha presentado de manera simplista recurrentemente, pues si bien es punto de partida de una acción de ejercicio del poder, el hacer política va más allá del ¿qué hacer?, pues los modos de implementación de cualquier decisión son fundamentales para que esta tenga éxito. De nuevo, la cuestión no queda aquí en los métodos utilizados o a utilizar, sino que implica a los actores de la acción política, a los destinatarios de la misma y a las consecuencias derivadas de la acción, todo lo cual indica la necesidad de un estudio sistémico del quehacer político en nuestras sociedades.

Por otro lado, se ha demostrado de disímiles formas que ninguno de los reguladores modernos por excelencia de los procesos sociales (Estado, mercado y comunidad) pueden por sí solos conducir de manera equitativa los procesos de desarrollo, progreso, bienestar social, o como quiera que decidamos denominar contemporáneamente al proceso antroposociogenético que significa el avance del género humano hacia una situación *mejor*, más plena que en la que vive hoy la humanidad.

La aseveración anterior nos sitúa directamente en el campo de las políticas públicas, ya que desde su aparición a mediados del siglo pasado, las mismas han mostrado su potencialidad para servir de enlace entre las demandas de los ciudadanos y la actuación de los Estados y los gobiernos en particular.

Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido este como conjunto de instituciones políticas) produce decisiones públicas en su interacción con el resto de los actores. Estas decisiones constituyen el *output* del sistema político y se plasman en productos tan cercanos a la vida de los ciudadanos como la política educacional, la gestión del sistema de salud pública, la planificación de los sectores energéticos, la administración del sistema de transporte, la organización de la defensa nacional, y un larguísimo etcétera. Se incluye también en la disciplina el estudio sobre cómo dichos procesos se ponen en marcha y se desarrollan (implementación); cuál es

la demanda de la cual parten y el plan para abordarla (diseño); la correspondencia entre estos (evaluación *ex ante*); y cuáles son sus resultados e impactos (evaluación *ex post* de políticas públicas).

Estos diversos aspectos teóricos han sido elaborados poco a poco y realmente sería más conveniente decir que están en proceso de construcción; por ello, los análisis concretos de cualquiera de estos aspectos es significativo para el desarrollo de esta disciplina de la ciencia política que responde al nombre de política pública. Y si a esto añadimos que en la oleada progresista que llegó al poder en América Latina y se mantuvo en el mismo durante los tres primeros lustros³ del presente siglo, se requería de una acción coordinada y eficiente del Estado y del gobierno junto con las instituciones y organizaciones de la sociedad civil para enfrentar la urgente necesidad de resolver los déficits sociales, se comprende la importancia de profundizar en los análisis y estudios que sobre políticas públicas tengan lugar en el subcontinente.

La argumentación y la persuasión en la elaboración de las políticas públicas

En 1989 el profesor Giandomenico Majone, quien a la sazón era director de la Unidad Política Europea en el Instituto Universitario Europeo de Florencia, Italia, publicó un libro renovador para los analistas de políticas públicas, titulado *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, que se tradujo al español en 1997 y que aún mantiene su carácter inquietante, tanto por las aseveraciones del autor, como por el estudio introductorio de Luis F. Aguilar, reconocido especialista mexicano en la temática de políticas públicas.

El propósito de Majone de establecer el vínculo de la argumentación y la persuasión con el análisis de las políticas públicas,* es lo que nos lleva al planteamiento de la dimensión axiológica del análisis de políticas públicas, pero inicialmente partiré de la valoración que hace de la propuesta de Majone un experto como Luis Aguilar, pues sintetiza de manera brillante el planteamiento del destacado profesor italiano, cuando afirma:

Su posición toma distancia del análisis convencional al afirmar que la política es más que la decisión y por ende exhibe los límites de cualquier

* Evidentemente se mantienen algunos gobiernos de corte progresista en el poder, pero ya constituyen minoría.

« Ver: Majone, Giandomenico: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, p. 9, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

estudio de las políticas que busque única y exclusivamente mejorar la eficiencia de esta última mediante un manejo de sus aspectos técnicos y económicos. Pero también se aleja inteligentemente de quienes en su afán de reivindicar el carácter político de la política pública siguen confundiéndola con la decisión de gobierno y entienden a ésta como la expresión práctica del equilibrio y punto de arreglo entre intereses privados divergentes.*

De aquí, coincidiendo con la valoración de Aguilar, es destacable el rechazo al tecnicismo y a las posturas de neutralidad axiológica respecto al análisis de políticas públicas, y como explicará más adelante el propio Majone, respecto a la evaluación. Pero ya que asumimos la dimensión axiológica de la elaboración de la política pública, es necesario situar las posiciones de los autores mencionados, y Aguilar deja clara la suya cuando expresa:

No se puede calificar estrictamente como pública una política gubernamental que de entrada se descalifique o boicotee por el conjunto o la mayoría de los ciudadanos, debido a que no están convencidos de los medios, agentes y fines del curso de acción decidido por el gobierno con el propósito de resolver los problemas y las demandas planteados por ellos."

Así, el debate público es parte consustancial de la elaboración, la implementación, y, como veremos más adelante, de la evaluación de políticas públicas. Esto es destacable no porque sea simplemente una postura que compartimos, sino porque plantea elementos de distanciamiento de formas anteriores de hacer política, correspondientes tanto a la evolución del capitalismo como sistema sociopolítico, como al socialismo. Dichas formas no solo estaban basadas en una importante cuota de intervención estatal, sino que se fundamentaban muchas veces en la idea de que si la intención era buena, o resultaba muy complicada consultarla, debatirla con la población solo traería problemas, pues retrasaría los procesos de toma de decisiones. Este tipo de política estatal (o estadocéntrica)? y/o social evidentemente ayudaba a los

s Aguilar, Luis F.: «Estudio Introdutorio», en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, p. 22, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

s *Ibidem*, p. 23.

' Un análisis bastante exhaustivo de los orígenes del estadocentrismo puede encontrarse en: Romero, Edgardo: «Estadocentrismo y política pública: origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América

desfavorecidos, y más allá de llamarla asistencialista o compensatoria, no podemos llamarla pública, pues en ella (en el proceso de elaboración, implementación y evaluación) no participan todos los interesados, especialmente aquellos «beneficiarios» que no son parte del gobierno.

Caracterización de las políticas públicas respecto a otros tipos de gobierno a través de políticas. El asunto de la evaluación de políticas públicas

La acción del gobierno a través de políticas es una regla, pero el gobernar por políticas no siempre ha tenido el mismo sentido, y por ello es importante diferenciar a qué tipo de política nos referimos, para poder evaluar con posterioridad, desde un referente teórico bien sustentado, qué tipo de ejercicio político realiza el gobierno y a qué intereses responde.

De tal forma, si fuésemos a clasificar la forma de gobernar por políticas con un enfoque histórico lógico podríamos presentar dicha clasificación como sigue:

1. Dirigidas al control y preservación de una población específica, en un territorio específico, aparecen las *políticas estatales* o de *Estado*, que datan desde los procesos de constitución de los Estados-nación, y se fundamentan en la *razón de Estado*, ya que su objetivo fundamental es la constitución y preservación de esa fuerza que representa un poder no individualizado, necesario para preservar el dominio de una clase o grupo sobre un territorio concreto. Estas políticas son:
 - . Verticales.
 - De control.
 - De sobrevivencia.

Cualquier política que apele a la razón de Estado, aludiendo a la necesidad de sobrevivencia ante amenazas externas, catástrofes, etc., es una política estatal, pero sería mucho mejor llamarle estatista, pues se orienta a la preservación del cuerpo político llamado Estado y no a grupos de población concretos.

Evidentemente, las políticas estatistas o de Estado se desarrollan en el escenario público, pero no son políticas públicas, pues no responden a elementos de eficiencia

para el desarrollo de las poblaciones existentes en el territorio del Estado, sino solo a la preservación del mismo, lo que a su vez provee de poder y estabilidad a la clase o clases que controlan las riendas del Estado.

2. Por otra parte, luego del ascenso de la burguesía al poder, tras el ciclo clásico de revoluciones burguesas en Europa y Estados Unidos, se hizo necesario no solo controlar a las masas obreras y campesinas, sino además movilizarlas y aparecieron las *políticas sociales*.

El «estallido de lo social» a partir de las consecuencias no esperadas o los efectos imprevisibles de la modernidad trajo consigo una forma de actualización del control y la integración social. Las políticas sociales, para lograr su objetivo de control e integración, no podían ser de otra forma que asistencialistas, y al igual que las políticas de Estado (estatistas), verbalistas; pero además, como el asunto de la integración social no era integrar a la sociedad en su conjunto, sino que los individuos tuvieran que integrarse a un orden social preestablecido (burgués), entonces las políticas sociales fueron, además, diferenciadoras (marginadoras).

Evidentemente ligadas a las posibilidades del régimen económico, las políticas sociales condenadas en sentido general al fracaso debido a su diseño, fracasan estrepitosamente en la época neoliberal, con la desaparición del Estado benefactor en los países capitalistas, y con la desaparición del Estado paternalista en los países socialistas. Esto no quiere decir que no se haga ahora política social, sino que la misma ha perdido credibilidad y aparecen nuevas exigencias y nuevas variantes.

3. *Las políticas públicas* constituyen desde su origen una disciplina académica y práctica política que busca la eficiencia por razones diversas, pero sobre todo por el hecho de que el gobierno que logre manifestar mayor eficiencia se legitima con mayor rapidez. En el escenario de la guerra fría ello era fundamental, pues se pugnaba por la «legitimidad» para gobernar el mundo.

Como ya hemos planteado antes, el fracaso del modelo neoliberal, al que agregamos ahora el desarrollo de nuevos enfoques de construcción anticapitalista desde una izquierda heterogénea y poco ortodoxa, hacen reflotar este enfoque sobre gobierno por políticas, pues el mismo se asocia, desde los clásicos en la materia (Lasswell o el propio Majone) hasta los académicos contemporáneos especializados en política pública (André Noel Roth o José Luis Osuna), con la participación de los

beneficiarios junto a un análisis profesional académico que nadie puede tildar de innecesario en la actual sociedad de la información.

Surge así la política pública con otro enfoque, que le permite asumir los retos que en el presente debe encarar la humanidad, ya que para gobernar en contextos políticos plurales, con participación ciudadana y graves problemas sociales, es necesario gobernar por políticas y gobernar con sentido público. El análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, nos ofrece un conjunto de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. Gobernar de acuerdo con políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos.

La evaluación de la política pública: su dimensión axiológica

Si se entiende la política pública como una propuesta imperfecta y no incontestable, sobre todo al considerar que los problemas públicos son complejos, pluridimensionales y cambiantes y que en su atención concurren un gran número de actores, entonces cobra relevancia el hecho de colocar el énfasis en la identificación de los aspectos a mejorar en las políticas públicas, y en la necesidad de someterlas a un examen permanente para valorar en qué medida su desempeño y sus resultados implican una transformación positiva de la realidad.

La evaluación de políticas públicas sería no solo una comprobación de conformidad con la acción pública, sino que expresaría un juicio de valor sobre el éxito o el resultado de los efectos o impactos deseados o no de dichas políticas. El sujeto valorante (cualquier ciudadano individual, cualquier organización de la sociedad civil, cualquier organismo internacional, etc.) posee sus propios referentes de evaluación; por eso, la evaluación merece una atención muy particular, y por supuesto, profesional. Por ello, coincidiendo con aquellos que insisten en la necesidad de su institucionalización, en las consideraciones que siguen se llamará la atención sobre el vínculo entre evaluación, eficiencia de la política pública y participación ciudadana.

El asunto de la participación de los interesados en la política pública, que tiene que ver con el ejercicio democrático, no incide directamente en la eficiencia del proceso de implementación de políticas públicas, sino en el debate sobre las orientaciones de valor que mueven a los interesados. De aquí se deriva que la posibilidad de coconstruir valores compartidos por medio de la argumentación, y por tanto, la mayor probabilidad de que el consejo o asesoría que surge del debate y el análisis sea implementado atendiendo a un proceso de persuasión sostenido por parte de los

analistas.* Esto conduce al aumento del apoyo de la población a aquellos gobiernos que estimulan el debate público, y a la negación de ese propio apoyo a uno que lo desestimule. Es una cuestión básica de legitimidad y gobernabilidad democrática.

La política pública, como todas las otras actividades públicas, debe ser evaluada para dotar de legitimidad a la gestión pública y para asegurar que cumpla su cometido en todas sus dimensiones, pero esta práctica no es generalizada.

Majone explícita su postura acerca de la argumentación al enfatizar que:

La argumentación es el proceso fundamental que siguen los ciudadanos y los gobernantes para llegar a juicios morales y a la elección de políticas. La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas que centran su atención en un número limitado de problemas. Cada uno de los participantes se siente alentado para ajustar su visión de la realidad, e incluso para cambiar sus valores, como resultado del proceso de la persuasión recíproca. En esta forma, la discusión puede producir resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas.[^]

Aunque podamos no coincidir en su totalidad con esta postura por considerarla demasiado ingenua o sesgada, pues elude, por ejemplo, enfocarse en contradicciones clasistas, la última oración es totalmente razonable y realista, y si la vinculamos al asunto de la gobernabilidad democrática, nos revela la importancia de hacer políticas verdaderamente públicas.

Otra cuestión relevante en el mencionado libro de Majone es el modo en que vincula la necesidad de argumentación y de debate público con los procesos de evaluación de las políticas. Aun insistiendo en la pluralidad de criterios en una sociedad democrática, el politólogo italiano insiste en la necesidad de «contribuir a un entendimiento común desde las diversas perspectivas»."

A ese entendimiento le propone pautas o reglas tales como: No se pueden omitir en las evaluaciones los argumentos que justifican la política- no puede haber un modelo unitario en la elaboración de políticas" y por tanto no puede haber un solo tipo de evaluación; los métodos y herramientas de evaluación en muchos casos son

° Ver: Majone, Giandomenico: ob. cit, pp. 40-43.

° Ibidem, p. 36.

1° Ibidem, p. 44.

" Ibidem, p. 46.

12 Ibidem, p. 51.

artesanales y esto es algo que hay que afrontar." Estas posiciones lo llevan a preferir la evaluación múltiple," aunque insistiendo en que hay tres modos de evaluación que se establecen según las características de la política a evaluar y el conocimiento del evaluador. Los modos a los que se refiere Majone son: evaluación por resultados, evaluación por insumos y evaluación por procesos."

Resumiendo estos modos, se debe señalar que la evaluación por resultados se refiere a valorar los productos o consecuencias de una acción; la evaluación por insumos se preocupa por los recursos, habilidades y personas que participan en una actividad; y la evaluación por procesos se centra en los métodos empleados para transformar los insumos económicos, políticos, etc., en otra clase de insumo.

La evaluación por resultados, que es la que tiende a predominar, tiene el problema de la mensurabilidad, pero además tiene el problema del enfoque de caja negra," donde el resultado se evalúa sin una definición razonablemente correcta y coherente del programa, y sin conocimiento en cuanto a la forma en que se está ejecutando la política. De este modo, el que recibe los resultados no puede tomar una buena decisión, pues no sabe de qué forma se obtuvieron los mismos. Así, las pruebas o los indicadores estandarizados no permiten saber si el resultado es bueno o malo. Por ejemplo: un lanzador en una liga profesional de alto nivel, con un promedio de carreras limpias de 3,50, puede ser catalogado como un gran lanzador, pero ese mismo promedio para ese lanzador, en una liga no profesional, no es bueno.

La evaluación por procesos requiere un profundo conocimiento de los procedimientos empleados para la transformación, y del funcionamiento de los mismos. La sola existencia del procedimiento o mecanismo no prueba nada y puede conducir a una interpretación errónea de la evaluación. Por ejemplo: el procedimiento de la «silla vacía» en los gobiernos locales de Ecuador se realiza para ampliar el espectro de participación democrática de la ciudadanía en los debates gubernamentales en diferentes instancias, pero si la persona a quien se le otorga la «silla vacía» es manipulada en determinado debate, el procedimiento no cumple su cometido realmente.

La evaluación por insumos es un recurso extremo, pues se aplica cuando no se conoce bien el proceso, y los resultados son poco medibles. Lo que se obtiene mediante este modo de evaluación apenas sirve para reflejar el esfuerzo realizado,

« Ibídem.pp. 80-106.

i" Ibídem, pp. 215-217.

15 Ibídem.pp. 219-222.

"> Ver: Quinn Patton, Michael: *Utilization-Focused Evaluation*, pp. 155-158, Sage, Beverly Hills, California, 1978.

pero no para tomar buenas decisiones, como no sea la de dejar de hacer el esfuerzo, pues este es demasiado grande y no se aprecian cambios positivos en ningún sentido. «En resumen [nos dice Majone] los grandes problemas de la responsabilidad pública y la evaluación de políticas se asocian a la elección de criterios para medir el éxito»."

De este modo, la orientación por unos u otros valores será la base para la elaboración de mecanismos de evaluación, ya que los valores están explícita o implícitamente en la base del diseño de las políticas y decisiones públicas.

Siguiendo a Majone, la racionalidad en la elaboración de políticas depende más del mejoramiento de la capacidad de aprendizaje de los organismos e instituciones de deliberación pública, que de la realización de las metas particulares de estos."

Los analistas de políticas pueden contribuir al aprendizaje social retinando los criterios de evaluación de los programas públicos y estimulando un entendimiento más amplio de las políticas públicas que el que se puede obtener desde una sola perspectiva. No se necesita tanto desarrollar medidas «objetivas» de los resultados -la vieja meta de la investigación para la evaluación- como facilitar un diálogo profundo entre quienes defienden criterios distintos."

Sin pretender conclusiones absolutas o efectistas, el revisitar los análisis de Giandomenico Majone sobre la argumentación y persuasión en el proceso de elaboración de políticas públicas, nos permite plantear lo siguiente:

Las políticas públicas abren un escenario de oportunidades para la relación democrática entre el Estado y la sociedad civil, ya que plantean una relación esencialmente dialógica y participativa. Aunque el origen de la política pública está signado por la búsqueda de la eficiencia administrativa para legitimar a un gobierno, su devenir y la forma en que se ha estado promoviendo desde la academia esta disciplina, orientan el accionar de las políticas públicas al escenario de la democracia participativa directa.

En la práctica política, la terminología asociada a las políticas públicas se ha puesto de moda, pero el accionar gubernamental sigue siendo estadocéntrico y/o propulsor de políticas sociales asistencialistas. Las causas de esa situación no constituyen objeto de este trabajo, pero obviamente están relacionadas con los intereses políticos de

" Ver: Majone, Giandomenico: ob. cit, p. 230.

i8|bídem,p.231.

is ídem.

quienes detentan el poder táctico en las sociedades, por lo que de nuevo salta a la vista el asunto de la dimensión axiológica de las políticas públicas.

Y es que dando continuidad lógica a la idea anterior, si las políticas públicas son cursos de acción concertados entre gobierno y sociedad civil, para dar solución a las demandas planteadas por sectores concretos de la población en escenarios concretos, hay que admitir que esas demandas surgen de necesidades concretas, que han sido concientizadas a través del debate de la agenda pública, y a través de la argumentación de las propuestas para ofrecer soluciones a las problemáticas de la misma. En este proceso juegan un enorme papel la argumentación y la persuasión como bien dice Majone, pero también desempeñan un rol importante las vías y medios de comunicación y la forma hegemónica en que se ejerce el acto de gobierno, por lo que las orientaciones de valor de la ciudadanía no se conforman simplemente a través del algoritmo necesidad-interés-valor, sino que están mediatizadas por los valores de la cultura o culturas dominantes, aunque no se correspondan con los valores propios, autóctonos, afines a las necesidades de los pueblos. De modo que, parafraseando a Majone, debemos decir: los analistas de políticas pueden contribuir al aprendizaje social, propiciando el debate directo con la población objeto-sujeto de la política, y ayudando a emancipar a esa propia población de los modelos hegemónicos impuestos por los poderes tácticos. Queda aún mucho trabajo por hacer.

Bibliografía

- AGUILAR, Luis F.: «Estudio Introdutorio», en Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MAJONE, GIANDOMENICO: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- QUINN PATTON, MICHAEL: *Utilization-Focused Evaluation*, Sage, Beverly Hills, California, 1978.
- ROMERO, EDGARDO: «Estadocentrismo y política pública: origen, actualidad, limitaciones y desafíos para América Latina», en Romero, Edgardo (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 13-30, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

LA POLÍTICA EDUCATIVA DEL ALBA-TCP: UN ANÁLISIS DESDE LA NORMATIVIDAD

Dr. C. Pascual Valdés Rodríguez

En América Latina (con la excepción de Cuba) ha existido y existe como tendencia, bajo la concepción neoliberal, la aplicación acrítica de políticas educativas no ajustadas a las exigencias educacionales. Las políticas neoliberales, en su mayoría aprobadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), alejan de toda intención humanista a los sistemas educativos y restringen la concepción de educación permanente como derecho inalienable de todos los ciudadanos. Igualmente, se apartan de todo compromiso histórico y social de recuperar al hombre americano a través de la educación y la cultura, idea aportada por el pensamiento filosófico educativo latinoamericano de todos los tiempos, y que ha sido expresada por pensadores como: Simón Rodríguez (1769-1854), Simón Bolívar (1783-1830), Félix Várela (1788-1853), José de la Luz y Caballero (1800-1862) y José Martí (1853-1895), entre otros.

La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP), concebida como alternativa a los esquemas de integración neoliberales y como proceso integral que asegura la eliminación de las desigualdades sociales y fomenta la calidad de vida," implementa en la esfera de la educación una política que constituye expresión de la realidad educacional de los países que integran la Alianza y que a su vez expone una profunda reflexión crítica que permite justipreciar las necesidades educativas de dichos países. Consecuentemente, son notables las acciones orientadas a producir las transformaciones que se requieren a favor de la vida del hombre, la cultura latinoamericana y la configuración de una sociedad justa, en pos de redimirse de las consecuencias de las políticas neoliberales.

Desde la perspectiva histórica de los pueblos latinoamericanos, resalta como elemento distintivo el desarrollo de la sociedad y del hombre en imbricación orgánica, en pos de alcanzar el pleno desenvolvimiento de ambos. Cuestión esta que supera la

visión fatalista de la historia al tomar conciencia crítica de las condiciones de existencia del hombre latinoamericano, así como de sus potencialidades para la transformación de la realidad educacional imperante en América Latina.

En el presente trabajo se pretende analizar, a partir de 2004 y hasta la actualidad, la política educativa que se establece en ALBA-TCP desde la normalidad, es decir, un análisis focalizado en las siguientes directrices: acuerdos, declaraciones, resoluciones y enunciados que han sido elaborados y dictaminados por el ALBA-TCP en sus cumbres, o emitidos por sus instituciones mediante un cuerpo legal para las conquistas de finalidades específicas en la esfera educacional.

El análisis tiene como sustrato una explicación: el porqué y el para qué de dicha política, el contexto y la perspectiva histórica; consecuentemente, este análisis crítico de la política educativa no puede prescindir del enfoque sistémico.

La política educativa del ALBA, como estrategia de carácter supranacional, se ha materializado a través de proyectos que se concretizan mediante programas y acciones que han permitido a millones de personas de determinados países acceder a la educación y/o elevar su grado de escolaridad. Según se reconoce en una declaración del Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores (MPPRE), el programa de alfabetización y posalfabetización garantiza la inclusión de los ciudadanos en el sistema formal educativo de cada país*

El Proyecto Grannacional de Alfabetización y Posalfabetización, que tiene como objetivo impulsar estos procesos en los países del ALBA, ha permitido, a través de los métodos *Yo, sí puedo* y *Yo, sí puedo seguir*, cambiar la realidad educacional en estos países. En virtud de lo anterior, resulta pertinente reconocer que varios Estados miembros han podido triunfar en sus nobles empeños de enseñar a leer y a escribir a millones de personas. Según ha sido reconocido en fuentes oficiales, con la modalidad *Yo, sí puedo* se han alfabetizado 9 539 248 personas de diferentes países; con el *Yo, sí puedo seguir* 1 261 676 estudiantes alcanzaron el sexto grado.* Países como Venezuela (2005), Bolivia (2008), así como Nicaragua y Ecuador (2009), fueron declarados por la UNESCO territorios libres de analfabetismo.

En la aplicación de los métodos *Yo, sí puedo* y *Yo, sí puedo seguir*, lo sustancial y lo novedoso radican en el hecho de que conjugan conceptos como masividad, eficacia y eficiencia. La masividad está dada en que han sido diseñados para satisfacer las

* Ministerio del Poder Popular para Relaciones Exteriores: «ALBA-TCP fuerza real y efectiva de integración de los pueblos», disponible en: <http://embajadadevenezuela.es/vinculos-que-unen/4257-alba-tcp-fuerza-real-y-efectiva-de-integracion-de-los-pueblos> (consultado el 7 de julio de 2018).

22 «Cuba y la cooperación internacional: lazos que nos definen», *Granma*, p. 3, La Habana, 31 de marzo de 2017.

necesidades educativas de las grandes mayorías que no han tenido las condiciones y oportunidades para acceder al conocimiento. La eficacia se sustenta en la atención diferenciada a partir de la identificación de los alumnos, de sus necesidades básicas de aprendizaje; y la eficiencia en garantizar la alfabetización y posalfabetización a bajos costos y en breve lapso.*

Estos métodos se han aplicado en diferentes idiomas y lenguas para lograr mayor cobertura educativa, generando así mayores posibilidades de acceso al estudio. Para los países miembros de la Alianza estos se han editado en español, inglés, quechua y aymara; y para el contexto específico de Nicaragua se editaron en las lenguas miskitu y mayagna para garantizar la atención a las personas que aún no habían sido alfabetizadas, alcanzando así resultados inestimables.

Un segundo proyecto en materia educativa es el Grannacional ALBA-Educación (PGAE), a partir del cual se constituyó la Universidad de los Pueblos del ALBA (UNIALBA), como una red de universidades comprometidas con la generación de alternativas y soluciones humanísticas, científicas, tecnológicas, la diversidad de saberes y la inclusión educativa» para los países miembros.

Son incuestionables los logros alcanzados en los marcos de este Proyecto Grannacional. El mismo ha abarcado políticas de formación de educadores en pregrado y posgrado. En el caso del pregrado se crea la Universidad Pedagógica del ALBA como una nueva forma organizativa cuyo propósito es la formación de personal calificado para ejercer el magisterio.

Para posgrado se plantea la superación del docente a través de diferentes modalidades que han permitido la formación técnica y moral del profesional, como asesorías, cursos y pasantías. Las asesorías han permitido el intercambio de saberes y experiencias de manera directa con docentes, directores, supervisores, servidoras y servidores públicos del subsistema de Educación Básica. Los cursos se han desarrollado en diversas especialidades y han ampliado las posibilidades de intervención a partir de los conocimientos adquiridos; estos cursos son: Maestría en Supervisión Educativa, Especialización en Investigación Educativa, Didáctica de la Educación Media General, Educación Técnica y sus Modalidades, Matemática con

« Valdés Rodríguez, Pascual: «Filosofía de la educación, fundamento de la política educativa de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio con los Pueblos (ALBA-TCP)», *Islas* 58 (183): 209-227; Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, jul.-sep., 2016.

²⁴ ALBA: «Declaración de Managua por la Unión Educativa del ALBA», *Mundo universitario* (32): p. 83; Universidad de Los Andes, Marida, sep.-dic, 2009. Disponible en: www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29658/1/articulo12.pdf (consultado el 29 de junio de 2017).

Metodología Interdisciplinaria y Transdisciplinaria, Lengua Materna con enfoque comunicativo para el subsistema de Educación Básica, y el Doctorado en Ciencias Pedagógicas.» Las pasantías han permitido desarrollar programas docentes relacionados con la investigación, así como socializar experiencias, compartir saberes y mejorar la formación profesional.»

Los países del ALBA, a partir de la toma de conciencia sobre la progresiva exclusión del conocimiento que sufren las grandes mayorías empobrecidas, asumen la posición de poner este al servicio del hombre. «RECONOCIENDO el patrimonio común que constituye la riqueza histórica, filosófica, política y social de nuestros pueblos y proceres aborígenes e independencias»,[^] asumen generalizar y promover el desarrollo del conocimiento.» Para el logro de tales propósitos, desde el punto de vista epistemológico, resulta trascendental en el ALBA la creación y utilización de diferentes mecanismos y acciones para que el acceso al conocimiento se produzca con la mayor brevedad y por la mayor cantidad posible de personas.

Como mecanismos establecidos se encuentran el Fondo Editorial Educativo ALBA y el Fondo Cultural del ALBA.» El primero tiene por objetivo «crear las facilidades para elaborar, publicar y distribuir textos y/o materiales educativos de interés común para los países miembros»[^] para lo cual Cuba puso a disposición sus entidades de edición de materiales didácticos y recursos para el aprendizaje, que han sido utilizados en programas educacionales en Cuba y el exterior (Poligráfica Federico Engels, Editora

[^] Véase: Ubeda, Luis: «Amanecer educacional para las naciones del ALBA», *Opciones. Semanario Económico y Financiero de Cuba*, La Habana, 2009. Disponible en: <http://www.opciones.cu/turismo/2009-12-11/amanecer-educacional-para-las-naciones-del-alba/>(consultado el 22 de junio de 2017).

Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria (MPPER): «Países del ALBA expusieron políticas educativas en cierre de curso introductorio a Maestría en Educación Comparada», disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/paises-del-alba-expusieron-politicas-educativas-en-cierre-de-curso-introductorio-maestria-e> (consultado el 6 de julio de 2017).

[^] ídem.

* ALBA: «Acuerdo para la Constitución del Espacio Económico del ALBA (ECOALBA-TCP), XI Cumbre, Caracas, 2012. Disponible en: http://www.asambleanacional.gob.ve/uploads/leyes/2012-06-12/doc_18c1153a5826aa07a1854e4c8a415628350ac36e.pdf (consultado el 11 de mayo de 2016).

[^] ídem.

[^] El Fondo Cultural del ALBA fue creado en 2007, es una empresa Grannacional con domicilio fiscal en Caracas, Venezuela.

[™] ALBA: «Declaración Conjunta», VII Cumbre, Cochabamba, 2009. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1280:2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-conjunta&catid=130&Itemid=146 (consultado el 24 de marzo de 2018).

Pueblo y Educación, Canal Educativo, Universidad de las Ciencias Informáticas).^ El segundo, cuya función es la promoción y distribución de bienes y servicios a favor de la cultura de América Latina y el Caribe, está diseñado para la «producción y distribución conjunta de cine, coproducción Grannacional de espacios de radio y televisión, edición y distribución latinoamericana de libros y publicaciones, conformación de redes de librerías compartidas».*

Acciones que visibilizan de forma muy particular la generalización del conocimiento son los acuerdos dirigidos a: «[...] impulsar la interacción entre los centros de I+D, Universidades y Centros de Producción» y a potenciar proyectos de intercambio y desarrollo de experiencias científico-tecnológicas en el ALBA." Estos acuerdos, tomados en diferentes momentos del desarrollo de la Alianza Bolivariana, han ampliado las posibilidades de acceso al conocimiento y vislumbran como finalidad el mejoramiento de la calidad de vida de los pueblos a través de la difusión del mismo.

Igualmente, resulta significativo en la generalización del conocimiento la puesta en marcha de dos acciones que en su articulación han tenido gran impacto social, estas son: el desarrollo de un sistema de apoyo a la expansión territorial de la educación superior, y la incorporación de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el proceso educativo y de aprendizaje.»

La primera se implementa a partir de un conjunto integrado de servicios basados en las Tics, dirigido a satisfacer las necesidades de desempeño del sistema; la segunda tiene como objetivo aumentar los niveles de calidad y amplio acceso al conocimiento. También, como acciones concretas de amplio beneficio para los sistemas educativos de los países miembros, resaltan el Plan de Acción para la implementación de la

31 Consejo Ministerial del Área Social del ALBA: «Acta de la Segunda Reunión del Consejo Social ALBA», La Habana, 2009. Disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/ii-reunion-consejo-social> (consultado el 18 de febrero de 2016).

32 ALBA: «Proyectos Grannacionales», V Cumbre, Tintorero, 2007. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1228:2007-04-28-y-29-v-cumbre-tintorero-venezuela-proyectos-grannacionales&catid=130&Itemid=146 (consultado el 22 de febrero de 2018).

33 ALBA: «Declaración Conjunta», VIII Cumbre, La Habana, 2009. Disponible en: <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1297-2009-12-13-y-14-viii-cumbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta> (consultado el 17 de febrero de 2018).

34 ALBA: «Declaración Conjunta», VII Cumbre, Cochabamba, 2009. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1280:2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-conjunta&catid=130&Itemid=146 (consultado el 24 de marzo de 2018).

35 ALBA: «Declaración de Managua por la Unión Educativa del ALBA», *Mundo universitario* (32): 81-86; Universidad de Los Andes, Marida, sep.-dic, 2009. Disponible en: www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29658/1/articulo12.pdf. (consultado el 29 de junio de 2017).

Maestría de Educación a Distancia de la Universidad de La Habana (UH); el Portal Educativo para ampliar la comunicación, en el que se exponen programas de estudio, indicaciones metodológicas y sugerencias para docentes, estudiantes y familiares; y la elaboración de bibliotecas de recursos didácticos virtuales y audiovisuales para la educación regular y no regular o para apoyo docente.

El análisis de la política educativa del ALBA permite reconocer que dicho proceso integracionista constituye el primer esfuerzo histórico de construcción de un proyecto global latinoamericano desde una posición político-educativa favorable para el hombre latinoamericano; y lo es en tanto asume la educación «como un derecho humano universal» » educación que se sustenta sobre la base de «pensamientos educativo-pedagógicos en la perspectiva de construir una educación descolonizadora, transformadora, liberadora, científica, productiva e intercultural»,[^] y que se orienta «en función de la transformación de la realidad latinoamericana».*

Los aspectos señalados hasta aquí indican que la política educativa emanada de este contexto integracionista tiene como punto de partida las necesidades educacionales de los diferentes países de la Alianza Bolivariana y de la América Latina en general; es constitutiva de lo social porque va dirigida a alcanzar un objetivo de interés público, porque de alguna manera pretende ser una respuesta de los Estados partes a problemas, demandas o necesidades de la sociedad en el ámbito educacional; y en tanto, se imbrica con diferentes aspectos de la realidad social, como la situación económica; y asume el legado histórico de crear una educación orientada a la configuración del ser humano integral con capacidades de actuación y transformación, por lo que constituye una política de profundo contenido humanista.

Si bien se reconocen los logros y beneficios adquiridos en materia educativa en algunos países que forman parte de la Alianza Bolivariana, los resultados no son los mismos para cada uno de los Estados miembros ni para cada momento del desarrollo de la Alianza. Esta divergencia obedece a: primero, que la materialización de la política asumida desde el ALBA como proceso integracionista pasa por el prisma de los gobiernos de turno en cada país con sus respectivos regímenes sociales; y segundo, no es una política que en cada una de sus directrices, decisiones y acuerdos

*Ibídem, p.81.

[^] Consejo Ministerial del Área Social del ALBA: «Acta de la Tercera Reunión del Consejo Ministerial del Área Social del ALBA», Cochabamba, 2011. Disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/acta-de-la-iii-reuni%C3%B3n-del-consejo-ministerial-del-%C3%A1rea-social-del-alba-tcp-19-de-marzo-de-2011> (consultado el 6 de abril de 2016).

TM «Unidos para fortalecer el ALBA», *Granma*, p. 6, La Habana, 6 de marzo de 2017.

dictaminados, haya tenido la participación directa de todos los miembros que conforman el ALBA-TCP.

En tal sentido, se ha reconocido que existe escasa participación de los países del Caribe oriental (Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) en reuniones de los grupos de trabajo en el marco del PGAE, donde se toman acuerdos y se declaran acciones respecto a la educación. Reconócese que en el Primer Encuentro de Grupos de Trabajo sobre Calidad del Sistema Escolar, Currículo y Evaluación y acreditación universitaria del proyecto Grannacional ALBA-Educación, participaron solamente Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Entre los propósitos de la cita, estaba prevista la elaboración y aprobación de líneas de acción que constituyesen referentes para la educación en los países del ALBA; sin embargo, en la mencionada reunión dejaron de participar los demás miembros de la Alianza.»

Igualmente, no todos los países se incorporan de inmediato a las iniciativas desarrolladas. En párrafos anteriores se destacaba la significación de la Universidad del ALBA (UNIALBA), como un espacio virtual de aprendizaje. Esta iniciativa no ha encontrado su materialización en cada uno de los países miembros. Hasta el momento de la declaración de la viceministra de Educación Superior de Cuba, Aurora Fernández González, solo habían confirmado la participación en dicho proyecto Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Cuba."

Como reflexión final debe señalarse que la política del ALBA-TCP proyectada hacia la esfera de la educación responde a las demandas y retos planteados por las ciencias sociales ante los requerimientos de pensar la educación desde el sur latinoamericano. Del mismo modo, hay que destacar que su contenido es continuidad de la herencia espiritual presente en la rica trayectoria del pensamiento latinoamericano y universal.

La política educativa del ALBA adquiere un carácter crítico-valorativo, en tanto no se circunscribe a la reflexión sustentada únicamente en el pensamiento universalista de la realidad sociohistórica, sino que emerge desde la realidad histórico-concreta latinoamericana y se plantea con una visión de presente y futuro.

La misma, aunque carece de la participación de los beneficiarios, persigue reivindicar la universalización de la educación pública y gratuita como un bien público social en beneficio de las grandes masas; y enmarca un fuerte compromiso social para superar los problemas cruciales que aún perduran en la esfera educativa. Dicho

*> Prensa Latina: «Países ALBA analizan en Cuba calidad de la educación», disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/72600/paises-alba-analizan-en-cuba-calidad-de-la-educación/>

4º Morejón Guerra, Roberto: «Universidad del ALBA: Red de pensamiento y espacio contrahegemónico», *Juventud Rebelde*, La Habana, 21 de septiembre de 2017. Disponible en: www.juventudrebelde.cu

compromiso está orientado hacia: la instrucción en función de las necesidades básicas de aprendizaje; la conformación de un ser humano capacitado para insertarse en la complejidad de las relaciones sociales de su contexto local y regional; y la formación de amplia conciencia teórica para emprender y consolidar el desarrollo autóctono a partir de sus propias potencialidades.

Bibliografía

- ALBA: «Acuerdos entre Venezuela y Cuba para la aplicación del ALBA», I Cumbre, La Habana, 2004. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1236:2008-01-26-vi-cumbre-caracas-venezuela-declaracion-politica&catid=130&Itemid=146 (consultado el 16 de octubre de 2017).
- _____: «Proyectos Grannacionales», V Cumbre, Tintorero, 2007. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1228:2007-04-28-y-29-v-cumbre-tintorero-venezuela-proyectos-grannacionales&catid=130&Itemid=146 (consultado el 22 de febrero de 2018).
- _____: «Declaración Conjunta», VII Cumbre, Cochabamba, 2009. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1280:2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-conjunta&catid=130&Itemid=146 (consultado el 24 de marzo de 2018).
- _____: «Aclaración Especial por una Declaración Universal de los derechos de la Madre Tierra (Aclaración 3)», VII Cumbre, Cochabamba, 2009. Disponible en: http://www.portalalba.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1283:2009-10-17-vii-cumbre-cochabamba-bolivia-declaracion-especial-por-una-declaracion-universal-de-los-derechos-de-la-madre-tierra&catid=130&Itemid=146 (consultado el 22 de octubre de 2017).
- _____: «Declaración de Managua por la Unión Educativa del ALBA. II Taller de Educación, ALBA, 2009», *Mundo universitario* (32): 81-86; Universidad de Los Andes, Mérida, sep.-dic, 2009. Disponible en: www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29658/1/articulo12.pdf (consultado el 29 de junio de 2017).
- _____: «Declaración Conjunta», VIII Cumbre, La Habana, 2009. Disponible en: <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1297->

2009-12-13-y-14-viij-cu_mbre-la-habana-cuba-declaracion-conjunta

(consultado el 17 de febrero de 2018).

_____: «Declaración de Otavalo», X Cumbre, Otavalo, 2010. Disponible en: <http://www.alba-tcp.org/contenido/declaracion-de-otavalo> (consultado el 8 de enero de 2018).

_____: «Declaración del ALBA desde el Pacífico», XII Cumbre, Guayaquil, 2013. Disponible en: <http://www.portalalba.org/index.php/2014-03-29-22-04-24/documentos/1327-2013-07-30-xii-cumbre-guayaquil-ecuador-declaracion-del-alba-desde-el-pacifico> (consultado el 4 de abril de 2016).

BELLO, MARÍA EUGENIA: «Reformas y Políticas Educativas en América Latina», disponible en: www.sica.int/busqueda/busqueda_archivo.aspx?Archivo=odoc_12787_1_01022007.pdf (consultado el 15 de enero de 2014).

CENTRO DE ESTUDIOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: «La política educativa y el nuevo rol del Estado en América Latina», disponible en: <http://www.kas.de/sopla/es/publications/16597/> (consultado el 26 de junio de 2014).

CONSEJO MINISTERIAL DEL ÁREA SOCIAL DEL ALBA: «Acta de la Segunda Reunión del Consejo Social ALBA», La Habana, 2009. Disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/ii-reunion-consejo-social> (consultado el 18 de febrero de 2016).

_____: «Acta de la Tercera Reunión del Consejo Ministerial del Área Social del ALBA», Cochabamba, 2011. Disponible en: <http://alba-tcp.org/contenido/acta-de-la-iii-reuni%C3%B3n-del-consejo-ministerial-del-%C3%A1rea-social-del-alba-tcp-19-de-marzo-de> (consultado el 6 de abril de 2016).

CORBALÁN, MARÍA ALEJANDRA: «La universidad en América Latina», en Maria Vieira y Maria Alejandra Corbalán (organizadoras), *Dimensdes Políticas da Educagao contemporânea*, pp. 95-119, Editora Alinea, Brasil, 2009.

ESPIÑOZA, ÓSCAR: «Reflexiones sobre los conceptos de "política", políticas públicas y política educacional», *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, vol. 17 (8): 1-13; College of Education University of South Florida, Mary Lou Fulton College of Education Arizona State University, South Florida, Arizona, 2009. Disponible en: <http://epaa.asu.edu/epaa/v17n8/v17n8.pdf> (consultado el 29 de junio de 2014).

JULIÁN, MARÍA ANTONIETA, HUMBERTO MALDONADO y CANDELARIO DEGANTE (COOrd.), *Educación y Filosofía*, Ediciones Eón, México-Coyoacán, 2012.

- MATO, DANIEL: «Universidades indígenas de América Latina: Logros, problemas y desafíos», *Revista Andaluza de Antropología* (1): 63-85; Universidad de Sevilla, Sevilla, jun., 2011. Disponible en: <http://www.revistaandaluzadeantropologia.org/uploads/raa/n1/dmato.pdf> (consultado el 8 de septiembre de 2015).
- REIMERS ARIAS, FERNANDO: «Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo xxi», *Revista Iberoamericana de Educación* (23): 21-50; Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, mayo, 2000. Disponible en: www.rieoei.org/rie23a01.htm (consultado el 17 de abril de 2014).
- SITEAL: «El analfabetismo en América Latina», disponible en: http://www.siteal.iipe-oei.org/sites/default/files/siteal_datodestacado20130218.pdf (consultado el 25 de mayo de 2015).
- UNESCO y OFICINA REGIONAL DE EDUCACIÓN PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *Superar la desigualdad: por qué es importante la gobernanza. Informe de Seguimiento de la EPT en el mundo*, Ediciones Unesco, París, 2009.
- VERA, MARÍA VERÓNICA e ISMAEL ZEBADÚA: «Globalización, política educativa neoliberal y el desplazamiento de los valores humanos», disponible en: <http://www.observatorio.org/colaboraciones/zebadua/vera.html> (consultado el 22 de mayo de 2015).

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SAN) EN BOLIVIA. APUNTES PARA LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DEL PSARDI 2016-2020

Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz

El combate a la pobreza y la erradicación del hambre constituyen importantes desafíos para numerosos gobiernos y organismos internacionales, ante un escenario global donde las personas afectadas por este flagelo ascienden a 821 000 000, según estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) en su informe de 2018 sobre el estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo.

Pese al compromiso establecido en esta materia a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio 2015 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030, se ha declarado hambruna en Sudán del Sur a comienzos de 2017 y alertas de alto riesgo de este flagelo en Nigeria, Somalia y Yemen."

En América Latina y el Caribe se produjeron avances notables en el período comprendido entre 2000 y 2016, durante el cual la prevalencia de la subalimentación descendió de 12 % a 6,6 %. En el Caribe, la prevalencia fue de 18 % en este mismo período." Sin embargo, según el informe de la FAO sobre el panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en la región en 2018, el número de personas subalimentadas aumentó por tercer año consecutivo, alcanzando los 39,3 millones, que representan el 6,1 % de la población."

En la región, el enfoque sectorial de la lucha contra el hambre ha cambiado a un enfoque transversal e intersectorial. Parte de los avances en la materia se deben a políticas más integrales y multidimensionales, que permiten responder a necesidades de la población tanto a corto como a mediano plazo, abordando las diversas causas

« FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF: *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*, p. 2, FAO, Roma, 2017.

«ídem.

« En este mismo informe, la FAO identifica otros problemas regionales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional como: la inseguridad alimentaria grave que aumentó en comparación con el 2017, situación en la que se hallan más afectadas las mujeres; el aumento del sobrepeso infantil que afecta al 7,3 % de la población menor de cinco años; el alza de la obesidad en los adultos; y la exclusión del derecho a la alimentación de determinados territorios, las mujeres y hogares con menores ingresos, los pueblos indígenas, entre otros.

del hambre mediante la participación de todos los actores sociales. Sin embargo, el estado de la seguridad alimentaria y nutricional regional muestra que la tarea de garantizarla de forma sostenible para los más pobres sigue inconclusa.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, el gobierno de Evo Morales Ayma planifica y ejecuta diversas políticas para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria y nutricional.

En el marco de la Constitución Política del Estado Plurinacional y de los planes de desarrollo concebidos como complementos de esta, el gobierno establece desde 2006, como propósito central en materia de seguridad alimentaria y nutricional, la transformación de los sistemas productivos rurales, privilegiando el fortalecimiento de la agricultura familiar (campesina, indígena y originaria) como dinamizadora, sobre la base de un nuevo modelo de tenencia y acceso a tierras y del desarrollo científico-tecnológico para el Vivir Bien," que implica la armonía con la naturaleza.

En Bolivia, el hambre y la desnutrición son asumidas como un resultado no solo de problemáticas de disponibilidad, sino también como un problema derivado del acceso a los alimentos y a los recursos productivos. En este sentido, el diseño del Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020, se sustentó en la identificación de las principales problemáticas estructurales y coyunturales del sector rural boliviano, así como en factores externos que también inciden en su desarrollo. Estos aspectos abordados sobre la base de los principios del Vivir Bien permitieron su concepción sistémica e integral, donde la participación de los diferentes actores sociales ha desempeñado un rol fundamental.

Este plan se articula con el modelo económico social comunitario productivo que se orienta hacia la soberanía económica, el acceso universal a los servicios básicos y hacia un nuevo modelo ambiental que se basa en la relación complementaria entre los seres humanos y la Madre Tierra. Asimismo, se articula con un esquema de

" «El Vivir Bien, es una filosofía que valora la vida, busca el equilibrio con uno mismo, y con los demás, el estar bien individual, así como el estar bien colectivo, promoviendo el respeto y la convivencia armónica del ser humano con la naturaleza. El Vivir Bien es una visión que nace de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, comunidades interculturales y afrobolivianas y trasciende al resto de la sociedad boliviana. El Vivir Bien es el horizonte civilizatorio y cultural alternativo al capitalismo y a la modernidad que nace en las cosmovisiones de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, y es concebido en el contexto de la interculturalidad» (Ver: Estado Plurinacional de Bolivia: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien*, disponible en: <http://www.fndr.gob.bo/bundles/fndrdemo/downloads/pdes/pdes2016-2020.pdf>).

gobernanza y un régimen legal que facilita su instrumentación, monitoreo, evaluación y control.*

El análisis y reflexión sobre políticas públicas, experiencias y buenas prácticas vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional contribuyen a generar una agenda de cooperación sur-sur y a identificar oportunidades para avanzar mancomunadamente en la solución de dicha problemática.

La evaluación de políticas públicas posee un carácter relacional y holístico en el entendimiento de la acción pública, por lo que resulta un instrumento que se enfoca hacia el mejoramiento de las intervenciones de este tipo.* En este sentido, la evaluación del diseño de PSARDI 2016-2020 como instrumento multidisciplinario para su análisis, permite valorar la coherencia del plan e identificar posibles oportunidades de cooperación. Para dicha evaluación se deben tomar en cuenta varios elementos, entre los que se encuentran los referentes teóricos de la seguridad alimentaria y nutricional.

Concepciones sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional (SAN) como fundamentos de las políticas públicas en Bolivia

El desarrollo teórico en este campo durante las últimas cuatro décadas se percibe principalmente alrededor de: las causas socioeconómicas y políticas que originan la problemática, la población vulnerable, el tratamiento del problema no solo desde el enfoque de la disponibilidad sino también considerando la relevancia del acceso y del uso biológico de los alimentos, y la medición de la seguridad alimentaria y nutricional no solo cuantitativa sino también cualitativa, teniendo en cuenta la importancia de los factores culturales.

Según el concepto surgido en la Cumbre Mundial de Alimentación FAO (1996), existe seguridad alimentaria y nutricional cuando las personas tienen acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, seguros y nutritivos según sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para una vida saludable. El concepto abarca las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, utilización biológica a través de un consumo adecuado, y estabilidad, que significa acceso a alimentos adecuados en todo momento.

« Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras: *Plan del Sector Agropecuario y Rural con Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2015-2020*, p. 7, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2017.

« Casillas, Celia y otros: *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*, p. 24, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, España, 2015.

Para alcanzar el éxito de una estrategia de desarrollo nacional, se considera fundamental prevenir el hambre y combatir la pobreza desde una perspectiva integral, por lo que el robustecimiento del rol de la agricultura en un marco de desarrollo rural sostenible es parte fundamental del desarrollo económico con equidad para mejorar la calidad de vida de las personas.

El Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA) enfatiza en problemáticas en torno a la dependencia, vulnerabilidad, equidad e institucionalidad, que son determinantes para atender la seguridad alimentaria y nutricional con un enfoque de desarrollo integral, superando el asistencialismo y el productivismo. Asimismo, agregan la importancia de ver la seguridad alimentaria y nutricional ligada al desarrollo humano y local, asumiendo una visión multidimensional que coloca el énfasis en factores como la equidad, la sustentabilidad, la productividad, la potenciación, la cooperación y la seguridad."

Paz Méndez» parte de la proposición de que la seguridad alimentaria busca el bienestar nutricional, y tomando en cuenta que forma parte del desarrollo humano, en el marco de un enfoque sistémico establece como elementos sustentadores del concepto los siguientes:

- . Que es un derecho humano básico y por tanto, una obligación del Estado garantizar su accesibilidad.
- . Reconocimiento y respeto a la diversidad, costumbres, tradiciones y prácticas de las personas en la producción, transformación, comercialización y consumo de alimentos.
- . Equidad en la distribución de los recursos sin exclusión ni distinción de ningún tipo.
- . Sostenibilidad para el aprovechamiento racional de los recursos naturales.
- . Estabilidad del acceso permanente de todas las personas a los alimentos.
- . Inocuidad en la obtención y uso de productos en el proceso de la cadena agroalimentaria.

" Arteaga, Carlos Manuel y otros: *Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local. La experiencia del Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA) 2009-2012*, pp. 17-18, vol. XIV, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2012.

« Paz Méndez, Alfredo: «Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND», *Umbrales* (17): 185-196; CIDES-UMSA, SANREM, La Paz, dic, 2007.

El avance teórico en relación con la seguridad alimentaria fundamenta nuevas políticas concebidas y diseñadas para contribuir a la superación de la problemática, pero al mismo tiempo ambos aspectos tienen estrecha relación con procesos políticos. Logros reconocidos por organismos internacionales en materia de seguridad alimentaria en la región de América Latina y el Caribe constituyen, en parte, reflejos de acertadas políticas estructuradas sobre el sustento de principios y fundamentos teóricos que son base esencial de modelos de desarrollo impulsados por gobiernos progresistas.

Desde el Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien, de 2006, la seguridad alimentaria se concibe en el país como:

[...] la garantía al acceso físico y económico de alimentos inocuos y nutritivos, promoviendo y recuperando las prácticas y tecnologías tradicionales para asegurar la conservación de la biodiversidad y la protección de la producción local y nacional. Esto requiere de la garantía estatal del acceso al agua, a la tierra, a los recursos genéticos y a los mercados justos y equitativos con el respaldo de la sociedad.

En la Declaración del Foro por la Soberanía Alimentaria, realizado en Nyéléni, Mali, 2007, se hace referencia al derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Según Romay« la definición abarca un conjunto de temas como: 1) la distribución equitativa de la tierra y de los recursos; 2) el comercio transparente; 3) el control y gestión del territorio; 4) la priorización de los mercados locales; 5) la protección de la biodiversidad; 6) la autonomía; 7) la deuda; 8) la salud; y otros relacionados con la capacidad de producir alimentos localmente.

Pese a las diferencias entre los conceptos de seguridad y soberanía alimentarias, la tesis que se plantea en el presente trabajo es que resultan complementarias e interdependientes. La dialéctica entre ambas refiere que a más soberanía alimentaria se tiene mayor capacidad y posibilidad de concebir políticas públicas más acertadas para alcanzar la seguridad alimentaria nutricional, y ello a su vez promoverá mayor soberanía. Por ello, dada la naturaleza de la problemática, el enfoque debe ser integral y multidimensional.

« Romay Flores, Milin: «Seguridad y soberanía alimentaria con enfoque de género en Bolivia», *Bolivia Rural*, La Paz, 2013.

Las políticas públicas encaminadas al mejoramiento de la vida de la población pueden contribuir a la erradicación del hambre y a lograr la disponibilidad de recursos alimenticios por igual, pero esta cuestión depende, entre otros elementos, de una comprensión y concepción integral y sistémica del contexto y del diseño de la política y la coherencia entre estos, así como del proceso de implementación, las áreas de intervención y el monitoreo.

Para la especialista cubana Aymara Hernández Morales, la planificación estratégica participativa, desde una visión de innovación institucional, es uno de los referentes metodológicos en el diseño de políticas, estrategias y/o acciones. Esto implica cambios institucionales en un marco de coherencia y relevancia en relación con el contexto en el cual se desarrollan, de modo que se profundicen los vínculos entre dichas políticas y acciones en todas las dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional.»

La pertinencia de las políticas públicas está relacionada con su carácter integral y multidimensional, pues no solo abarcan las dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional, sino que también se vinculan sistémicamente con políticas de sectores diversos como la industria, la inversión, las tecnologías, entre otras. Dicha pertinencia también se corresponde con elementos como: el nivel de participación protagónica de actores y beneficiarios en la concepción y diseño de las políticas; la cultura; la adecuación estratégica; la capacidad organizacional; y la evaluación e información. Las políticas públicas relacionadas con la seguridad alimentaria nutricional habrán de abarcar, por tanto, factores estructurales derivados de una acumulación histórica, y factores coyunturales que afectan a las poblaciones con mayores niveles de vulnerabilidad.

Plena centralidad tienen los diversos problemas agrarios que inciden en la seguridad alimentaria nutricional. El desarrollo agrícola desempeña un papel esencial en el progreso económico y en la erradicación de la pobreza y la inseguridad alimentaria. Entre otros problemas agrarios, se pueden mencionar los campesinos sin tierra y las numerosas familias afectadas por la desocupación y el subempleo, la destrucción de recursos naturales, el deterioro ambiental y la pobreza*

Otras problemáticas significativas que no deben obviarse son: la inseguridad de la propiedad de la tierra, la violación de los derechos humanos y territoriales de los indígenas y campesinos, la contaminación y creciente escasez de los recursos hídricos y la destrucción de bosques y selvas. Asimismo, debe mencionarse el

s° Arteaga, Carlos Manuel y otros: ob. cit, p. 19.

* Alegrett, Raúl: «Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina», disponible en: <http://www.fao.Org/3/j0415t/j0415t0b.htm>.

insuficiente acceso al crédito, a la tecnología y al mercado, así como la explotación de tierras de bajo potencial productivo.*

De acuerdo con la FAO, la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe ha pasado de ser abordada desde un enfoque meramente técnico-sectorial a un enfoque integral que ha conllevado a la implementación de marcos institucionales, mecanismos de gobernanza y políticas públicas multidimensionales con un mayor grado de interconexión y sinergias. Se pueden observar las siguientes características:"

- . Instalación de la seguridad alimentaria nutricional dentro de la agenda pública.
- . La participación del poder ejecutivo y de todos los actores que confluyen en las políticas públicas como: el poder legislativo, la sociedad civil y el sector privado.
- . La implementación integrada de políticas de distinta índole, ya sea desde el punto de vista de su alcance o de su contenido.

La FAO ha identificado cuatro grandes áreas estratégicas de política en las cuales la región ha enfocado sus esfuerzos y que están relacionadas con las dimensiones de la seguridad alimentaria y nutricional:

- . Políticas y estrategias integrales para la seguridad alimentaria nutricional.
- . Fortalecimiento de la agricultura familiar.
- . Combate a la pobreza y a la pobreza extrema.
- . Comercio intrarregional y doméstico para la seguridad alimentaria nutricional.

Se identifican dos grandes grupos de acciones que los Estados han implementado en el ámbito legal: 1) el reconocimiento del derecho a la alimentación en las constituciones políticas; y 2) la promulgación de leyes en el marco de la seguridad alimentaria nutricional. Estos marcos normativos mantienen algunas características comunes y otras particulares de acuerdo a los contextos nacionales.»

^ Salcedo, Salomón y Lya Guzmán (eds.): *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, FAO, Santiago de Chile, 2014.

53 *Ibidem*, pp. 96-97.

* *Ibidem*, p. 98.

Las políticas públicas para la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en Bolivia

En el Nuevo Modelo Económico, Social, Comunitario y Productivo se identifican dos pilares fundamentales: los sectores estratégicos como generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales), y los sectores generadores de ingresos y empleo (industria manufacturera, turismo, vivienda, desarrollo agropecuario, entre otros).

El marco conceptual sobre el cual se sustentan las políticas para la seguridad alimentaria nutricional en Bolivia deriva esencialmente de los saberes ancestrales y la filosofía de vida de las comunidades originarias, indígenas y campesinas. Sus principios definen el carácter de dichas políticas, para abordar la problemática desde la construcción de un nuevo patrón de desarrollo que favorece el fortalecimiento de la agricultura familiar y el acceso equitativo a los recursos naturales y productivos para su sostenimiento (tabla No.1).

Tabla No. 1 Marco conceptual de las políticas públicas para la seguridad alimentaria nutricional en Bolivia

Principios	
Vivir Bien	El estar bien individual y colectivo, promoviendo el respeto y la convivencia armónica del ser humano con la naturaleza.
Vivir en comunidad	Resolución de las necesidades económicas mancomunadamente, compartiendo decisiones, recursos y beneficios.
Vivir en armonía con la naturaleza	Forma de vivir de los pueblos originarios que considera a su medio como un ente vivo susceptible de degradación.
Disfrute de bienes materiales	En concordancia con los usos y costumbres de cada nación o etnia.
Realización afectiva y espiritual	Relación afectiva y espiritual entre el hombre y la mujer.

	en armonía con la naturaleza para encontrar el equilibrio en el uso de los recursos naturales.
Equidad	Vinculada a la justicia, imparcialidad e igualdad social.
Conceptos	
Soberanía alimentaria	Derecho del Estado y de los pueblos de decidir con independencia sobre las políticas alimentarias, según sus necesidades y prioridades.
Innovación tecnológica	Fuente de cambios productivos para la recuperación de los saberes locales e innovación y el medio ambiente bajo el principio de respeto a la Madre Tierra.
Agricultura familiar sustentable	Forma de producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles en armonía con la Madre Tierra.

Fuente: elaboración propia en base al Plan del Sector Desarrollo Agropecuario, 2014-2018, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2015.

En este contexto, se han creado nuevos instrumentos normativos a fin de incorporar los temas de seguridad alimentaria con soberanía y desarrollo local, con un enfoque integral y multisectorial.

En el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020, se conceptualiza el desarrollo sobre el presupuesto de la descolonización, introduciendo elementos comunitarios y culturales propios de los pueblos indígenas originarios campesinos bolivianos, expresados en principios ético-morales como el «suma qamaña» (vivir bien) y «ñandereko» (vida armoniosa), entendidos como el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos.

El marco conceptual constituye el fundamento de las leyes, programas, estrategias y líneas de acción que se complementan con la llamada Agenda Patriótica 2025, aprobada en 2013. Dicha agenda es un mandato social que pretende consolidar el proceso de transformaciones estructurales sobre la base del modelo económico social comunitario productivo que se construye.

Otros instrumentos abordan numerosas problemáticas relacionadas con las dimensiones de acceso y utilización, a partir de una definición integral de las causas que generan inseguridad alimentaria y nutricional. Dado que se asume la relación entre seguridad alimentaria nutricional, hambre y pobreza, para la concepción de la normativa se toman en consideración aspectos económicos, sociales, políticos, culturales, e incluso de participación ciudadana. Entre ellos se encuentran:*

- a. Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (7 de febrero de 2009): Se incorpora el derecho a la alimentación como un derecho fundamental. El Estado tiene la obligación de garantizar la seguridad alimentaria, priorizando la producción y el consumo de alimentos de origen agropecuario producidos en el país. Asimismo, la producción agropecuaria está basada en la disponibilidad de la tierra y en el acceso equitativo a la misma.
- b. Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (diciembre de 2015): Se entiende como fundamento conceptual para la formulación de políticas sobre la base de la relación entre soberanía nacional y seguridad y soberanía alimentarias. Entre otras gestiones, proyecta la implementación de políticas y acciones orientadas a garantizar la seguridad alimentaria nutricional con un enfoque integral, teniendo en cuenta factores de carácter económico y sociocultural.
- o Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020.

El marco legal a través del cual se concretiza lo establecido en la Constitución Política del Estado Plurinacional, en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 y en el PSARDI 2016-2020, está conformado por:*

1. Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez (julio de 2010): Define los lineamientos en materia de soberanía alimentaria para su abordaje en las diferentes entidades territoriales autónomas (ETA) del país, tales como Gobiernos Departamentales, Municipales y/o Autonomías Indígenas Originario Campesinas. Además, se otorga a las ETA la facultad de presupuestar

^ Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe: Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), disponible en: <https://plataformacelac.org/es>.

* ídem.

- recursos económicos para el desarrollo de proyectos y la concurrencia entre ellas para su financiamiento.
2. Ley No. 071 de Derechos de la Madre Tierra (21 de diciembre de 2010): Reconoce la influencia de factores medioambientales en las prácticas productivas, por lo que obliga al Estado a implementar políticas que promuevan una producción y patrones de consumo en equilibrio con la naturaleza.
 3. Ley No. 144 de Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria (26 de junio de 2011): Establece bases institucionales y políticas, así como mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros para la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, involucrando a los diferentes actores de la economía, como las Organizaciones Económicas Comunitarias (OECOM), productores privados y cooperativas, entre otros."
 4. Ley No. 300 Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien (17 de octubre de 2012): Establece los fundamentos del desarrollo integral sobre los cuales se fomentará la seguridad alimentaria y nutricional en armonía con la naturaleza.
 5. Ley No. 337 de Apoyo a la Producción de Alimentos y Restitución de Bosques (11 de enero de 2013): Tiene como propósito incentivar la producción de alimentos y la reforestación en predios que hubieren sido objeto de desmontes sin autorización.
 6. Ley No. 338 de Organizaciones Económicas Campesinas Indígenas Originarias (OECAS) y de OECOM para la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria (25 de enero de 2013): Norma la agricultura familiar sustentable realizada por estas organizaciones y las familias productoras indígenas originarias campesinas, interculturales y afrobolivianas.
 7. Ley No. 775 de Promoción de Alimentación Sustentable (8 de enero de 2016): Su objetivo es el establecimiento de lineamientos y mecanismos para promover hábitos alimenticios saludables en la población, teniendo en cuenta determinados aspectos culturales.

^ En la Ley No. 144 se definen 16 líneas de acción que se pueden agrupar según las dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional: Disponibilidad: 1. fortalecimiento de la base productiva; 2. conservación de las áreas de producción; 3. protección de los recursos genéticos naturales; 4. fomento de la producción; 5. servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad. Accesibilidad: 6. acopio, reserva, transformación e industrialización; 7. intercambio equitativo y comercialización. Utilización biológica: 8. promoción del consumo nacional; 9. investigación, innovación y saberes ancestrales; 10. garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados.

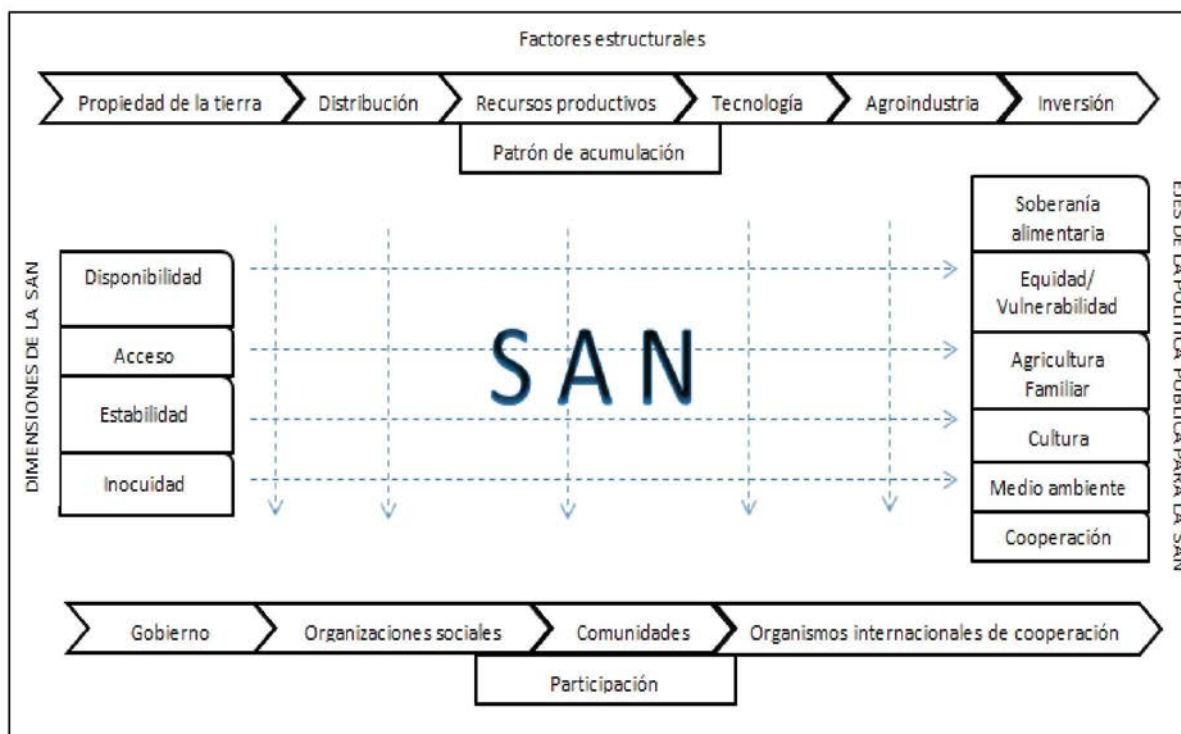
Como reflejo de la soberanía alimentaria en Bolivia, se desarrolla un régimen legal que se sustenta en los saberes originarios indígenas campesinos y en el que los actores rurales y las poblaciones vulnerables tienen un papel protagónico. Desde el nivel macro al ámbito local y comunitario, el Estado boliviano concibe un marco legal e institucional que favorece el diseño e implementación de programas y estrategias más acertadas en materia de seguridad alimentaria nutricional.

En dicho proceso la sociedad civil y las organizaciones sociales han tenido una participación protagónica en la concepción y diseño de políticas para la seguridad alimentaria nutricional, así como en su monitoreo. La Ley de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria reconoce a las comunidades indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas el derecho a participar en el diseño de políticas públicas y a ejercer el control social sobre la gestión pública del sector agropecuario. Por ello, en este proceso intervienen entes como el Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), encabezado por el presidente del Estado; el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP) y los Consejos Departamentales y Municipales Económico Productivos. La Secretaría Técnica del Consejo Técnico de la Seguridad Alimentaria Nutricional (SAN) viene implementando un sistema comunitario de vigilancia en 166 municipios del país.

El diseño del Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020. Elementos para su evaluación

La pertinencia de las políticas públicas encaminadas al mejoramiento de la vida de la población, como uno de los elementos que contribuye a la erradicación del hambre, pasa por el entendimiento holístico de la problemática. Al carácter multidimensional e integral de la seguridad alimentaria nutricional le es imperativa una política pública que se conciba a partir de la articulación sistémica de los aspectos causales - estructurales y coyunturales- con los instrumentos de construcción del nuevo patrón de desarrollo, en todos los ámbitos que inciden en el logro del objetivo. En este sentido, el diseño habrá de ser expresión de la coherencia entre el contexto de la problemática, los objetivos que se proponen y los instrumentos y acciones implementados, para lograr los objetivos propuestos sobre la base de los principios y conceptos en los que se sustenta la política. Asimismo, la participación de los actores y beneficiarios en el diseño de la política, la implementación y evaluación es un componente fundamental en este proceso (gráfico 1).

Gráfico 1 Premisas para la concepción y diseño de políticas públicas para la seguridad alimentaria nutricional



Fuente: elaboración propia.

En el análisis del diseño del PSARDI 2016-2020 que se realiza en el presente trabajo, se asumen los criterios de evaluación del diseño: coherencia, relevancia, pertinencia y equidad, propuestos por Arango-Bautista y otros autores (2017).» Los criterios se valoran a partir de los siguientes elementos:

1. El marco teórico-conceptual acerca de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y los principios sobre los cuales se sustenta el diseño del plan.
2. El contexto nacional e internacional de la seguridad alimentaria nutricional y las características de la problemática alimentaria y nutricional en Bolivia. Antecedentes del PSARDI.
3. La estructura del plan, su coherencia y articulación con los dos elementos anteriores.
4. La participación de los diferentes actores y beneficiarios en la concepción y diseño del plan. Instrumentos que concibe para la participación.

» Arango-Bautista, Carlos H. y otros: «Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional», *Revista de Salud Pública*, 19 (2): 269-270; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, abr., 2017.

Se trata de un análisis con enfoque integral que valora la intervención del gobierno boliviano en la problemática alimentaria. Este análisis toma como punto de partida los juicios de valor sobre los aspectos políticos de la acción pública, como complemento sustancial de premisas técnicas y criterios de medida de la evaluación de políticas públicas, de acuerdo al enfoque de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL).»

Siguiendo la propuesta metodológica de AEVAL," dicho análisis considera la integración de aspectos del nivel estratégico de la acción pública para la seguridad alimentaria nutricional, con aspectos del nivel operativo, en el diseño de PSARDI 2016-2020. Esto implica la concepción y formulación de las políticas para la seguridad alimentaria nutricional, valorando los fundamentos conceptuales, problemas y actores, a través de la evaluación del enfoque del PSARDI 2016-2020 y de los objetivos, medios y resultados concebidos en su diseño.

1. Como ha sido expuesto, los fundamentos teóricos acerca de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional sobre los cuales se concibió el PSARDI 2016-2020, constituyen un sistema de principios y valores derivados de los saberes ancestrales indígenas originarios campesinos, que conciben el desarrollo como el Vivir Bien, el cual implica la construcción de una relación armónica entre los seres humanos y la naturaleza, se concibe como la realización de todos los seres vivos en equilibrio con la Madre Tierra, respetando sus derechos, los de las personas y los pueblos.»
2. Los fundamentos teóricos para el diseño de PSARDI se consideran acertados en la medida en que conciben la problemática con un carácter integral, multidimensional y sistémico, sobre la base de las características culturales bolivianas, y articulados con el proyecto de construcción del modelo económico social comunitario productivo que se orienta hacia la soberanía económica.
3. El diseño de PSARDI 2016-2020 se realizó asimismo en base a una caracterización de la problemática a escala nacional, en interconexión con el entorno internacional y reflejando su carácter esencial. Se identificaron, a partir del análisis cualitativo y cuantitativo de los diez años precedentes, variables

» AEVAL sostiene que aparte de los criterios tradicionales de la evaluación como la pertinencia, coherencia, complementariedad, eficacia, eficiencia, sostenibilidad, entre otros, es necesario incorporar criterios vinculados con valores sociales como la equidad, la participación o la transparencia.

» Casillas, Celia y otros, ob. cit, pp. 26-28.

<" Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, ob. cit.

que muestran las principales dificultades relacionadas con la seguridad alimentaria nutricional en el país.

4. Las variables analizadas para el diseño del Plan Sectorial fueron: la superficie total disponible para la actividad agrícola y la superficie cultivada, el producto interno bruto (PIB) agropecuario, el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) vinculada con la agricultura y las actividades pecuarias, la tenencia de tierras y el sector externo.» Las estadísticas fueron utilizadas para considerar los avances obtenidos en el período 2005-2015, así como para detectar las insuficiencias de la articulación de la gestión pública.
5. Las problemáticas estructurales identificadas derivaron del análisis de las causas que han dado lugar a la pobreza y desigualdad en las áreas rurales bolivianas, como resultado del proceso de concentración de recursos en un reducido grupo de propietarios de medios de acumulación, que cuentan con acceso a los mercados. Estos aspectos giran en torno a: la desigualdad extrema en la tenencia de la tierra, considerado un aspecto de alta sensibilidad para el sector rural; la baja competitividad; la ineficiente articulación de cadenas productivas; deficiente infraestructura; baja productividad; dificultad de acceso a mercados externos; estrechez del mercado interno; inseguridad y vulnerabilidad alimentaria; deficiente formación de recursos humanos e insuficiente e inadecuada innovación tecnológica, entre otros.»
6. Dada la complejidad de la seguridad alimentaria nutricional en cuanto a la diversidad de factores causales económico-sociales, culturales y medioambientales que esta implica, la identificación de aquellos aspectos esenciales que a su vez se corresponden con la concepción y diseño de políticas públicas, contribuye a la consecución de la seguridad alimentaria y nutricional a mediano y largo plazo. Este propósito no puede llevarse a cabo sin concebir a su vez estrategias y programas que actúen en función de las problemáticas sociales que requieren de una resolución inmediata. Se trata de la dialéctica propia de la seguridad alimentaria nutricional, en la cual es fundamental la articulación sistémica de todos los factores para la concepción y diseño de políticas públicas pertinentes y eficaces.
7. En consonancia, la problemática agrícola y en especial la concentración de la tenencia de la tierra y la relevancia de la producción agrícola capitalista

<* Ibídem, p. 6.

« Ibídem, p. 7.

articulada con la industria y las exportaciones" en detrimento de la pequeña producción indígena campesina, comunitaria y/o local, fue considerada en el diseño del PSARDI como uno de los problemas estructurales de mayor relevancia y de más difícil solución.

8. El diseño del PSARDI 2016-2020 se sustenta en los mandatos político, social y legal. En este sentido, el plan se concibe articulado con la Constitución Política del Estado, el Plan Nacional de Desarrollo para la construcción y fortalecimiento del modelo económico social comunitario productivo, y con la Agenda Patriótica 2025, que establece trece pilares fundamentales para el desarrollo nacional en torno a cuatro ámbitos: la soberanía científico-tecnológica, la soberanía productiva con diversificación, la soberanía alimentaria y la soberanía ambiental."
9. En general, la situación problemática o diagnóstico se presenta en coherencia con el constructo teórico que asume, del mismo modo en que los objetivos generales y específicos propuestos como sistema se corresponden con dichas problemáticas identificadas, enfatizando en el fomento de la modernización y tecnificación de la pequeña y mediana producción agrícola en las comunidades indígenas campesinas originarias como sector de mayor vulnerabilidad.

El objetivo del Plan Sectorial persigue el mejoramiento de la calidad de vida a partir del incremento del ingreso y la preparación de los productores agropecuarios, priorizando aquellos con un mayor grado de vulnerabilidad, con el propósito de alcanzar una inserción sostenida y competitiva en los mercados sobre la base de la inclusión y la equidad social, cultural y de género. Para su consecución, son definidos un conjunto de objetivos específicos articulados que abarcan el mejoramiento de la seguridad alimentaria en el país, promoviendo acciones para la inclusión económica, social y cultural de indígenas, campesinos y pequeños productores agropecuarios con un enfoque de género. Los objetivos se trazan con la intención de favorecer la competitividad productiva mediante una inversión pública eficiente. Se observa un diseño que incluye las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria nutricional.

Para la definición de los ejes temáticos han sido tomados en consideración los pilares de la Agenda Patriótica 2025 (tabla No. 2).

<* Enrique Ormachea (2009) señala que a raíz de la implementación del modelo de sustitución de importaciones iniciado en 1952 y a partir de la aplicación de políticas de corte neoliberal desde 1985, este tipo de agricultura se fortaleció y se orientó principalmente a la exportación.

« Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, ob. cit, pp. 23-25.

Tabla No. 2 Ejes temáticos del Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020

1. Desarrollo inclusivo y reconocimiento de la diversidad de actores rurales.	6. Empoderamiento de los productores organizados.
2. Respeto a la identidad cultural y autodeterminación de los pueblos indígenas y originarios.	7. Impacto productivo de las obras generadoras de empleo.
"	
3. Seguridad alimentaria e inserción competitiva en mercados.	8. Completamiento del ciclo de la reforma agraria.
"	
4. Convergencia del desarrollo rural con el desarrollo urbano.	9. Visión integral de desarrollo del área rural en la estrategia.
"	
5. Relanzamiento productivo de la participación rural.	
"	

Fuente: Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2017.

En correspondencia, define diez políticas fundamentadas en su concepción de desarrollo que pueden asumirse como lineamientos estratégicos contentivos de un sistema de objetivos, líneas de acción e instrumentos (tabla No. 3).

Tabla No. 3 Políticas para el Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020

No.	Políticas
1	Transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para la producción
"	
2	Desarrollo tecnológico e innovación agropecuaria, pesquera y forestal

3	Uso y manejo del suelo, agua y cobertura vegetal para la producción agropecuaria y forestal
4	Sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria
5	Producción agropecuaria, pesquera y forestal para la seguridad alimentaria con soberanía (incluye producción orgánica y agricultura familiar)
6	Gestión territorial indígena originaria campesina (desarrollo de comunidades productivas indígenas originarias campesinas)
7	Desarrollo integral participativo sostenible con coca
8	Oportunidades de ingresos de desarrollo rural no agropecuarios (diversificación productiva no agropecuaria, desarrollo rural)
9	Desarrollo de mercados para productos agropecuarios
10	Desarrollo de tecnologías de información y comunicación del sector agropecuario, pesquero y forestal (comercio justo y circuito corto)

Fuente: Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2017.

Respecto a la relevancia de las líneas de acción y los instrumentos concebidos para lograr el objetivo de cada política, debe señalarse que estos se corresponden con las causas estructurales diagnosticadas y por tanto con las necesidades del desarrollo rural boliviano. Este constituye un aspecto relevante en la medida en que cada subsistema de objetivos, líneas de acción e instrumentos, se dirige a contribuir a la solución de aquello que constituye la esencia del problema de la seguridad alimentaria nutricional. Dicha correspondencia se evidencia a partir de la relación de los aspectos diagnosticados en el Plan Sectorial con los objetivos correspondientes establecidos.

No obstante esta correspondencia entre los componentes del PSARDI 2016-2020, deben tomarse en consideración aquellos elementos de las relaciones de producción que de modo determinante interfieren en el logro de los objetivos trazados. El carácter esencialmente privado de gran parte de la producción agrícola boliviana, vinculada con la industria y la exportación, ha devenido uno de los principales obstáculos para el avance en cuestiones fundamentales como la distribución y redistribución de tierras productivas, el cumplimiento del uso de la tierra en el marco de la función económica y

social (FES)" y el incremento del ingreso y la calidad de vida." En síntesis, las cuestiones esenciales del problema de la seguridad alimentaria nutricional que deben superarse mediante las políticas públicas constituyen en sí mismas obstáculos para alcanzar sus objetivos,- dada la dialéctica de la seguridad alimentaria.

El PSARDI 2016-2020 define los resultados que se propone alcanzar con cada meta y establece los indicadores de proceso y acciones (programas o proyectos) en sinergia con cada uno de los cuatro pilares de la Agenda Patriótica 2025, que se corresponden con los objetivos de la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional y con los del Plan de Desarrollo.

El criterio de equidad se revela a partir del principio de inclusión social y cultural de indígenas, campesinos y pequeños productores agropecuarios con un enfoque de género y el respeto a la identidad cultural que transversaliza el Plan Sectorial. Este dedica un acápite a la estrategia del enfoque de género y generacional para el desarrollo, en el que define como objetivo promover la equidad e igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Para ello se conciben cuatro líneas de acción en torno a mejorar la participación de las mujeres en los ámbitos político, económico-social y cultural.

La participación de los actores y beneficiarios en la concepción y diseño de PSARDI 2016-2020 parte del esquema de gobernanza para la seguridad alimentaria y nutricional en Bolivia. La Secretaría Técnica del anteriormente mencionado Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAN), conformado por nueve ministerios y organizaciones sociales, tiene por objetivo: «impulsar y coordinar la participación de las instituciones del sector público y de la sociedad civil en la elaboración de la Política de Alimentación y Nutrición, así como la difusión, seguimiento e implementación de programas de alimentación y nutrición».

* En el PSARDI se señala que con el proceso de regularización y protección al derecho de propiedad sobre la tierra, llevado a cabo en el país andino, se pretende una adecuación de la estructura de la tenencia de la tierra a partir de un saneamiento que determine el cumplimiento o no de la función económica y social. Aquellas tierras que no cumplan con esta función pasarán a dominio del Estado para su redistribución de acuerdo a las leyes 1715 y 3545.

^{8^} Ormachea (2009) plantea que los pequeños productores campesinos son el eslabón primario en las cadenas agroexportadoras, al ser los proveedores de materias primas con precios y condiciones establecidos por esta industria que se apropia de la mayor parte de los excedentes generados.

⁸⁸ En el PSARDI se reconoce la problemática de la tenencia de la tierra como un tema de trascendencia y aún no resuelto completamente.

⁸⁹ Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC): Ley 338/2013, en Plataforma de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), disponible en: <https://plataformacelac.org/es>.

Asimismo, el Consejo Plurinacional Económico Productivo (COPEP), los Consejos Departamentales Económico Productivos (CODEP) y los Consejos Municipales Económico Productivos (COMEP) están conformados, además de ministros y gobernadores, por organizaciones indígenas originarias campesinas, comunidades interculturales y afrobolivianas, con el propósito de coordinar y participar en la elaboración de políticas públicas, así como ejercer control social sobre la gestión pública para la soberanía alimentaria."

También se establecen los roles por cada pilar, resultado y acción de las empresas públicas, universidades, el sector privado, las organizaciones comunitarias y las organizaciones sociales cooperativas.

Ello corresponde a la filosofía del PSARDI en materia de participación, en el sentido de empoderar a los actores productivos del medio rural para influenciar en las políticas públicas.

América Latina y el Caribe avanzan en la implementación de políticas integrales y multidimensionales en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Estas políticas en Bolivia presentan una estructura con enfoque sistémico y abarcan los sectores económicos y sociales vinculados con la seguridad alimentaria y nutricional. En este sentido, constituye una fortaleza la articulación entre la Constitución Política de la nación, el Plan Nacional de Desarrollo y el PSARDI 2016-2020, para el desarrollo agrícola y rural como paso fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del modelo económico social comunitario y productivo.

Son diversas las fortalezas de Bolivia en cuanto a las políticas públicas para la seguridad alimentaria y nutricional, las cuales pueden tomarse como referente en la concepción y diseño de políticas públicas más pertinentes en otros países, teniendo siempre en cuenta su adecuación a las características y necesidades particulares de cada contexto. La fundamentación teórica de las políticas para la seguridad alimentaria y nutricional a partir de saberes ancestrales como reflejo de su identidad cultural; el pertinente marco jurídico y la estructura institucional para la concepción, diseño, implementación y evaluación de programas y estrategias integrales, así como el rol protagónico de las comunidades y organizaciones sociales en dichos procesos; y el fortalecimiento de la agricultura familiar como dinamizador del nuevo patrón productivo, son fortalezas que pueden constituir oportunidades de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe a través del aprovechamiento de los instrumentos creados en el Plan SAN-CELAC.

*> ídem.

Por otro lado, los avances en el área de la transformación y consolidación en la tenencia, acceso y uso de la tierra para la producción (política 1 del PSARDI) implicarán lograr un mayor compromiso por parte de los responsables de su ejecución y definir con claridad las instancias o entidades que la desarrollarán, aspecto que ha sido identificado por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras como un obstáculo." En vista de ello, aún habrán de concebirse mecanismos efectivos que favorezcan la gestión pública en este ámbito del plan.

Bibliografía

- ALEGRETT, RAÚL: «Evolución y tendencias de las reformas agrarias en América Latina», disponible en: <http://www.fao.Org/3/j0415t/j0415t0b.htm>.
- ARANGO-BAUTISTA, CARLOS H. y otros: «Aplicación de una guía metodológica para evaluar políticas públicas en salud y evaluación de la política de seguridad alimentaria y nutricional», *Revista de Salud Pública*, vol. 19 (2): 269-270; Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, abr., 2017.
- ARTEAGA, CARLOS MANUEL y otros: *Hacia la seguridad alimentaria desde el desarrollo humano local. La experiencia del Programa de Apoyo Local a la Modernización Agropecuaria en Cuba (PALMA) 2009-2012*, pp. 17-18, vol. XIV, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Centro Regional para América Latina y el Caribe, Panamá, 2012.
- CASILLAS, CELIA y otros: *Guía práctica para el diseño y la realización de evaluaciones de políticas públicas. Enfoque AEVAL*, Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, España, 2015.
- CEPAL: *Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025. Una propuesta para seguimiento y análisis*, CEPAL, Santiago de Chile, 2014.
- DÁVALOS SARAIVA, AQUILES: *Políticas públicas de seguridad alimentaria con soberanía en Bolivia*, Fundación Tierra, La Paz, 2013.
- ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: *Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 en el Marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien*, disponible en: <http://www.fndr.gob.bo/bundles/fndrdemo/downloads/pdes/pdes2016-2020.pdf>

" Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; *Evaluación del cumplimiento de las políticas del Plan del Sector Desarrollo Agropecuario. 2010-2015*. pp. 12-13, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2016.

FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF: *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2017. Fomentando la resiliencia en aras de la paz y la seguridad alimentaria*, FAO, Roma, 2017.

_____ : *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2018. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad alimentaria y la nutrición*, FAO, Roma, 2018.

FAO, OPS, WFP y UNICEF: *Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2018. Desigualdad y sistemas alimentarios*, FAO, Santiago de Chile, 2018.

MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL Y TIERRAS: *Plan del sector desarrollo agropecuario 2014-2018 «Hacia el 2025»*, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2014.

_____ : *Evaluación del cumplimiento de las políticas del Plan del Sector Desarrollo Agropecuario. 2010-2015*, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2016.

_____ : *Plan del Sector Agropecuario y Rural de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSARDI) 2016-2020*, Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, La Paz, 2017.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS: «Desempeño de la Economía en Bolivia enero-abril 2015», disponible en: <https://medios.economiayfinanzas.gob.bo/MH/documentos/2015/separatas/Separata-Economia-interactivo.pdf>

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien 2006-2010*, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, 2006.

ORMACHEA, ENRIQUE: *Soberanía y seguridad alimentaria en Bolivia: Políticas y estado de la situación*, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario, La Paz, 2009.

PANIAGUA DELGADILLO, VLADIMIR I. y otros: *Seguridad alimentaria con soberanía. Propuesta práctica de desarrollo rural para zonas alto andinas*, Soluciones Prácticas, La Paz, 2013.

PAZ MÉNDEZ, ALFREDO: «LOS conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro la concepción de desarrollo del PND», *Umbrales* (17): 185-196; CIDES-UMSA, SANREM, La Paz, día, 2007.

ROMAY FLORES, MILIN: «Seguridad y soberanía alimentaria con enfoque de género en Bolivia», *Bolivia Rural*, La Paz, 2013.

SALCEDO, SALOMÓN y LYA GUZMÁN (eds.): *Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe: Recomendaciones de Política*, FAO, Santiago de Chile, 2014.

SCHEJTMAN, ALEXANDER y MANUEL CHIRIBOGA *Desarrollo Territorial, Soberanía y Seguridad Alimentaria*, Programa Dinámicas Territoriales Rurales Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago de Chile, 2009.

ASPECTOS ESENCIALES DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE EDUCACIÓN EN BOLIVIA

MSc. Víctor Almanza Tojeiro

Bolivia se constituyó como un Estado muy peculiar en el concierto de los países latinoamericanos y dentro del ALBA; es un Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Se trata de una nación que se fundó en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico dentro del proceso integrador no solo al interior del país, sino también en el marco de las asociaciones integracionistas estructuradas en América del Sur.

Es propósito de este artículo realizar un análisis parcial del diseño de la política pública sobre educación en el Estado Plurinacional boliviano. Este análisis parte del problema de que si el ALBA se define como proyecto de integración regional inclusivo, las políticas públicas que lo sustentan también deben serlo; de ahí que al abordar el estudio del diseño de la política pública sobre educación, especialmente en el período de los últimos diez años en que el Movimiento al Socialismo (MAS) ha dirigido los destinos de la nación, se debe comprobar si dicho diseño es realmente inclusivo a partir del referente de los valores fundacionales de la integración latinoamericana y **caribeña.**"

Contexto en el que se desarrollan las políticas públicas sobre educación en Bolivia

La historia de esta república sudamericana muestra que Bolivia mantuvo durante gran parte del siglo **xix** y durante el siglo **xx** el sello distintivo de ser un país de economía

[^] El gobierno de Evo Morales representa la expresión de la búsqueda de transformaciones profundas capaces de poner fin a las ancestrales injusticias - d e género, de clase, de etnia, generacionales, e t c - sufridas por las mayorías bolivianas; así, la expresión más fuerte de este fenómeno propio de las transformaciones que se están produciendo en el Estado boliviano se halla en la incidencia que tiene la política educativa que lleva adelante el Estado. En este sentido, las comunidades indígenas colocan en el centro de su programa político las reivindicaciones sobre sus derechos culturales, institucionales, organizativos y productivos, avaladas por la práctica de una política inclusiva por parte del Estado. Se trata entonces de aplicar los valores referidos a la igualdad y el derecho de todos los hombres, el respeto a las principales aspiraciones de género, la colaboración y la solidaridad.

monoproductora basada en el estaño. Al término de la guerra del Pacífico, la difícil situación económica por la que atravesaba el país se agravó incluso más que antes sobre todo por el nivel de dependencia de los capitales foráneos, unida a la influencia de los llamados barones del estaño. El país no solo había perdido la provincia de Antofagasta y con ella su salida al mar, sino que también enfrentaba una merma en las ventas de plata al exterior. Esto último, debido a la decisión de abandonar el bimetalismo adoptada por la Unión Monetaria Latina, coadyuvó al agravamiento de su situación económica.

Del mismo modo, la situación anteriormente descrita se complicó en el aspecto interno con la agudización de las contradicciones en el seno de la oligarquía boliviana, que hasta ese momento -con mayor o menor éxito- se había valido de los distintos caudillos militares para afianzar su hegemonía. Con el fin del siglo xix y con el advenimiento del xx no se vislumbraron para el pueblo boliviano esperanzas de aplicación de políticas públicas efectivas por parte de los gobiernos de turno en pos de la solución de los problemas más acuciantes de la sociedad boliviana. Esta tarea pasó a un segundo plano debido a la lucha por el poder que se entabló a lo largo de este siglo entre los partidos políticos conservadores y los liberales por el dominio de la supremacía política.

Según Gabriel Torem * pueden distinguirse a lo largo de la historia de Bolivia como «República Feudal» tres proyectos educativos nacionales que se expresaron en sendas legislaciones. Dichos proyectos expresaron las prioridades estatales y en parte fueron consecuencia de los procesos políticos en cuyos marcos se desarrollaron estas políticas públicas educativas. El primero es de 1905, el segundo de 1955 - en el marco de la revolución alumbrada en 1952-, y el tercero es el de 1994, inscrito en el contexto de reformas neoliberales que implosionaron en los primeros años del nuevo milenio.- El cuarto proyecto fue abierto en 2006 con la asunción presidencial de Evo Morales. Los primeros treinta años del siglo xx fueron poco venturosos en cuanto a la aplicación de una política pública educativa coherente para Bolivia, si se tiene en cuenta su gran complejidad en cuanto a la conjunción de las naciones y pueblos

*> Ver: Torem, Gabriel: «Educación intercultural bilingüe en Bolivia. El lugar de las demandas sociales en la legislación boliviana», disponible en: www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/catedras/gallegos/Educacióninterculturalbilingüe.

" Torem sostiene que la Ley 1565 constituye una expresión política a contramano del modelo neoliberal en la medida en que permite una participación mayor de las comunidades aborígenes en las decisiones políticas. La Confederación de Trabajadores de Educación Urbana de Bolivia, de modo divergente, caracteriza esta norma como uno de los instrumentos legales de las políticas públicas neoliberales en los noventa, y la condena fuertemente.

indígenas originarios campesinos con las comunidades interculturales y afrobolivianas en su espacio territorial. El diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en educación adquirieron en Bolivia, en los tiempos anteriores a la refundación del Estado, características singulares que respondieron a factores propios de su estructuración social, a las lógicas sobre las que se asentaban sus instituciones educativas y a los climas ideológicos globales que afectaban de manera dispar sus valores e instituciones.

Sin ser concebida como una política pública en el campo de la educación por el gobierno de turno* en Bolivia, ya en los primeros años de la década del treinta Elizardo Pérez y Avelino SiñaniTM fundan la escuela Ayllu en Warisata, que de acuerdo a los especialistas bolivianos fue un ejemplo, no de política pública, pero sí un hito de resistencia educativa en la historia de las ideas pedagógicas en Bolivia, porque fue uno de los pasos iniciales para el posterior desarrollo de la educación productivo-comunitaria. La experiencia del aprendizaje productivo de la escuela Ayllu en Bolivia tuvo su expresión más alta en el período comprendido desde 1931 hasta 1940, donde se ejerció el trabajo ligado no solamente a la economía sino esencialmente a la sabiduría aymara-quechua.

Mucho antes de la conformación del Estado Plurinacional, compuesto por la totalidad de bolivianos y bolivianas, las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano, no se había establecido como política una educación que favoreciera a las mayorías nacionales. El aprendizaje productivo de la escuela Ayllu no se había manifestado plenamente para el país como opción de modelo educativo, y la ausencia de una política pública educativa y coherente había llegado a un estado calamitoso incluso con la reforma educativa de 1994," porque en el país se

TM El presidente boliviano Daniel Salamanca, quien había llegado al poder en 1931, había comenzado un proceso de modernización del ejército. La economía boliviana pasaba por un buen momento, amparada en su riqueza minera, y podía contar con ventajosos créditos para abastecerse de material moderno de guerra. Entre 1935 y 1946, Bolivia es gobernada por militares nacionalistas que habían sido protagonistas de la Guerra del Chaco. Se empiezan a gestar ideas de cambio destinadas a incluir al sector indígena, promover la integración del oriente del país y revertir las ganancias de la minería e hidrocarburos en favor del Estado. Surgen asimismo sindicatos de mineros y obreros que se aglutinan en torno a la Central Obrera Boliviana (COB).

TM Avelino Siñani, campesino y arriero aymara, y Elizardo Pérez, profesor rural.

^ En las bases de la reforma educativa de 1994 ya no se menciona la educación productiva. Por lo tanto, revisadas las bases de las anteriores políticas educativas del país, tal parece que no se han establecido las ideas básicas de la educación productiva como políticas educativas del Estado. Como consecuencia de ello, la población actual desprecia el trabajo manual y técnico, valorando el intelectualismo doctoral, militarista y sacerdotal cristiano.

impuso una educación que respondía a los intereses de las empresas transnacionales y a ideologías imperialistas. La experiencia pedagógica de la escuela *Ayllu*TM había sido ocultada para beneficio de la clase gobernante y el mantenimiento de millones de personas de la clase popular e indígena en la ignorancia y la pobreza. El principal objetivo de la escuela *Ayllu* fue la socialización de una forma de enseñanza basada en los principios de reciprocidad y redistribución,TM dos principios omnipresentes en el ideario andino y que se incorporaron dentro del marco *ayllu* en armonía con los principios culturales ancestrales. La escuela *Ayllu* impartía una educación inicial en la lengua madre de los alumnos, quienes luego pasaban a la enseñanza del castellano como segunda lengua. El objetivo era proporcionar a los campesinos una herramienta de defensa jurídica frente a los atropellos propiciados por los barones del estaño y la rosca boliviana, lo que de por sí configuraba una orientación pragmática y fuertemente orientada a la acción política. La escuela *Ayllu* de Warisata sentó las bases para las organizaciones actuales basadas en la reivindicación de los derechos lingüísticos de las minorías. En un principio, la escuela *Ayllu* contó con el apoyo del poder central » aunque no puede considerarse con exactitud que fuera una política pública del Estado, cuyo rol suplía de alguna manera donde esta estaba ausente. Sin embargo, la orientación centralista y homogeneizadora del Estado, sobre todo después de la derrota en la guerra contra Paraguay (1933-1934)" y las presiones desde el interior, condicionaron que la escuela pasara a la clandestinidad.

Las proyecciones de la escuela *Ayllu* de Warisata, tal y como se manifiestan en años posteriores, durante la revolución de abril de 1952 o durante la reforma educativa de 1994 en Bolivia, no deben ser consideradas plenamente como políticas públicas en educación, ya que carecen de la argumentación necesaria por parte del Estado y no se hallan avaladas por un análisis profesional que esté encaminado, a través de una política de persuasión, a la búsqueda de un consenso popular que las apoye. Del mismo modo, no pueden ser consideradas propiamente como políticas públicas educativas, pues carecen de un corpus teórico adecuado que las fundamente.

TM Según la filosofía de los fundadores de la escuela *Ayllu* el nuevo educador debía ser capaz de construir su escuela, equipar, implementar talleres, fundar núcleos con producción agrícola, organizar la asistencia social, impulsar el mejoramiento del hogar y ser bilingüe.

" Principios que ya estaban presentes desde los tiempos fundacionales de la nación aymara en el escenario andino.

8° Ver: Torem, Gabriel: ob.cit.

si Se trata también de la guerra del petróleo. Formalmente una guerra de fronteras, dejó un saldo calculado en 120 000 víctimas (70 000 bolivianos y 50 000 paraguayos) y un clima de efervescencia nacionalista de profundas implicaciones, sobre todo para Bolivia.

El inesperado triunfo de una revolución popular en Bolivia el 9 de abril de 1952, como resultado de una insurrección de las masas mineras y con una amplia base obrera, campesina e indígena capitaneada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), fue un acontecimiento insólito en un momento en que se producía en América el repliegue de las fuerzas progresistas.

La revolución de 1952 refleja una conquista de las mayorías populares: se nacionalizaron las minas, se desarrolló una reforma agraria y se llevó a cabo un plan de industrialización. Bajo la dirección del MNR y de Víctor Paz Estenssoro, ya para 1955 se promulga el Código de la Educación Boliviana, en cuya elaboración intervinieron activamente la comunidad universitaria y los sindicatos.

El Código de la Educación Boliviana de 1955 no debe entenderse como parte de la política pública en el campo de la educación en Bolivia; fue una decisión del gobierno, ya que como política no contó con la consulta del pueblo que en esos años demostraba su entusiasmo por Víctor Paz, debido a la serie de medidas progresistas adoptadas."

Si en términos políticos el Código apunta a la emancipación política de los oprimidos, en términos culturales sostiene una propuesta «castellanizante». El concepto de nación boliviana y la búsqueda de una construcción colectiva privilegiaron la unidad expresada en un único idioma, aunque no cumplió con las expectativas por tratarse de una medida y no de una política pública orientada a proponer y coadyuvar en la formulación de las políticas generales del gobierno.

Al igual que en ocasiones anteriores, lo adoptado cuando la revolución de abril de 1952, y los conceptos de lo común y lo diverso tan necesarios para Bolivia en su condición de país con una fuerte conjunción de naciones y pueblos indígenas originarios campesinos, de comunidades interculturales y afrobolivianas, no encontraron modos de articulación posible. Así, entre la demanda de «clase/nación» y la demanda de «pueblos/naciones», no pudo viabilizarse un proceso de redistribución con reconocimiento que hubiera podido reflejarse quizás con la adopción de una política pública en el campo educacional.

En los tiempos del auge revolucionario de Víctor Paz Estenssoro la gran unidad nacionalista solo se vislumbraba a partir de la imposición de un único idioma, así como por el respaldo a las leyes de corte nacional adoptadas por el gobierno, aunque se reconociera la coexistencia de múltiples lenguas. Una de las distinciones que introdujo

«2 El 20 de agosto había sido firmada la Ley de Reforma Agraria, en un acto celebrado en la población de Ucureña. Con su presencia, Víctor Paz se las arregló para aparecer ante las masas desposeídas como su auténtico redentor.

el Código fue la existencia de una dualidad entre Sistema Educativo Urbano y Sistema Educativo Rural.

En cuanto al tratamiento de las apreciaciones de la revolución sobre cuestiones lingüísticas, materializadas en el Código, es evidente la clara visión instrumentalista del lenguaje. Este último, entendido únicamente como herramienta de comunicación, cumple un papel revolucionario en cuanto deja de ser útil solo a las clases dominantes. La democratización del castellano es percibida como un instrumento de emancipación, lo cual, en las condiciones lingüísticas de la época, encierra un alto grado de verdad, porque permite a las masas campesinas integrarse a los procesos de industrialización de las ciudades en general y más específicamente de las minas.»

Es correcta la apreciación que formula Pablo Imén en su ensayo titulado «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento», donde expone que:

[...] la promoción del derecho a la educación -aun con sus límites- implicó la ampliación del sistema educativo y el avance en materia del derecho a la educación, comenzando por la alfabetización y continuando por la creación de escuelas y el incremento de la matrícula escolar especialmente en el nivel primario, lo cual expresaría un avance de las demandas populares en esta materia."

A pesar de todo lo positivo que pudo traer para el pueblo boliviano la revolución de 1952 - de hecho, democratizó el acceso y la mayor igualdad educativa-, tuvo como contrapartida la reducción del reconocimiento de lo diverso. Aquí la universalización empujó el proceso de igualdad educativa y, por tanto, una democratización sustantiva de la política pública. Sin embargo, en este caso se hizo en detrimento de los saberes, prácticas y perspectivas de los pueblos indígenas originarios campesinos.

A partir de los aspectos abordados sobre la problemática de la existencia o no de una política pública educativa coherente, los análisis disponibles permiten dar cuenta de que las postergadas demandas populares hicieron foco en políticas democratizadoras en una perspectiva universalista ya en los tiempos de Paz Estenssoro, a pesar de que las reivindicaciones de reconocimiento en función de transformaciones sociales plenamente profundas en el campo de la educación

"3 Torem, Gabriel: ob.cit.

<* Imén, Pablo: «Políticas educativas y diversidad en Bolivia: las complejidades y tensiones entre la redistribución y el reconocimiento», disponible en: <http://www.centrocultural.coop/revista/articulo/176/>.

quedaron postergadas. A esta paradoja aparente se le trató de dar solución en el nuevo contexto histórico del gobierno del MAS con Evo Morales Ayma.

Concluyendo, al revisar el contexto de todo el período anterior a la toma del poder por parte del MAS, este resulta pobre en cuanto a la aplicación en el país de una política pública concreta en función de la educación. Sí pueden abordarse determinados aspectos referidos a políticas estatales, pero el diseño y aplicación de políticas públicas inclusivas en la educación, en los tiempos anteriores a la refundación del Estado en Bolivia, no logró consolidarse por sus características singulares, que respondieron a factores propios de su estructuración social, a las lógicas sobre las que se asentaron sus instituciones educativas y a los climas ideológicos globales que afectaron de manera dispar sus valores e instituciones.

Algunos elementos teóricos que fundamentan las políticas públicas sobre educación en Bolivia

A partir de la llegada al poder del presidente Evo Morales Ayma, apoyado en el MAS, el país ha vivido una transformación económica y social en el marco del nuevo Estado Plurinacional. Producto de este cambio, un nuevo modelo educativo inspirado en el trabajo comunitario productivo de Wárisata* forma parte del trazado de la política pública en educación a través de su implementación mediante la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez de 2010.

En lo referido al diseño de las políticas públicas sobre educación en Bolivia, la orientación de la evaluación se dirige a valorar la definición de prioridades y el establecimiento de alianzas y coordinaciones para alcanzarlas, aspectos que llevan a diferentes interrogantes: ¿por qué se tomó la decisión de llevar a cabo esta política?, ¿a qué responde la misma?, ¿se priorizó lo necesario?, ¿se coordinó la decisión adecuadamente? Al respecto, José Luis Osuna Llaneza y Carlos Bueno Suárez en su artículo «Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática», al referirse a la importancia del rango normativo en la evaluación de la política pública y por ende en su diseño, consideran que: «[...] hay que dotarse de una Ley que regule la organización y funcionamiento de un *sistema* de evaluación de políticas públicas.

«5 «La escuela de Warisata de 1932, a diferencia de otros intentos para solucionar "el problema del indio mediante la educación, se propuso enfocar la cuestión no únicamente desde el plano educativo, sino en sus múltiples aspectos económicos, sociales y culturales, que surgieron de la misma realidad y de la experiencia cotidiana». (Ver: Carlos Salazar: *La «Taika»: Teoría y práctica de la escuela Ayllu*, p. 14, Librería Editorial Juventud, La Paz, 1992.)

Sólo con ese marco y ese rango normativo, la aplicación y desarrollo del mismo resulta ser una herramienta de utilidad para lograr los resultados esperados de una administración eficaz y eficiente».**

Para el estudio de la aplicación de una política pública educativa en el caso de Bolivia, hay que partir de la Ley 1565, la Ley de la Reforma Educativa del 7 de julio de 1994, la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez de 2010, que se puede considerar un nuevo modelo educativo inspirado en el trabajo comunitario productivo de Warisata; y los lineamientos y orientaciones metodológicas y programas de estudio redactados por el equipo del Programa de Formación Complementaria para Maestras y Maestros en Ejercicio (PROFOCOM), del año 2014. Todos estos documentos estructuran el diseño de la política pública, que está en concordancia con la Constitución Política del Estado y en función de los intereses del país como un proceso planificado, continuo y de largo alcance. Dichos aspectos son tenidos en cuenta a partir de su necesidad respecto al escenario en que se enclava el Estado nacional, dada la heterogeneidad de sus diferentes regiones geográficas, el desnivel en el progreso educativo de sus pobladores y los referentes universales abordados en el marco de la integración, que permiten que las comunidades indígenas pongan en el centro de su programa político las reivindicaciones sobre sus derechos culturales, institucionales, organizativos y productivos, avaladas por la práctica de una política inclusiva por parte del Estado. Se trata entonces de aplicar los valores referidos a la igualdad y el derecho de todos los hombres, el respeto a las principales aspiraciones de género, la colaboración, la solidaridad, la justicia, la solidaridad y la equidad sociales.

En el diseño de la política pública sobre educación en Bolivia se aprecian claramente las siguientes bases fundamentales:

1. La educación concebida como un derecho del pueblo e instrumento de liberación nacional, que tiene la obligación de sostener, dirigir y controlar, a través de un vasto sistema escolar.
2. Una educación universal, gratuita en todos los establecimientos fiscales y obligatoria en el nivel primario, porque contiene postulados democráticos básicos y porque todo boliviano tiene derecho a la igualdad de oportunidades.

<* Osuna Llana, José Luis y Carlos Bueno Suárez: «Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática. Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (57): pp. 37-38; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct, 2013.

3. Tiene en cuenta su esencia democrática, porque concibe que la sociedad participe activamente en su planificación, organización y ejecución, para que responda a sus intereses, necesidades, desafíos y aspiraciones.
4. Es un diseño nacional, porque responde funcionalmente a las exigencias vitales del país en sus diversas regiones geográfico-culturales, buscando la integración y la solidaridad de sus pobladores para la formación de la conciencia nacional a través de un destino histórico común.
5. Se trata de un diseño intercultural y bilingüe, porque asume la heterogeneidad sociocultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.
6. Es un diseño que tiene en cuenta el derecho y deber de todo boliviano, porque se organiza y desarrolla con la participación de toda la sociedad sin restricciones ni discriminaciones de etnia, cultura, región, condición social, física, mental, sensorial, de género, de credo o de edad. La organización tiene en cuenta ante todo las particularidades y los desniveles existentes en las diferentes regiones del país y sigue de cerca los lineamientos y orientaciones metodológicas y programas de estudio redactados por el equipo de PROFOCOM (2014), en los que se tiene en cuenta un nuevo discurso educativo de descolonización, educación comunitaria y productiva e intraculturalidad.
7. Es revolucionario, porque encierra un nuevo contenido doctrinal de proyección histórica que tiende a transformar la orientación espiritual del pueblo y de las futuras generaciones.
8. Es un diseño que refleja la integralidad, siendo una de sus divisas fundamentales una educación, activa, progresista y científica, porque responde a las necesidades de aprendizaje de los educandos, y porque de esa manera atiende las necesidades locales, regionales y nacionales del desarrollo integral.

El diseño de la política pública educativa en Bolivia promueve la justicia, la solidaridad y la equidad sociales porque incentiva la autonomía, la creatividad, el

o? La educación intercultural como proceso educacional que tiene en cuenta las diferencias culturales y lingüísticas existentes en el país, entre los educandos, y entre estos y el maestro, con el propósito de construir el respeto, la valoración y la emulación de los valores culturales del otro. La educación intercultural asume la heterogeneidad sociocultural del país en un ambiente de respeto entre todos los bolivianos, hombres y mujeres.

sentido de responsabilidad, y está intencionado a la búsqueda del espíritu crítico de los educandos, hombres y mujeres.

En resumen, esta política puede considerarse un fundamento de la integración nacional y de la participación de Bolivia en la comunidad regional y mundial de naciones, partiendo de la afirmación de su soberanía e identidad. Este aspecto aparece ya reflejado en la Ley 1565 de Reforma Educativa, Artículo 1°, del Estado Plurinacional boliviano. Sin embargo, la dimensión integracionista del diseño que se aborda no es solo hacia afuera, pues una política pública tiene que proveer cohesión social a una nación, y esto solo es alcanzable en la medida en que participen las diversas regiones y localidades en el diseño de la política, aspecto que se ha logrado en el caso de Bolivia.

La concepción del diseño se refleja desde una perspectiva integracionista en la que se distinguen en primer lugar los valores de la plataforma integracionista del ALBA, lo que hace que su política pública coincida o tribute a estos valores fundamentales; es decir, se trata de una política pública propiciadora de algo propio de los nuevos tiempos que vive Bolivia tras su refundación: la integración.

Otras cuestiones importantes a tener en cuenta en el acercamiento al diseño de la política pública sobre educación en el Estado boliviano es la referida al avance que se ha experimentado. Los cambios han sido una iniciativa implementada desde 2006 para poner en marcha obras de beneficio social en sectores como la educación, salud, vivienda, integración, carreteras y acceso a agua potable.

Múltiples son los progresos registrados en la educación bajo el gobierno del presidente Evo Morales. De hecho, en 2018 Bolivia celebró el noveno aniversario de la declaración como Territorio Libre de Analfabetismo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

Bajo la gestión del MAS» la tasa de analfabetismo se redujo de 13,3 % a 2,9 %, la más baja en la historia de Bolivia,» logro en el que tuvieron una destacada

» En la monografía «Veinte años de educación en Bolivia: dos reformas y algunos temas de investigación social», de Mario Yapu, se destaca que la victoria del MAS desde 2005-2006 trajo un nuevo discurso educativo de descolonización, educación comunitaria y productiva e intraculturalidad. En un inicio fue importante la realización del Congreso Nacional de Educación (2006), donde se plasmaron los principales temas de la nueva Ley de la Educación «Avelino Siñani-Elizardo Pérez» (ASEP), aprobada en 2010. Es decir, hasta ese año no hubo decisiones políticas significativas y persistió la inestabilidad reflejada en la sucesión de cuatro ministros entre 2006 y 2010: Félix Patzi, Víctor Cáceres, Magdalena Cajías y Roberto Aguilar. (Ver: Yapu, Mario: «Veinte años de educación en Bolivia: dos reformas y algunos temas de investigación social», *T'inkazos*, vol. 16 (34): 131-152, Fundación PIEB, La Paz, feb., 2013.

Esta última reforma, denominada revolución cultural y educativa, propuso el nuevo currículum base (2011) para los diferentes niveles educativos, el currículum regionalizado (2012) elaborado por los Consejos

participación Cuba y Venezuela, que brindaron su apoyo financiero y pedagógico. «Desde 2006 hasta la fecha aprendieron a leer y escribir más de un millón de personas de las cuales el 70 % son mujeres a lo que se le suma que el Programa de Post alfabetización logró titular a 60 mil ciudadanos, certificados con la conclusión de sus estudios de primaria».»

Al calor del proceso de alfabetización en Bolivia, formó parte de la política pública el impulso a los programas de educación para personas con diversos impedimentos físicos. En la actualidad, la iniciativa «Educación para personas con discapacidad» beneficia a más de 17 000 bolivianos."

Si en 2005 la tasa de deserción escolar en el nivel secundario llegaba al 11 %, con la llegada de Morales a la presidencia se logró reducir a 2,5 %, gracias a iniciativas como el bono Juancito Pinto" y el bono de excelencia que premia a los mejores graduados del nivel secundario.

Bolivia, al reconocer la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, adopta dentro de sus principios el interés superior del niño. La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008) interpreta la necesidad de la protección al niño desde un enfoque intercultural y participativo, y establece un modelo de protección en el párrafo del artículo 61, que plantea la prohibición del trabajo forzado y la explotación infantil. Las actividades que realicen las niñas, niños y adolescentes en el marco familiar y social están orientadas a su formación integral como ciudadanos y tendrán una función formativa. Sus derechos, garantías y mecanismos institucionales de protección serán objeto de regulación especial.

La inmensa mayoría de los beneficiarios de estos programas de educación han sido los sectores campesinos, indígenas, y aquellos sectores urbanos de escaso poder

Educativos de los Pueblos Originarios (CEPO) y la capacitación de un grupo de maestros en servicio por el PROFOCOM. A ello debe añadirse que desde 2013 el currículum base está implementándose en los primeros cursos de primaria y secundaria.

°° Ver: Arce, María Josefina: «La educación bajo el gobierno del presidente Evo Morales», disponible en: <http://otrasvoceseneducacion.org/archivos/193922>.

*° ídem.

<> ídem.

<* El programa Bono Juancito Pinto, ejecutado en el Estado Plurinacional de Bolivia desde el año 2006, en relación con el cumplimiento de sus propios fines y de otros aspectos relevantes para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes, se plantea como objetivos: incrementar la matrícula escolar y reducir la deserción, así como disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para ello, el objetivo inmediato del bono es aliviar los costos indirectos de la educación pública, tales como el transporte y los útiles escolares. Se trata de una transferencia monetaria condicionada destinada a los niños y niñas de ocho cursos del sistema educativo, seis de ellos correspondientes al nivel de primaria, y los dos primeros cursos de secundaria de las unidades educativas fiscales (estatales) de todo el país.

adquisitivo; a pesar de ello, es tradición en Bolivia que las propias comunidades rurales construyan sus locales escolares, lo que ha provocado que muchos de ellos no reúnan las condiciones necesarias para el desarrollo adecuado de los procesos educativos, mientras que muchos otros se encuentran sumamente deteriorados, aspectos que centran la atención del gobierno actual.

En torno a la estructura de las políticas públicas sobre educación en Bolivia

Las políticas públicas sobre educación en Bolivia se apoyan en un sistema de leyes que emanan de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (2008), y a partir de la refundación de su Estado nacional estas se componen de diferentes instrumentos y programas que las viabilizan, en especial el Bono Juancito Pinto que se ejecuta desde el año 2006.

Bolivia es uno de los países de América del Sur que más invierte en la enseñanza: ya en 2015 había destinado casi el 9 % de su Producto Interno Bruto a esta esfera.*»

En los doce años de mandato gubernamental del MAS se han construido más de cuatro mil centros educativos, lo que significa que la renovación de la infraestructura escolar en el país supera el 60 % en comparación con los niveles existentes a principios del siglo **xxi**.

El gobierno del presidente Evo Morales destina el 14 % del presupuesto del Estado a la educación, y la cifra dirigida a esta área por la administración boliviana es cercana a los dos mil millones y medio de dólares, lo cual ubica al país como el segundo que más invierte en ese sector en América Latina, solo por detrás de Cuba."

Asimismo, el gobierno se ha dado a la tarea de incentivar la preparación de los profesores. En la actualidad existen veintisiete Escuelas Superiores de Formación de Maestros y veinte Unidades Académicas, que otorgan títulos a los actuales educadores con el grado de licenciatura*

Es importante tener en cuenta, para todo análisis que se realice sobre el diseño de la política pública sobre educación en Bolivia a partir de 2006, la aprobación de la Ley de la Educación Avelino Siñani-Elizardo Pérez como parte de todo el proceso de

93 Arce, María Josefina: ob.cit.

<* TeleSUR: «Bolivia segundo país de mayor inversión educativa en América Latina», disponible en: <https://www.telesurtv.net/news/Bolivia-segundo-pais-de-mayor-inversion-educativa-en-A.-Latina--20150911-0022.html>

* Arce, María Josefina: ob. cit.

transformación educativa, la cual tiene además entre sus ejes estratégicos la equidad de género y el fortalecimiento de la calidad de la enseñanza.

Todo ello ha sido posible porque la política pública en el aspecto referido a la educación se ha caracterizado por ser coherente al poner en práctica un modelo educativo que se sustenta en los valores de la unidad, igualdad, inclusión, soberanía y solidaridad, con el propósito de formar hombres y mujeres mejor preparados que contribuyan al desarrollo de la nueva Bolivia.

También formó parte de la política pública en educación el desarrollo de la campaña Bolivia Lee, con el objetivo de promover la lectura y escritura en los sectores más vulnerables de la sociedad, en el marco de la lucha contra el analfabetismo. La iniciativa del Ministerio de Educación en el 2015 constituyó uno de los procesos más importantes en el ámbito educativo, consistente en recoger, recuperar y recibir libros como una acción para hacer posible la alfabetización y la posalfabetización como una labor ejecutada en comunidad.

Consideraciones finales

La revolución de 1952 abrió la posibilidad de la educación para los indígenas y los campesinos, política que se materializó en el Código de la Educación Boliviana de 1955 e hizo posible que Bolivia superase los altos índices de analfabetismo que tradicionalmente reinaban en las zonas rurales. Sin embargo, el estancamiento en la evolución de los procesos educativos, los continuos conflictos sociales que ocuparon la escena nacional durante quince años y la poca inversión destinada al sector educativo provocaron la gran crisis de la educación que se manifestó a finales de la década de los ochenta.

En la actualidad, Bolivia tiene una realidad educativa plurilingüística y pluricultural que sirve de ejemplo para América Latina. Este aspecto es un reflejo de la política educativa que han llevado adelante los gobiernos del MAS, caracterizada por su coherencia y por ser considerada un referente en los países del bloque integracionista del ALBA-TCP.

La participación popular en la ejecutoria de la política pública educativa del Estado Plurinacional boliviano constituye un elemento distintivo y un avance que ha permitido la construcción de currículos regionalizados, que son los planes de estudio elaborados por los mismos pueblos y naciones indígenas originarias campesinas, y la creación de Institutos de Lengua y Cultura que responden a las necesidades propias de los diferentes pueblos.

Bolivia ha sido en los tiempos del MAS un país de referencia en cuanto a la implementación de la educación intra e intercultural plurilingüe, lo que coloca al país como uno de los referentes de esa temática en América Latina. De ahí que el Banco Mundial (BM) reconozca que Bolivia es el primer país de América del Sur en generar inversión educativa, el segundo en América Latina, y se halla actualmente entre los diez mejores países a nivel mundial, logro que ha sido posible por la aplicación de una coherente política pública educativa.

El ALBA-TCP se constituyó en una alianza estratégica entre gobiernos y pueblos, debido a su carácter programático, social y propositivo y a su representatividad de los valores de la soberanía y la libertad. El ALBA-TCP se afirma en valores reflejados y remarcados en el Documento de la V Cumbre del ALBA: «La Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América y el Caribe se sustenta en los principios de solidaridad, cooperación genuina y complementariedad entre nuestros países [...] una alternativa de justicia frente al neoliberalismo y la inequidad [...]». El ALBA es solidaria fundamentalmente porque se apoya en valores humanos.

Regidos por estos principios, el ALBA-TCP, dentro de las políticas públicas en educación para Bolivia, se plantea objetivos y acciones que priorizan las necesidades del pueblo para satisfacer las mismas a través de diversas acciones, tales como: la alfabetización y la garantía de educación y salud para todos, a las que también se suman el turismo social, el deporte y la vivienda.

Bolivia participa en los mecanismos integradores en el tema de la educación, y muestra de ello son las campañas de alfabetización y posalfabetización que se fortalecen mediante el programa del ALBA-TCP para lograr el primer espacio de integración libre de analfabetismo en el continente.

El reconocimiento de los títulos de enseñanza superior es otro de los mecanismos en los que participa Bolivia. En este sentido, ha trabajado en el reconocimiento de los títulos universitarios entre los países del ALBA-TCP, así como en la creación de un fondo editorial educativo. Dicho fondo permitirá la publicación de textos y materiales educativos de interés común entre los países miembros.

Bolivia puede ser considerada en América del Sur un referente, no por el hecho de que tengan varias lenguas entre las que predomina el aymara, sino porque cuentan con una experiencia en el campo de la educación en el contexto del plurilingüismo y de la multiculturalidad. Ello constituye un aporte por parte de los bolivianos al ámbito educativo, solo posible en un gobierno de extracción popular en el que la inmensa mayoría de los beneficiarios de sus programas de educación han sido los sectores campesinos, indígenas y otras clases de escaso poder adquisitivo en las ciudades.

Arturo Bonillas Posadas en su artículo «Avances y desafíos educativos en Bolivia: reflejo de históricos entramados comunitarios-indígenas», después de estudiar las experiencias dentro del sistema educativo boliviano, destaca que:

[...] aún resulta complejo establecer la claridad concreta sobre su establecimiento, ya que se percibe de distintas maneras, es decir, por una parte algunos profesores han encontrado la claridad del trabajo en su aula, y los resultados han sido buenos, además que resulta más coherente que la reforma de los años noventa, mientras para otros aún no encuentran el hilo de unión entre su práctica y el modelo educativo, es decir, confunden los conceptos y más aún, no se siente a gusto con dicha estrategia educativa, algunos profesores comentaban que trabajan más ahora, y que sigue habiendo desconexión entre la educación de la ciudad y la del campo.»

Bibliografía

BONILLA QUESADAS, ARTURO: «Avances y desafíos educativos en Bolivia: reflejos de históricos entramados comunitarios indígenas», disponible en: https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/issue/download/273/pdf_37

BRIENEN, MARTEN: «¿Por qué Warisata no es lo que parece: la escuela-ayllu y el establecimiento del control estatal en la educación indígena?», trad. Isabel Scarborough, disponible en: http://fundacioin.preibandes.org/virtual/docs/documentos/cambio_continuidad_Bolivia-etnicidad_Cultura_identidad.pdf.

CARDONA, RICARDO ÁNGEL: «Ciencia y Tecnología en la nueva Constitución boliviana», disponible en: <http://www.alainet.Org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpf>.

DOMIC PEREDO, GALIA (coord.): *Estudios Bolivianos. Políticas públicas educativas* (15): 362 pp.; Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación,

<* Bonilla Quesadas, Arturo: «Avances y desafíos educativos en Bolivia: reflejos de históricos entramados comunitarios indígenas», disponible en: https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/atma/issue/download/273/pdf_37

- Universidad Mayor de San Andrés, Instituto de Estudios Bolivianos, Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, La Paz, 2009.
- GONZÁLEZ HERNÁNDEZ, CRISBEYLEE: «Quinto aniversario del ALBA-TCP: Comienza a amanecer», en *ALBA-TCP. El amanecer de los pueblos. La alianza antiimperialista de los pueblos de nuestra América*, Ministerio de Relaciones Exteriores, 2009.
- LLUSCO PINTO, ROSARIO y otros: «Situación actual de la educación en Bolivia. Cátedra Virtual para la Integración Latinoamericana 2013» (monografía), Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, 2013.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN: «La educación en Bolivia; indicadores, cifras y resultados», Ministerio de Educación, Bolivia, 2004.
- _____: Estrategia de la Educación Boliviana 2004-2015. Documento preliminar «Para abrir el diálogo», Ministerio de Educación, República de Bolivia, 2004.
- MORSOLIN, CRISTIANO: *Trabajo infantil y políticas públicas emancipadoras en Bolivia*, Osservatoho Informativo Indipendentente sulle Americhe SELVAS- Coordinamento di Iniziative Popolari di Solidarietá Internazionale, Milán, 2017.
- OSUNA LLANEZA, JOSÉ LUIS y CARLOS BUENO SUÁREZ: «Consideraciones y exigencias en orden a una mayor calidad democrática. Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (57): 37-38; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.
- ROMERO FERNANDEZ, EDGARDO (comp.): *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, Editorial Feijóo, Santaclara, 2018.
- TALAVERA, MARÍA LUISA: «Contextos y resultados de las políticas públicas educativas en Bolivia. 1982-2007», disponible en: <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2013/03/130303.pdf>
- TOREM, GABRIEL: «Educación intercultural bilingüe en Bolivia. El lugar de las demandas sociales en la legislación boliviana», disponible en: www.filo.uba.ar/contenidos/secretarias/seube/catedras/gallegos/Educacióninterculturalbilingüe

UN PRIMER ACERCAMIENTO A LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA SOBRE CULTURA CIENTÍFICA INCLUSIVA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO EN BOLIVIA

MSc. María de los Ángeles Castillo Dávila

Durante la última década, diferentes gobiernos e instituciones científicas de la región iberoamericana se han convencido de la importancia de promover la cultura científica en la sociedad (aumento del nivel del conocimiento sobre ciencia y tecnología, despertar el interés por los temas científico-tecnológicos, generación de actitudes y disposiciones favorables, promoción de vocaciones científicas entre las nuevas generaciones, etc.). Asimismo, otras instituciones sociales, grupos académicos y grupos de interés han enfatizado que la información y la cultura científica deben ser la base para la participación ciudadana y la democratización de los procesos de toma de decisión en cuestiones de ciencia y tecnología. De esta forma, las políticas públicas han terminado por confrontar el desafío de estimular la cultura científica en contextos de diálogo, participación cívica e inclusión social."

La creación y promoción de la cultura científica en la sociedad boliviana cobra hoy gran importancia y constituye una responsabilidad de los organismos gubernamentales y académicos contribuir a la creación de un nuevo espacio común para el diálogo entre científicos y ciudadanos.

Por esta razón, ha establecido entre sus prioridades la elaboración de políticas en ciencia y tecnología que contribuyan a los objetivos nacionales de desarrollo como parte de una estrategia de cambio y de mirada a las necesidades y capacidades del país. Esta estrategia se centra asimismo en la transformación de la estructura productiva sobre la base de los principios de solidaridad, sostenibilidad, participación y equidad, con el objetivo de construir un Estado Plurinacional y democrático, y con la concepción del conocimiento y la información como bienes públicos y como derecho de y para las personas. Asimismo, se implementan políticas de Estado para que el desarrollo de la ciencia y la tecnología sirva de base para la estructuración de una

* Ver: Polino, Carmelo y Carina Cortassa: «Discursos y prácticas de promoción de cultura científica en las políticas públicas de Iberoamérica», *Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 8 (15): 13-24; Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín, jul.-dic, 2016.

cultura científica incluyente, es decir, para que el conocimiento científico tecnológico, los saberes locales y los conocimientos ancestrales sirvan en la producción de bienes y servicios, permitiendo que todos puedan tener acceso a ellos de forma equitativa, con el fin último de mejorar la calidad de vida de nuestros pueblos.

Dos elementos importantes que viabilizan la legitimación e implementación de las políticas científicas y tecnológicas son la participación y el compromiso que propicien un desarrollo inclusivo y sustentable. Por otra parte, debe potenciarse el carácter de la ciencia como instrumento que permite la ampliación de oportunidades y capacidades de las personas en pos de desenvolver una vida plena y decidir sobre su propio destino.

Se crea así el Plan Nacional de Desarrollo (PND) que establece como objetivos estratégicos los siguientes: el cambio de la matriz productiva, la reorganización del ejercicio del poder, la independencia en la conducción del Estado y las nuevas relaciones entre bolivianos en el marco de la solidaridad. Estos objetivos tributan a la construcción de una Bolivia Productiva, Democrática, Soberana y Digna, a través de la conformación de un nuevo vínculo entre hombres y mujeres, y entre estos y la naturaleza, en lo que se define como Vivir Bien.»

La ciencia y la tecnología constituyen herramientas fundamentales para cambiar el patrón primario exportador a través de la transformación de los recursos naturales. En este sentido, el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI) en el conocimiento de la realidad productiva y social se ha definido como parte de la solución a los problemas locales regionales y nacionales. Asimismo, el papel de la ciencia, la tecnología y la innovación se ha tomado en cuenta en la generación de tres grandes políticas que operativamente se traducen en estrategias y programas: la política de ciencia, tecnología e innovación en la integración nacional para el desarrollo productivo con soberanía e inclusión social; la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción del conocimiento con características propias; y la política de recuperación, protección y utilización de los saberes locales y conocimientos técnicos y ancestrales.»

A partir de lo declarado en el Plan Nacional de Desarrollo, se crea el Sistema Boliviano de Innovación en el año 2009, el cual es definido como: conjunto de actores interrelacionados y complementarios, que utilizan la ciencia, la tecnología e innovación

°° Ver: Ministerio de Planificación del Desarrollo: Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien». Lineamientos Estratégicos 2006-2011, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, 2007. Este documento en su versión actualizada fue aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 29272 el 12 de septiembre de 2007.

<> ídem.

de forma coordinada y constructiva en la generación de soluciones integrales para problemas productivos, sociales y ambientales, con un enfoque de desarrollo participativo, equitativo y sustentable."» Este sistema muestra el interés del Estado boliviano por tomar en cuenta el papel de la ciencia y tecnología en el desarrollo, dada la no existencia de estrategias de desarrollo basadas en las mismas.

Se crea la Política Ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo productivo, la cual propone como estrategia:

Contribuir a la matriz productiva a través de la activación del Sistema Boliviano de Innovación, que permita el fortalecimiento de los centros científicos, su vinculación con los sectores productivos y de servicios, el apoyo del Estado a la investigación y desarrollo y el acceso a los recursos financieros a través de la constitución del Fondo de Tecnología, como mecanismo financiero a cargo del Banco de Desarrollo Productivo, con alcance nacional a través de unidades técnicas instaladas en todos los departamentos.

Se propone además la estrategia Generación de una cultura científico-tecnológica en todos los estratos de la población por medio de la difusión y la popularización del conocimiento científico y tecnológico. Para tal fin se crea el Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica (SIBICYT), que promueve el acceso e intercambio de conocimiento científico y su uso en función de las múltiples necesidades del desarrollo. El SIBICYT contemplará la articulación de la comunidad científica nacional y la popularización del conocimiento científico en la sociedad civil.

Otra estrategia es la que se halla relacionada con la recuperación, protección y utilización de los saberes locales y conocimientos técnicos ancestrales.

La estrategia que se aplicará en esta política será la de sistematizar, registrar y proteger los conocimientos y saberes de pueblos indígenas y comunidades, para su incorporación en la estructura científica y en la nueva matriz productiva. El programa principal, que lleva el mismo nombre, pretende incorporar los objetivos indicados en la

"» Ver: Ministerio de Planificación del Desarrollo y Viceministerio de Ciencia y Tecnología: «Sistema Boliviano de Innovación», Ministerio de Planificación del Desarrollo-Viceministerio de Ciencia y Tecnología, La Paz, 2009. Disponible en: http://spin-be.unesco.org.uy/subida/documentosRelevantes/DocSBI_01-06-2009.pdf

estructura científica y en la nueva matriz productiva, para alcanzar un desarrollo que combine los conocimientos científico-tecnológicos con la sabiduría ancestral.TM

Todo lo anterior se concreta a través de estas tres grandes políticas:

- . Ciencia, tecnología e innovación en la integración nacional para el desarrollo productivo con soberanía e inclusión social.
- . Cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias.
- . Recuperación y protección de los saberes locales y conocimientos técnicos y ancestrales.TM

El desarrollo de una cultura científica resulta ser uno de los objetivos específicos, razón por la cual le prestaremos atención en los epígrafes siguientes.

Análisis sobre el concepto de cultura científica para la comprensión del diseño de la política evaluada

En los países de América Latina se utilizan distintos términos como sinónimos de cultura científica, tales como: *popularización, divulgación y comunicación de la ciencia, apropiación social de la ciencia y desarrollo de la cultura científica*. Los mismos aparecen como conceptos estrechamente ligados, utilizados de manera creciente en los últimos años.

También se utiliza el término *comunicación pública de la ciencia*, y su adopción es apoyada por numerosos expertos, especialmente por la Red Internacional de Comunicación Pública de la Ciencia y la Tecnología (PCST por sus siglas en inglés), principal foro en la materia.

Para la investigadora Lozano, entender la popularización de la ciencia y la tecnología implica responder a preguntas como: ¿qué son la ciencia y la tecnología?, ¿cómo se producen y para qué se producen en un contexto histórico determinado?, ¿por qué son importantes para un país?, ¿qué tipo de desarrollo social y económico

"» ídem.

«a Ver: Cardona, Ricardo Ángel: «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana», disponible en: <http://www.alainet.Org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf>.

espera a través de la ciencia?; en resumen: ¿cuáles son las relaciones entre ciencia y sociedad?TM

Por su parte, Sánchez la define de la siguiente forma: «[...] la divulgación de la ciencia, como una labor multidisciplinaria, cuyo objetivo es comunicar, utilizando la diversidad de medios, el conocimiento científico a distintos públicos voluntarios, recreando ese conocimiento con fidelidad, contextualizándolo para hacerlo accesible».TM

Cuestiones estas que a nuestro juicio son muy importantes, pues estamos refiriéndonos a un nuevo contrato para la ciencia, concebida como proceso social, y no como un fin en sí misma.

En su Tesauro, la UNESCO define la cultura científica como: «modelo de comportamiento intelectual y social basado en el conocimiento científico».TM Godin y Gingras afirman que: «es la expresión de todos los modelos a través de los cuales los individuos y la sociedad se apropian de la ciencia y la tecnología»TM

De este modo, la cultura científica para Villa Soto, además de estimular el pensamiento crítico y contribuir a mejorar la vida de las personas, «influye en el propio avance del conocimiento, al ayudar a la valorización del trabajo científico»TM

Por su parte, Leonardo Vaccarezza sostiene que el concepto supone una amplitud de elementos en juego:

[...] se entiende la cultura científica como comprensión de la dinámica social de la ciencia, de manera que se tejen, en una interrelación entre productores de conocimientos científicos y otros grupos sociales, todos ellos como partícipes del devenir de la cultura, produciendo significados, cuyos orígenes y justificaciones provienen desde distintas prácticas,

"» Ver: Lozano, Mónica: «Programas y experiencias en popularización de la ciencia y la tecnología. Panorama desde los países del Convenio Andrés Bello», Convenio Andrés Bello, Serie Ciencia y Tecnología No. 141, Bogotá, 2005.

"" Sánchez, Ana María: «El bestiario de los divulgadores», en *Antología de la divulgación de la ciencia en México*, p. 306, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

TM UNESCO: Tesauro, disponible en: <http://skos.um.es/unescothes/C03549/html>.

** Godin, Benoit and Yves Gingras: «What is scientific and technological culture and how is it measured? A multidimensional model», *Public Understanding of Science* (9): 43-58; SAGE Publications, Newbury Park, 2000.

TM Villa Soto, Juan Carlos: «Estancamiento de la cultura científica en México», Segundo Congreso Estatal de Difusión y Divulgación de la Ciencia y la Tecnología, Morelia, Michoacán, 2011.

intereses, códigos normativos y relaciones de poder, entendiéndose como un devenir continuo.'»

Otro libro clásico, que constituye un punto de referencia para el área de comunicación de la ciencia y de la comunidad científica en general, citado por Vogt para definir el término de cultura científica, es *The Two Cultures and the Scientific Revolution*, de C. P. Snow (1959). Para Vogt: «[...] la expresión cultura científica se utiliza para designar el amplio y cada vez más generalizado fenómeno de divulgación de la ciencia y la inserción en el día a día de nuestra sociedad en los temas de ciencia y tecnología, incluyendo reflexiones sobre la dimensión cultural y social de la ciencia, la tecnología, la salud y el medio ambiente»."*

Escalera, investigador de la cultura científica en Bolivia, considera que:

Otro aspecto clave de la apropiación de la cultura científica en una sociedad es la imprescindible búsqueda para que la innovación y la creatividad se instalen en los hábitos de la población, transformándola en parte de su cultura. En este sentido, la incorporación de la enseñanza de la ciencia, la tecnología y la innovación en el sistema educativo - sea formal, no formal o informal- es un requisito clave para la transformación de las actitudes sociales y culturales hacia la innovación. Por lo expuesto, la cultura científica se entiende como la útil interrelación de tres parámetros que nunca deberían desligarse que son: Educación, Ciencia y Cultura.""

A partir de las definiciones dadas por los autores sobre cómo entender la cultura científica, encontramos elementos como: conocimientos científicos, apropiación de la ciencia y la tecnología, mejora de la vida de las personas, divulgación de la ciencia y la tecnología, valorización del trabajo científico y papel del sistema educativo.

Tener en cuenta las relaciones de poder es un asunto importante, pues estas marcan la dirección que toma la política en correspondencia con el tipo de sociedad.

"» Vaccarezza, Leonardo Silvio: «Exploraciones en torno al concepto de cultura científica», en Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, *Resúmenes del Congreso Iberoamericano de Ciudadanía y Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología*, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), Madrid, 2008.

"» Vogt, Carlos: «A espiral da cultura científica», disponible en: http://www.confea.org.br/media/conteccarlosvogt_Trilha.pdf.

"° Escalera, Saúl J.: «Debemos comenzar con la educación científica en forma temprana en la escuela boliviana», disponible en: <http://www.mediodia.org/2014/03/por-laeducacion-cientifica-temprana-en.html>.

En el caso que nos ocupa, ellas marcan las pautas para hacer viables los objetivos expuestos en los documentos bolivianos, pues no todos los ciudadanos ocupan los mismos estratos sociales, y a pesar de que alcanzar la equidad se halla entre las metas, todavía hoy es una utopía.

Como limitación de los conceptos encontrados cabe señalar que no hacen referencia a la participación, la inclusión de grupos sociales, ciudadanos, etc.

Otra cuestión a tener en cuenta en el análisis de esta política es el relacionado con la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias, pues como refieren Polcuch y Bello:

[...] las sociedades del conocimiento necesitan ciudadanos del conocimiento, para quienes la cultura científica es una herramienta clave en la construcción de ciudadanía. La cultura científica está, por lo tanto, en el núcleo mismo de estas sociedades, y su desarrollo involucra nuevas políticas, prioridades y estrategias de gestión de las actividades de ciencia, tecnología e innovación.[^]

Según lo expuesto por Cristina Pavón en el Informe de políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina," Bolivia está dando pasos que tributan a este desarrollo. Allí se expone la puesta en marcha de algunos instrumentos por el Viceministerio de Ciencia y Tecnología, enfocados a estimular a los estudiantes y jóvenes talentosos a desarrollar su máximo potencial en el campo de las ciencias y a promover el desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas mediante campamentos y olimpiadas. Otros instrumentos están dirigidos a investigadores y docentes.

En el total estimado de recursos financieros destinados a actividades de este ámbito en el período 2010-2016 deben resaltarse los siguientes datos:[^]

- . Más de un millón de dólares para olimpiadas científicas estudiantiles.

ⁱ Ver: Fernández Polcuch, Ernesto and Alessandro Bello: «Science and sustainable knowledge societies. Socio-technological innovation in knowledge societies», *Culture and development* (9): 92-101; UNESCO Regional Office for Culture in Latin America and the Caribbean, La Habana, jun., 2013.

¹² Fernández Polcuch, Ernesto, Alessandro Bello y Luisa Massarani: *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, LATU, UNESCO, RedPOP, Montevideo, 2016.

ⁱ ídem.

- . Casi 15 000 dólares para el diseño y adquisición de equipos para el Bus de la Ciencia.
- . Poco menos de 90 000 dólares en premios.

Por su parte, el Plan Estratégico Institucional del Ministerio de Educación prevé triplicar las actividades enmarcadas en proyectos de popularización de la ciencia y la tecnología y sextuplicar el presupuesto, el cual pasaría de 80 000 dólares a más de 600 000.

En el documento *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina* se declaran como instrumentos y proyectos más significativos que propician y favorecen el desarrollo de una cultura científica en el país los siguientes:

- . Olimpiada Científica Estudiantil Plurinacional Boliviana: Es un proyecto que pretende organizar anualmente un concurso a nivel regional, departamental y nacional, que unifique las distintas olimpiadas ya existentes en las áreas de las ciencias puras y naturales y de las ingenierías. Este proyecto implica la realización de competencias dirigidas a estudiantes de unidades educativas fiscales, privadas y de convenio, en los ciclos de secundaria y en los últimos años de primaria. Se busca unificar en un solo evento las olimpiadas ya existentes de Astronomía, Astrofísica, Biología, Matemática, Física, Informática y Química.
- . Sistema Web Integrado de Información Científica, Tecnológica y de Innovación: Constituye la herramienta de difusión y procesamiento de información sobre ciencia, tecnología e innovación."

Como puede apreciarse, en Bolivia pueden considerarse avances importantes el desarrollo de los ámbitos de objetivos y estrategias y el Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en los cuales el desarrollo de la cultura científica es incluido como uno de los objetivos principales. Sin embargo, no basta con que estén creadas las instituciones y los objetivos, son necesarias la participación y la inclusión real de los ciudadanos en la creación de la política sobre cultura científica, para que verdaderamente se convierta en política pública.

Las comunidades indígenas son identificadas específicamente como público objetivo de los programas, actividades, etc.; sin embargo, en los documentos sobre los

""ídem.

programas e instrumentos sobre la cultura científica no encontramos programas con actividades dirigidas a estas comunidades, que les permitan alcanzar los objetivos propuestos por el Programa Nacional de Desarrollo en el acápite de «Ciencia y Tecnología inclusiva». En este apartado se hace referencia a la necesidad de que los pueblos indígenas desarrollen y coordinen procesos de innovación, promoción, divulgación, aplicación y transferencia de tecnología, pues una condición importante para que esta población se convierta en sujeto es su participación real en la discusión y planificación de la política sobre la formación de la cultura científica. Sin embargo, al revisar los programas dirigidos a ellos, aparece la participación política y no la científica, y la política referida solamente a la asistencia a las urnas electorales para las elecciones en el país y la ocupación de algún escaño en el parlamento.

Considero irrealizable hoy que los pueblos indígenas originarios y los campesinos desarrollen y coordinen procesos de investigación. Para hacerlo necesitan estar calificados, pues aunque en estos programas se declara la formación de recursos humanos como objetivo, este no se dirige a estos sectores, sino a los estudiantes talentos de las universidades y a investigadores y docentes, tal como aparece declarado en los planes y programas del Viceministerio de Ciencia y Tecnología.

Es posible que los campesinos y la población indígena, desde sus saberes tradicionales, puedan hacer innovación para fortalecer la base productiva e impulsar el desarrollo integral de la sociedad, pero una cuestión muy diferente es que puedan coordinar procesos de investigación como se hace hoy desde la ciencia; eso está todavía distante. Se necesitan acciones de capacitación en el orden teórico y metodológico que permitan a estos sectores gestionar el conocimiento, y que además formen parte de la discusión para convertir la política sobre cultura científica en una política pública, y no gubernamental como funciona hoy.

Otro aspecto que puede limitar la formación de una verdadera cultura científica y que sin embargo ha sido declarado como el proyecto más significativo en el país, es el que señala la realización de la Olimpiada Científica Estudiantil Plurinacional Boliviana, dirigida únicamente a las ciencias puras y naturales e ingenierías. Ello constituye expresión de una visión fragmentada, disciplinar, de la cultura científica, que tiene dentro de su concepción la separación de la ciencia y las humanidades y tiende a resaltar la importancia de las ciencias puras, naturales y de las ingenierías, y dentro de ellas las tecnologías, olvidándose de proponer también olimpiadas sobre historia y ciencias sociales, tan necesarias para conservar las tradiciones de los pueblos y su identidad.

Este proyecto no toma en cuenta la concepción que de cultura científica da Leonardo Vaccarezza:

[...] se entiende la cultura científica como comprensión de la dinámica social de la ciencia, de manera que se tejen, en una interrelación entre productores de conocimientos científicos y otros grupos sociales, todos ellos como partícipes del devenir de la cultura, produciendo significados, cuyos orígenes y justificaciones provienen desde distintas prácticas, intereses, códigos normativos y relaciones de poder, entendiéndose como un devenir continuo. "**

Y en efecto, en el proceso de formación de la cultura científica están presentes varios elementos que están condicionados por la sociedad en la que dicha cultura se va a desarrollar. Esta estará permeada por las relaciones de poder, así como por los intereses y necesidades de la misma, y por los verdaderos actores sociales, que en nuestro caso serían: el Estado, las universidades, las empresas productivas y de servicios públicas y privadas y las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

Solo teniendo en cuenta la interrelación de estos elementos es que se pudiera considerar una adecuada formación de la cultura científica en Bolivia, encaminada a potenciar una participación real para la toma de decisiones y la implementación de dicha política como política pública.

Otro aspecto importante a tener en cuenta en la implementación de la política sobre cultura científica es la presencia o no de los valores para la integración latinoamericana, pues como planteara Romero:

En el ámbito de la ciencia y la tecnología, el acceso libre al conocimiento científico y al método científico es la aplicación práctica de la justicia social en este escenario y se constituye en un valor de segunda generación de la integración latinoamericana. Los documentos y las políticas que rigen la coordinación del accionar científico hacen referencia a la necesaria coordinación de la actividad científica y tecnológica entre investigadores de distintos países, como vía para alcanzar el crecimiento económico, pero olvidan al ser humano como principal actor y consumidor de la propia

** Vaccarezza, Leonardo Silvio: ob. cit.

ciencia y tecnología, ser humano que está insertado en una sociedad histórica y concreta y que en muchos de los casos no tiene posibilidades reales para acceder a dichos adelantos, por no poseer el poder adquisitivo para ello. Es así, como la distribución más equitativa de los adelantos de la ciencia y la tecnología debería ser el medidor real del valor justicia en el ámbito de la ciencia respecto a los procesos de integración latinoamericana. La mera información o el acceso a esta no generan conocimiento, sino que muchas veces genera incompreensión, estigmatiza negativamente al sujeto que no comprende y lo margina del proceso de desarrollo. Por tanto, la coordinación y la cooperación en el plano de la ciencia y la tecnología deben articularse con valores como solidaridad, conciencia cívica y participación popular por solo mencionar algunos."»

En Bolivia, en el diseño de la política sobre cultura científica, se halla declarada la naturaleza de los problemas sociales a los que se dirige la acción pública, así como sus causas y consecuencias y la población que se encuentra afectada. Sin embargo, como hemos señalado, existe un conjunto de desaciertos que van desde la concepción misma de la política sobre cultura científica hasta el modo en que se está intentando fomentar esta. A pesar de que se están dando algunos pasos, queda mucho camino por recorrer en pos de lograr una cultura científica inclusiva para la construcción de una sociedad del conocimiento con características propias, porque además de que el camino es largo, hoy solo contamos con la sociedad de la información, la del conocimiento es aún una utopía. Estamos en presencia de un mundo globalizado y neoliberal, y de ello no escapan la ciencia y la tecnología. En este sentido, debe señalarse que no solo se abre cada vez más la brecha social, sino también la de carácter digital entre los países desarrollados y los subdesarrollados, con lo cual se aleja cada vez más la posibilidad de alcanzar la sociedad del conocimiento.

Si bien en el orden teórico se valora todo un conjunto de aspectos a tener en cuenta para el abordaje de la cultura científica, en los estudios realizados y en la revisión de los documentos oficiales (Plan Nacional de Desarrollo [PND], el Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica [SIBICYT] y las políticas dirigidas a los pueblos indígenas), y en la revisión y clasificación de las prácticas institucionales impulsadas

"« Romero Fernández, Edgardo y otros: «Valores y pensamiento de la integración latinoamericana», Cátedra Andrés Bello, Departamento de Marxismo e Historia, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2008.

desde el sector público (concursos, exposiciones, ferias de ciencias, etc.), con el objetivo de discutir críticamente los conceptos y estrategias discursivas, así como la institucionalización y potencialidad de las prácticas para el alcance de los objetivos planteados, se pudo constatar todo un conjunto de limitaciones que de modo general dificultan la promoción e implementación de la cultura científica tal y como está declarado en los documentos citados.

Razón por la cual en un primer acercamiento para evaluar el diseño de la política sobre cultura científica inclusiva en Bolivia, se pudo constatar que:

- . En lo concerniente al marco legal, no existe específicamente una ley para el desarrollo de una cultura científica. Las referencias más cercanas a la popularización se encuentran en la definición contenida en el Sistema de Información Científica y Tecnológica (Ley 2209, Capítulo VII, Artículo 37):

La Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación promoverá el establecimiento y desarrollo de un Sistema Nacional de Información Científica y Tecnológica, que organizará la difusión sistemática de la información académica, técnica e industrial generada por las universidades, institutos, empresas, organismos públicos y otras entidades que realicen actividades vinculadas a la ciencia y tecnología, facilitará el acceso a fuentes locales y externas de información. 1"

- . No existen políticas subnacionales (estadales, provinciales, departamentales) enfocadas al desarrollo de una cultura científica, y no se cuenta con un fondo específico destinado a este objetivo, pues se ha priorizado la inversión en la innovación y el desarrollo (por ciento del PIB: 0,16 %).«"
- . Según Camacho, se han encaminado diferentes políticas -cristalizadas en la sanción de leyes y la creación de instituciones rectoras para la ciencia y la tecnología- vinculadas al Plan Nacional de Desarrollo, en las que se postula que los rubros de ciencia y tecnología han de tener un rol articulador entre los sectores (gestores de ciencia y tecnología, saberes locales y conocimientos ancestrales, y demandantes de conocimiento). En este marco fue formulado el

^ Viceministerio de Ciencia y Tecnología: «Sistema Boliviano de Información Científica y Tecnológica», disponible en: <http://www.cienciaytecnologia.gob.bo/vcyt2012/uploads/ley-2209-de-cyt.pdf>

"< Oppenheimer, Andrés: «La innovación en Latinoamérica», disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/24/5603eb3c22601d5d0a8b4588.html>

Plan Sectorial de Ciencia y Tecnología con proyección al 2020, pero sin implementación hasta la fecha."»

- . Las comunidades indígenas son identificadas específicamente como público objetivo del programa/actividad, pero no como sujetos actores, pues no encontramos programas con actividades dirigidas a ellas que les permitan alcanzar lo que se propone el Programa Nacional de Desarrollo en lo referente a la ciencia y la tecnología inclusivas para la formación de una cultura científica, pues un aspecto importante para que esta población se convierta en sujeto, es su participación real en la discusión y planificación de la política sobre la formación de la cultura científica. Para ello se hacen necesarias acciones dirigidas a la formación como capital humano, para que puedan contribuir realmente al cambio de la matriz productiva del país y así incidir en el desarrollo económico.
- . Predomina una visión fragmentada en la concepción sobre la formación de la cultura científica, ya que uno de los proyectos más significativos señala la realización de la Olimpiada Científica Estudiantil Plurinacional, dirigida únicamente a las ciencias puras y naturales y a las ingenierías, y dentro de ellas a las tecnologías, olvidándose de proponer también olimpiadas sobre historia y ciencias sociales, tan necesarias para conservar las tradiciones de los pueblos y su identidad.
- . En relación al estado de las agendas digitales, cuestión esta muy importante para la construcción de la sociedad del conocimiento para el uso de las TIC, se señala que se hace necesaria la creación o reforma de las mismas.TM
- . Se considera por parte de la autora que pese a los esfuerzos realizados hasta hoy a través de la redacción de programas, planes, concursos, se requiere la redefinición del diseño con una referencia teórica sobre la cual se construyan las normativas específicas que sirvan de indicadores y que permitan guiar la

TM Camacho, Roberto, Miriam Villegas y Christian Mendizábal: «Ciencia y tecnología en Bolivia. Entre la realidad económica y la utopía académica», Seminario Producción de Conocimiento, Políticas Públicas y Desarrollo Social organizado por el Grupo de Trabajo CLACSO «Ciencia social politizada y móvil en y para una agenda latinoamericana de investigaciones orientada a prioridades desde la universidad», Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, 2014.
12° Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), se considera agenda digital nacional al conjunto de estrategias sectoriales sobre TIC del país, es decir, el conjunto de políticas digitales a nivel nacional que mantienen un mínimo grado de coherencia y articulación entre sí (tomado de Barcena, Alicia, Antonio Prado, Mario Cimoll y Ricardo Pérez: *La nueva revolución digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016).

investigación sobre cómo se debe realmente evaluar el cumplimiento de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia.

- . Otro aspecto importante a tener en cuenta en la evaluación del diseño de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia, es la presencia o no de los valores para la integración latinoamericana, a saber: justicia social, participación, equidad y solidaridad. En dicha política se declara la inclusión, pero en la práctica hay exclusión de las comunidades indígenas y del pueblo campesino, pues como apuntamos anteriormente, no se encontraron programas que los tomaran en cuenta para su capacitación y formación de una cultura científica.
- . Los señalamientos expuestos en la elaboración del diseño de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia inciden también en el proceso de integración latinoamericana, pues se presta mucha atención al desarrollo económico endógeno y poca atención a otros aspectos como el de la cooperación regional en la formación de una cultura científica. En este sentido, se hace necesaria la coordinación de políticas encaminadas a este objetivo, que permitan la integración latinoamericana real.
- . Todo lo señalado anteriormente muestra que hoy el diseño de la política sobre cultura científica inclusiva para la construcción de la sociedad del conocimiento en Bolivia es una política gubernamental, pues parte del interés del Estado multinacional por intentar resolver carencias existentes en los pueblos indígenas y campesinos con relación al conocimiento sobre ciencia y tecnología, pero aún no toman en cuenta la participación real de los verdaderos actores sociales, no los involucra en la elaboración, discusión de los programas y estrategias que aparecen declarados en los documentos oficiales, lo cual indica que no es una política pública.

Bibliografía

BARCENA, ALICIA, ANTONIO PRADO, MARIO CIMOLL y RICARDO PÉREZ: *La nueva revolución digital. De la Internet del consumo a la Internet de la producción*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2016.

CAMACHO, ROBERTO, MIRIAM VILLEGAS y CHRISTIAN MENDIZÁBAL: «Ciencia y tecnología en Bolivia. Entre la realidad económica y la utopía académica»,

Seminario Producción de Conocimiento, Políticas Públicas y Desarrollo Social organizado por el Grupo de Trabajo CLACSO «Ciencia social politizada y móvil en y para una agenda latinoamericana de investigaciones orientada a prioridades desde la universidad», Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas (CUCEA), Universidad de Guadalajara, 2014.

CARDONA, RICARDO ÁNGEL: «Ciencia y tecnología en la nueva Constitución boliviana», disponible en: <http://www.alainet.Org/es/active/28439#sthash.rSSWB1CU.dpuf>.

DE ALMEIDA, ÓSCAR GUILHERME y NORA ÁNGELA ARRECHAULETA GUARTON: «El financiamiento, la ciencia, la tecnología e innovación y la educación superior en los países en vías de desarrollo», *Revista Cubana de Educación Superior* 36 (3): 4-19; Editorial Universidad de La Habana, La Habana, sep.-dic, 2017.

EGLER, IONE, WILSON PERES y SEBASTIAN ROVIRA (comp.): *La integración productiva latinoamericana mediante proyectos regionales en ciencia, tecnología e innovación*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2014.

ESCALERA, SAÚL J.: «Debemos comenzar con la educación científica en forma temprana en la escuela boliviana», disponible en: <http://www.mediodia.org/2014/03/por-laeducacion-cientifica-temprana-en.html>.

FERNANDEZ POLCUCH, ERNESTO and ALESSANDRO BELLO: «Science and sustainable knowledge societies. Socio-technological innovation in knowledge societies», *Culture and development* (9): 92-101; UNESCO Regional Office for Culture in Latin America and the Caribbean, La Habana, jun., 2013.

FERNANDEZ POLCUCH, ERNESTO, ALESSANDRO BELLO y LUISA MASSARANI: *Políticas públicas e instrumentos para el desarrollo de la cultura científica en América Latina*, LATU, UNESCO, RedPOP, Montevideo, 2016.

GODIN, BENOIT and YVES GINGRAS: «What is scientific and technological culture and how is it measured? A multidimensional model», *Public Understanding of Science* (9): 43-58; SAGE Publications, Newbury Park, 2000.

LOZANO, MÓNICA: «Programas y experiencias en popularización de la ciencia y la tecnología. Panorama desde los países del Convenio Andrés Bello», Convenio Andrés Bello, Serie Ciencia y Tecnología No. 141, Bogotá, 2005.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO: Plan Nacional de Desarrollo «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien».

Ligamientos Estratégicos 2006-2011, Ministerio de Planificación del Desarrollo, La Paz, 2007.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO y VICEMINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA: «Sistema Boliviano de Innovación», Ministerio de Planificación del Desarrollo-Viceministerio de Ciencia y Tecnología, La Paz, 2009. Disponible en: http://spin-be.unesco.org.uy/subida/documentosRelevantes/DocSBI_01-06-2009.pdf

OPPENHEIMER, ANDRÉS: «La innovación en Latinoamérica», disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2015/09/24/5603eb3c22601d5d0a8b4588.html>

POLINO, CARMELO y CARINA CORTASSA: «Discursos y prácticas de promoción de cultura científica en las políticas públicas de Iberoamérica», *Ciencia, Tecnología y Sociedad*, vol. 8 (15): 13-24; Instituto Tecnológico Metropolitano, Medellín, jul.-dic, 2016.

ROMERO FERNANDEZ, EDGARDO y otros: «Valores y pensamiento de la integración latinoamericana», Cátedra Andrés Bello, Departamento de Marxismo e Historia, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2008.

SANCHEZ, ANA MARÍA: «El bestiario de los divulgadores», en *Antología de la divulgación de la ciencia en México*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

UNESCO: Tesouro, disponible en: <http://skos.um.es/unescothes/C03549/html>.

VACCAREZZA, LEONARDO SILVIO: «Exploraciones en torno al concepto de cultura científica», en Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología, *Resúmenes del Congreso Iberoamericano de Ciudadanía y Políticas Públicas de Ciencia y Tecnología*, Fundación Española para la Ciencia y la Tecnología (FECYT), Madrid, 2008.

VILLA SOTO, JUAN CARLOS: «Estancamiento de la cultura científica en México», Segundo Congreso Estatal de Difusión y Divulgación de la Ciencia y la Tecnología, Morelia, Michoacán, 2011.

VOGT, CARLOS: «A espiral da cultura científica», disponible en: http://www.confea.org.br/media/contecccarlosvogt_Thlha.pdf.

LOS CAMINOS DE LA EVALUACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN BRASIL

MSc. Karine Rocha Lemes Silva

Si la educación sola no transforma la sociedad, sin
ella tampoco la sociedad cambia.

PAULO FREIRÉ

De la implementación a la evaluación. Breve resumen histórico de la enseñanza superior brasileña

La constitución de la República Brasileña se estableció a través de intensas luchas contra la colonización europea; sin embargo, la preocupación por la institución de una política de educación nacional se evidenció solamente a partir de 1822. Hablar de la educación en Brasil antes de ese período significa remitirse a una educación informal aplicada por los jesuitas a los indígenas, la cual se basaba en la difusión de la cultura portuguesa y religiosa. Estos religiosos realizaban la encomienda catequizando a los indígenas y a los negros, para luego enseñarles las primeras letras.

Esa misión religiosa de la Corona portuguesa aparece recogida en el documento que el rey portugués D. João III envió a su embajador, Don Pedro de Mascarenhas, el 4 de agosto de 1539. Discurriendo con los contactos hechos en Roma, principalmente con Ignacio de Loyola, sobre la posible ida de los padres católicos para el reino portugués, el rey declara: «[...] en la empresa de la India y en todas las otras conquistas que tengo, y que siempre mantuve bajo tantos peligros, trabajos y dispensas, primó siempre el agrandamiento de nuestra santa fe católica».™

De acuerdo con Rossi y Rodrigues (2009), los primeros colegios surgieron en el siglo xvi, patrocinados por la corona y a cargo de los padres jesuitas; la enseñanza superior era posible solo para una élite y era incentivada por medio de la Universidad de Coimbra en Portugal. De igual manera, existía una fuerte preocupación por reglamentar una educación que enalteciera la situación de colonialismo y donde fueran repasadas, en función de la soberanía de Portugal, sus costumbres y sus instituciones.

™ Rossi, Ednéia Regina, Elaine Rodrigues y Fátima Maria Neves (comp.): *Fundamentos históricos da educagao no Brasil*, p. 33, 2da. ed. revisada y ampliada, Eduem, Maringá, 2009. La carta puede ser consultada de forma íntegra en: <http://digitalq.arquivos.pt/details?id=3772112>.

El propósito educacional se limitó al colonizador, con el establecimiento de una clara división de estatus social entre los individuos. No obstante, lo ocurrido en ese período fue un primer paso en busca del progreso cultural.

Según Morhy (2015), la primera Institución de Educación Superior (IES) fue la Escuela de Cirugía de Bahia, creada en 1808, la cual no se estableció como universidad a pesar de los esfuerzos de la orden jesuíta; seguidamente se crearon las facultades de Derecho de Sao Paulo y de Olinda, ambas en 1827. Asimismo, en 1920 se fundó en Rio de Janeiro la primera institución que ofrecía cursos variados.

Para comprender el escenario educacional de la época, cabe recordar que en 1824, con la primera Constitución brasileña, fue que se instituyó la enseñanza primaria de forma gratuita para todos los ciudadanos, contabilizando más de trescientos años que debían ser recuperados para establecer una instrucción básica, lo que claramente denotaba que sin la garantía de una enseñanza básica no había cómo pensar en una enseñanza superior.

Brasil fue uno de los últimos países de las Américas en desarrollar la enseñanza superior. Hasta 1920, cuatrocientos años después de que los primeros poblados portugueses fueron fundados en la época colonial, el país no había desarrollado aún una universidad completa o abarcadora, quedando muy atrás en relación con otros países del continente, tales como Canadá, Estados Unidos y las antiguas colonias españolas, estas últimas incluso con universidades que databan del período colonial.*

Con relación a la educación universitaria, no es hasta 1931 que el Ministerio de la Educación y Salud Pública establece el Decreto No. 19.851 con fecha del 11 de abril de 1931, con la finalidad de organizar la enseñanza secundaria y la universidad brasileña. El primer Estatuto de la Universidad Brasileña establecía que:

Art. 1º La enseñanza universitaria tiene como finalidad: elevar el nivel de la cultura general, estimular la investigación científica en cualquier dominio de los conocimientos humanos; habilitar el ejercicio de actividades que requieren preparación técnica y científica superior; competir, finalmente, por la educación del individuo y de la colectividad, por la armonía de los objetivos entre profesores y estudiantes y por el aprovechamiento de todas

122 Pedrosa, Renato Hyuda de L: «A universidade de Pesquisa no Brasil 1930 e 2030», *Revista Ensino Superior* (77), Universidade Estadual de Campiñas, Campiñas, 2015.

las actividades universitarias, para la grandeza en la Nación y para el mejoramiento de la Humanidad.TM

En 1932 aconteció el movimiento conocido como Manifiesto de los Pioneros de la Educación Nueva, que, entre otras reivindicaciones, realizaba un llamamiento para la creación de universidades e incentivar las investigaciones. Según el Manifiesto, la universidad debería preparar al profesorado para actuar en todos los niveles educativos, así como preparar todas las profesiones con base científica. Este documento refleja una clara preocupación referente a la educación en los peldaños que anteceden a la universidad, y proponía en esas instalaciones que los docentes realizaran a tiempo completo la investigación y formación integral del alumno.

El 20 de diciembre de 1961 surge la primera Ley de Directrices y Bases de la Educación (LDB), Ley No. 4024/61, la cual trataba sobre la autonomía y la flexibilidad en la enseñanza superior. En 1962 surge la propuesta del Plan Nacional de Educación (PNE), que incluso después de varias reformulaciones aún posee metas que no se han alcanzado en los días actuales. Ese Plan, presentado por el Consejo Federal de Educación (CFE), tuvo como objetivo regular la aplicación de los Fondos Nacionales de la enseñanza primaria, media y superior. La medida ponía a disposición de la educación una serie de recursos según determinados porcentajes del Producto Interno Bruto (PIB), y se establecía como un proyecto de Estado y no de gobierno, en aras de asegurar que las inversiones se mantuvieran según el PIB y no dependieran de los cambios que propusieran los gobiernos.

En 1964 el gobierno brasileño firma el acuerdo llamado Agency for International Development-USA (MEC/Usaid), el cual tiene la función de regular la enseñanza superior y establece algunas medidas, apuntadas por Rossi y Rodrigues (2009):

- . Decreto No. 63.341, del 1º de octubre de 1968, el cual estableció los criterios para la expansión de la enseñanza superior, evitando áreas ya saturadas y estimulando aquellas con déficit de profesionales.
- . Ley No. 5537 del 21 de noviembre de 1968, la cual creó el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación. Vinculado al Ministerio de la Educación y Cultura, ese fondo buscaba captar recursos y aplicarlos en financiamientos de

TM Brasil: Decreto 19.851 del 11 de abril de 1931, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11-abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html> (consultado el 28 de abril de 2018).

proyectos de enseñanza e investigación en los tres niveles (en aquel momento primario, secundario y superior).

- . Ley No. 5540 del 28 de noviembre de 1968, la cual instituyó los principios para la organización y funcionamiento de la enseñanza superior y su articulación con la escuela media.
- . Decreto-Ley No. 405 del 31 de diciembre de 1968, el cual determinó las normas para el incremento de matrículas en los establecimientos de la enseñanza superior. Reguló la concesión de auxilio a las instituciones para la expansión de matrículas, vinculándola con la exigencia de directrices que aseguraran la productividad, la eficiencia y la utilización plena de la capacidad instalada.TM

Todas esas medidas y reformas intentaron superar desfases que se arrastraban por siglos, y que en la mitad del siglo xx aún no habían sido solucionados. Las iniciativas referentes a la mejoría de la calidad de la enseñanza superior son impulsadas por acuerdos internacionales y por el aumento de la productividad con costos más bajos. El acuerdo establecido con el gobierno militar de Estados Unidos tuvo por objetivo la racionalización y modernización de la enseñanza superior con el interés de atender las demandas económicas.

La educación en Brasil se desarrolló a partir de una paradoja, y la Reforma Universitaria de 1968 constituye un reflejo de ello. Esa época, a pesar de tener como telón de fondo una política externa de desarrollo de una élite capacitada para las nuevas demandas de trabajo, fue también un momento importante en el cual la expansión permitió el acceso a la enseñanza superior para las personas de bajos ingresos. El aumento en el número de instituciones de ese nivel de enseñanza propició el crecimiento del ingreso de estudiantes que antes no conseguían alcanzar ese nivel. En relación con la expansión de la educación en esa época, cabe destacar que a partir de la década de los sesenta se inició un largo proceso de privatización que se identificó prácticamente como una política pública para la enseñanza superior privada. Ese proceso alcanzó su cumbre a partir de la década de los noventa, según Cavalcante (2000):

[...] en la enseñanza superior, en 1960, 62 % de los alumnos, estaban matriculados en instituciones públicas; en 1980, ese número bajó hasta el 37 % y en 1999 quedó en 39 %. Eso significa decir que, en términos de

alumnados, corroborando la conclusión a la que ya habíamos llegado en el análisis anterior, la educación superior brasileña es mayormente privada. 1*

Las instituciones de enseñanza superior privadas se advertían como una posibilidad tangible para una gran parte de los jóvenes ingresantes (jóvenes de primer año) en ese nivel de enseñanza, ya que había un crecimiento de la demanda por la enseñanza superior que no se correspondía con el crecimiento de las instituciones públicas responsables de esa enseñanza. No obstante, a pesar de la expansión de ese nivel de enseñanza, en ese momento tampoco existían políticas públicas que comprendieran las clases más bajas de la sociedad.

Los años noventa están marcados por una política que se refleja de forma directa en la educación, bajo la forma de regímenes de regulación del trabajo a través de evaluaciones, incentivo a la competitividad y políticas de financiamiento. De acuerdo con Chauí (1999) y corroborado por Gomes (2016), en muy poco tiempo se produjo, producto de esas cuestiones, una mercantilización de la enseñanza superior, definida como objeto de intercambios comerciales. Asimismo, se amplió considerablemente la privatización de la enseñanza superior a través de procedimientos de evaluación basados en la lógica del mercado.

La conducción de las políticas públicas sobre educación superior en el período de Fernando Henrique Cardoso reflejó la influencia de los dictámenes de la agenda internacional del Banco Mundial.

En el auge del proyecto neoliberal de conducción de la educación de Brasil que ocurrió en los años 1990, se establece el trípode de reformas orientado por el Banco Mundial (*toolkits*), el cual se organiza en tres sectores: concepciones y formas de atención, principio de gobernabilidad y financiación. El Estado pasa a gestionar la educación ideológicamente, financiar los sectores que necesitan avance en los índices de crecimiento y controlar de forma evaluativa los resultados obtenidos.TM

En el período de 1992 a 1994 existió un proceso de priorización para el acceso, la autonomía y la evaluación de la calidad de las universidades del país. Desde ese

TM Cavalcante, Joseneide Franklin: *Educagao Superior: conceitos, definições e classificações*, p. 5, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Brasília, 2000.

TM Rocha Lemes Silva, Karine: «A educagao básica na era FHC: o sentido neoliberal de educagao no período de 1995 a 2002 no Brasil», *Revista Com Censo-Estudos Educacionais do Distrito Federal*, 5 (1): p. 116; Secretaria de Estado de Educagao do Distrito Federal, Brasília, mar., 2018.

período y en lo adelante, se alcanzaron algunas conquistas que son apuntadas como medidas para la enseñanza superior: aumento de matrícula, ampliación de cursos nocturnos y creación del Fondo de Financiamiento al Estudiante de Enseñanza Superior (FIES) en 2001. Cabe destacar que tales logros necesitan ser evaluados críticamente en su contexto cualitativo/cuantitativo, pues ocurren en detrimento de la universidad pública y en pos de la multiplicación de las universidades privadas.

El período comprendido entre los años 2003 y 2014 se caracterizó por políticas de cuño popular, el fortalecimiento del sector público, la expansión e interiorización de las universidades e institutos federales, los programas de transferencia de ingresos, el aumento del poder adquisitivo, la disminución del desempleo y la expansión de las universidades privadas con fines de lucro. El Programa Universidad para Todos (ProUni) se constituyó como una de las iniciativas que ayudaron a aumentar el número de las universidades privadas. Establecido por la Medida Provisoria del 10 de septiembre de 2004 (MP No. 213/2004),TM se concedían becas integrales a estudiantes de bajos ingresos y oriundos de escuelas públicas en instituciones privadas. El mantenimiento y continuidad del FIES también repercutió de forma favorable en la expansión de matrículas en las instituciones privadas. Si por un lado hay una crítica referida a la expansión de las instituciones privadas, por otro, incontestablemente, puede observarse un mayor acceso a la enseñanza superior en todos los sentidos, como observa Gomes (2016):

En lo que se refiere a las IFES, el gobierno Lula adoptó varias iniciativas, entre las cuales están el Programa Expansión de las IFES; el proceso de integración de Instituciones Federales y de Educación Tecnológica, para la formación de los Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, en el ámbito de la Red Federal de Educación Tecnológica; el Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las Universidades Federales (REUNÍ) y el Sistema Universidad Abierta de Brasil (UAB). El Programa Expansión de los Institutos Federales de Enseñanza Superior (IFES) implantó nuevas universidades federales y campi en las cinco regiones brasileñas, para expandir el acceso a la universidad, promover la

TM Brasil: Medida Provisoria del 10 de septiembre de 2004 (MP No. 213/2004), *Diario Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasilia, 10 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao> (consultado el 29 de abril de 2018).

democratización y la inclusión social, incluso a través de la interiorización, con miras a reducir las desigualdades regionales.TM

La expansión en términos de plazas y ofertas en universidades públicas e institutos federales es incuestionable en el período de 2003 a 2014, lo que condujo a la expansión y fortalecimiento de la enseñanza superior pública, como puede observarse en la tabla 1.

Tabla 1 Número de instituciones de educación superior, por categoría administrativa y por organización académica (Brasil, 2014)

Organización académica	CATEGORÍA ADMINISTRATIVA					
	Total general	Total	Pública estatal	Pública federal	Pública municipal	Privadas
Centros universitarios	147	11	2	0	9	136
Facultades	1986	136	78	4	54	1850
Universidades	195	111	38	63	10	84
Institutos Federales de Enseñanza Superior (FES) y Centros Federales de Educación Tecnológica	40	40	-	40	-	-

TM Gomes, Alfredo Macedo: «Expansão e Privatização da Educação Superior: Do Período Civil-Militar ao Neoliberal-Popular», en Celio da Cunha, José Vieira de Souza y Maria Abádia da Silva, *Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes*, p. 32, Fino Trago, Belo Horizonte, 2016.

(CEFET)

Total general	2 368	298	118	107	73	2 070
---------------	-------	-----	-----	-----	----	-------

Fuente: Brasil: Censo da Educação Superior, disponible en: <http://inep.gov.br/censo-da-educacao-superior>.

En el período de 1808 a 2002, Brasil sumó un total de 148 campus de enseñanza superior distribuidos en 114 municipios; en el período de 2003 a 2014 se contabilizaron 321 campus en 275 municipios. En términos prácticos, en lo que se refiere a este último período, se puede observar el aumento de las instituciones de iniciativas privadas y al mismo tiempo un fortalecimiento en relación con las instituciones federales. Así: «[...] en el período neoliberal-popular se constata la reanudación de la inversión en el sector público federal»,[^] lo que produce efectivamente un acceso mucho mayor a esa modalidad de enseñanza. A pesar de la ampliación de las ofertas de enseñanza superior en las instituciones privadas, hubo una preocupación por permitir también inversiones en la calidad de la enseñanza superior pública.

La trayectoria de la enseñanza superior en Brasil atraviesa un arduo camino de luchas, avances y retrocesos íntimamente ligados a los períodos de gobiernos que se alternan en condiciones económicas sinuosas. Las inversiones y la priorización de la educación como política pública dependerán de la conducción política vigente, de las características de cada gobierno y de la forma en que perciben la educación, aunque en algunos momentos estén presionados por la influencia de los organismos internacionales que buscan la garantía de esas inversiones.

La calidad y la evaluación en la educación superior en Brasil

Se puede escuchar la palabra calidad en todos los sectores de la sociedad, y la educación también integra el rol de los servicios que se preocupan por esta cuestión. El término calidad carga en sí innumerables elementos derivados de la economía -motor de la globalización-, y alcanza con su lógica empresarial todos los sectores de bienes y servicios sociales. La calidad garantiza la seguridad de aquel que invierte en un producto o servicio, destacando la posibilidad de retorno de la inversión, lo que a su vez se traduce en seguridad para el fin para el que se utiliza ese producto o servicio.

[^] Ibídem, p. 44.

En el caso de la educación superior en Brasil, la calidad ha sido motivo de preocupación para responder «a las necesidades del Estado (en sus sectores público y privado) y de las élites hegemónicas, en la prominencia de sus ex alumnos o en la relevancia de sus descubrimientos científicos».¹³⁰

Según Sguissardi, a partir de los años sesenta del siglo pasado la cuestión de la calidad se desplaza de los moldes empresariales, y se inserta en la educación con un sentido de responsabilidad pública de las instituciones, especialmente en el caso de la educación superior. Esta preocupación fue motivada por la relación que se estableció entre la competitividad y los sistemas educativos de toda América Latina, vinculando calidad de la enseñanza con la empleabilidad.

El Estado tiende a asumir el papel de Estado evaluador, asumiendo la responsabilidad del mantenimiento y expansión de la enseñanza, por lo que urge sancionar mecanismos de evaluación y de garantía de calidad. Esta estrategia, regida generalmente por orientaciones del Banco Mundial, apunta a la reducción de gastos públicos, preservando las expectativas de diferentes grupos económicos que necesitan la producción de capital humano.

Enfatiza que la expectativa de los diferentes grupos y sectores debe ser entendida también como la de los gobiernos nacionales y regionales, de los organismos financieros multilaterales, y de los grandes conglomerados y corporaciones económicas transnacionales. Todos tienen interés en la calidad de la universidad, entre otras razones porque la ciencia y la tecnología se han convertido en mercancía clave, junto con el trabajo, de la acumulación del capital.¹³¹

A partir del siglo xix, en los Estados Unidos y Canadá hubo una implementación creciente de asociaciones y agencias de evaluación de calidad en relación con los cursos de formación profesional. Este sistema rápidamente proliferó en Europa y América en general. En Brasil las acciones efectivas en busca de la calidad de la enseñanza superior se gestaron a partir de los años ochenta.

De este proceso se destacan cuatro propuestas de educación superior y de evaluación, que fueron expresadas en los siguientes documentos: Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (PARU) (1983), el informe de la Comisión Nacional de Reformulación de la Educación Superior «Una Nueva Política para la

130 sguissardi, Valdemar: *Universidade Brasileira no Século xxi*, p. 261, Cortez, Sao Paulo, 2009.

131 *Ibidem*, p. 264.

Educación Superior Brasileña» (1985), el Informe del Grupo Ejecutivo para la Reformulación de la Educación Superior (GERES) (1986) y el documento de la Comisión Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB) (1993).

Debido a la pluralidad contenida en el concepto de calidad establecido, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) (2009) establece que las funciones de la educación superior serán la de formar ciudadanos y profesionales competentes y competitivos, comprometidos con los aspectos sociales del país, y contribuir al desarrollo tecnológico, científico y económico en el proceso de posicionamiento competitivo del país frente a otros países.

La cuestión de la calidad en la educación superior se halla influenciada por una serie de factores, que incluyen desde concepciones teóricas y políticas hasta dimensiones contextuales y temporales. Bertolin (2009) apunta los diferentes sentidos que el término calidad asume en la educación superior de acuerdo con el grupo de interés a que este corresponde:

Tabla 2 Visiones sobre la calidad en la educación superior

Visión de calidad	Términos asociados	Grupos de interés	Propósito de la educación superior
Visión economicista	Empleos Eficiencia	Sector privado, OCDE y sector gubernamental	Énfasis en los aspectos de potenciación del crecimiento, la economía y la empleabilidad.
Visión pluralista	Diferenciación y pertinencia	UNESCO, Unión Europea y sector educativo	Diversidad de aspectos relevantes (economía sociocultural, democracia, etc.), con énfasis en la emergencia de las especificidades locales.

Visión de equidad	Equidad	UNESCO y sector educativo	Énfasis en los aspectos de la contribución a la cohesión social.
-------------------	---------	---------------------------	--

Fuente: Bertolin, Julio C. G.: «Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização, período de 1994-2003», Doutorado em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

Los caminos de la evaluación de la educación superior

Para comprender mejor la trayectoria de la evaluación de la educación superior en Brasil, se presenta una breve explicación de cada uno de estos programas.

El Programa de Evaluación de la Reforma Universitaria (PARU) se establece como una propuesta que no llega a componer un sistema de evaluación efectivo en la práctica. Desarrollado en 1983, tenía como objetivo: «[...] conocer las condiciones reales en las que se realizaban las actividades de producción y diseminación del conocimiento del sistema de educación superior».[^] La propuesta del PARU era percibir en la práctica si las propuestas de la Reforma Universitaria de 1968 estaban siendo efectivas. De acuerdo con Barreyro y Rothen: «[...] el PARU con el fin de realizar una investigación de evaluación sistémica, recurrió a la "evaluación institucional" y consideró a la evaluación interna como procedimiento privilegiado».[™] Para ello, propuso la participación de la comunidad en la realización de una autoevaluación, con lo que devino precursora de la autoevaluación de sesgo formativo para las instituciones de educación superior. Incluso con una propuesta innovadora y de acompañamiento sistemático de la calidad de la educación superior, este sistema fue abortado en un año debido a discordancias entre gestores del Ministerio de la Educación (MEC).

En 1985, apuntando a la reformulación de la educación superior se crea la Comisión Nacional para la Reformulación de la Educación Superior, que produjo un informe titulado «Una nueva política para la educación superior brasileña». Se observa que la propuesta se constituyó en una nueva ley, pero también en una política diferente para

[™] Barreyro, Gladys Beatriz e José Carlos Rothen: «Para uma história da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB», *Avaliação (Campiñas)* 13 (1): p. 133; Universidade Estadual de Campiñas-Universidad de Sorocaba, Sorocaba-São Paulo, mar., 2008.

[^] *Ibidem*. p. 135.

la educación superior, ya que convocaba a la autonomía universitaria, a las evaluaciones externas de mérito académico y a la creación de un sistema de acreditación.

La década de los noventa inauguró políticas de evaluación que se efectuaban en la práctica. En 1993 el Programa de Evaluación Institucional de las Universidades Brasileñas (PAIUB):

[...] tenía como foco la evaluación institucional y, específicamente, la autoevaluación. Ese tuvo fuerte aceptación en las comunidades académicas, pero no alcanzó una buena recepción por parte del Estado y del propio Ministerio de la Educación (MEC), siendo substituido durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso (FHC), en 1996, por el Examen Nacional de Cursos (ENC).^{7M}

Para una visión más amplia de las propuestas de seguimiento y evaluación de la educación superior en Brasil hasta la década de los noventa, se coloca a continuación la siguiente tabla explicativa:

Tabla 3 Propuestas de seguimiento y evaluación de la educación superior en Brasil hasta la década de los noventa

Documento/tema	PARU (1983)	CNRES (1985)	GERES (1986)	PAIUB (1993)
Autores	Grupo gestor (especialistas en análisis de proyectos, algunos técnicos son del MEC).	24 miembros (heterogéneo) provenientes de la comunidad académica y de la sociedad.	Grupo interno del MEC	Comisión Nacional de Evaluación (representativa de entidades)
Objetivo	Diagnóstico de la educación superior	Proponer nueva política de	Proponer nueva ley de educación	Proponer nuevo sistema de

^{7M} Amaral Goncalves, Lukelly Fernanda: «A autoavaliacáo na Universidade de Brasília: entre a proposta do SINAES e os sinais da prática», p. 18, Faculdade de Educacáo, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

		educación superior	superior	evaluación institucional.
Función/ Concepción de evaluación	Formativa	Regulación	Regulación	Formativa
Justificativa	Investigación sistemática de la realidad	Contrapunto de la autonomía. Vincula financiamiento.	Contrapunto de la autonomía. Vincula financiamiento.	Prestación de cuentas por ser un bien público que afecta a la sociedad.
Tipo de evaluación	Interna	Externa	Externa	Autoevaluación y evaluación externa
Agentes de evaluación	Comunidad académica	Consejo Federal de Educación (para las universidades) Universidades (para las facultades próximas).	Secretaría de Educación Superior para la Educación Pública. Mercado (para la educación privada).	Endógena y voluntaria
Unidad de análisis	Institución	Institución	Institución	Institución, comenzando por la enseñanza de graduación.
Instrumentos	Indicadores y estudios de caso.	Indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño	Indicadores de desempeño

Fuente; Barreyro, Gladys Beatriz e José Carlos Rothen: «Para uma historia da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB», *Avaliação (Campiñas)* 13 (1): p. 133; Universidade Estadual de Campiñas-Universidad de Sorocaba, Sorocaba-São Paulo, mar., 2008.

El Examen Nacional de Cursos (ENC) fue un instrumento de evaluación de la educación superior que respondía a la lógica de mercado, promoviendo la clasificación

de los resultados e instituciones por medio de la evaluación del rendimiento de los estudiantes.

Actualmente en Brasil, el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP) conduce el sistema de evaluación de los cursos superiores en el país, dado a través del Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) y del Sistema de Evaluación de la Educación Superior (SINAES). En el ENADE la producción de los indicadores de calidad se da por procesos de evaluación de los cursos que se desarrollan por medio de evaluaciones *in loco*.

Participan en el ENADE alumnos ingresantes y concluyentes de los cursos evaluados, y hacen una prueba de formación general y formación específica. Las evaluaciones realizadas por las comisiones de evaluadores designadas por el INEP se caracterizan por la visita *in loco* a los cursos e instituciones públicas y privadas, y se destinan a verificar las condiciones de enseñanza, en especial aquellas relativas al perfil del cuerpo docente, las instalaciones físicas y la organización didáctica y pedagógica, ^

El SINAES, creado por la Ley No. 10.861 del 14 de abril de 2004, actúa en la regulación de los cursos a nivel institucional y está formado por tres componentes principales: la evaluación de las instituciones, de los cursos y del desempeño de los estudiantes. La evaluación actúa en múltiples elementos: enseñanza, investigación, extensión, responsabilidad social, desempeño de los estudiantes, gestión de la institución, cuerpo docente e instalaciones. Los cursos de educación superior pasan por tres tipos de evaluación en cuanto a su estructuración e implementación: para autorización, para el reconocimiento y para la renovación del reconocimiento.

Para autorización: Esta evaluación se realiza cuando una institución solicita autorización al MEC para abrir un curso. Se realiza por dos evaluadores, sorteados entre los catastrados en el Banco Nacional de Evaluadores (BASIS). Los evaluadores siguen parámetros de un documento propio que orienta las visitas y los instrumentos para la evaluación *in loco*. Se evalúan las tres dimensiones del curso en cuanto a la adecuación al proyecto propuesto: la organización didáctico-pedagógica; el cuerpo docente y técnico-administrativo y las instalaciones físicas. Para reconocimiento:

Cuando la primera clase del curso nuevo entra en la segunda mitad del curso, la institución debe solicitar su reconocimiento. Se hace entonces una segunda evaluación para verificar si se ha cumplido el proyecto presentado para autorización. Esta evaluación también se hace según el instrumento propio, por una comisión de dos evaluadores del BASIS durante dos días. Son evaluados la organización didáctico-pedagógica, el cuerpo docente, discente, técnico-administrativo y las instalaciones físicas. Para la renovación de reconocimiento: Esta evaluación se realiza de acuerdo con el Ciclo del SINAES, es decir, cada tres años. Se calcula el Concepto Preliminar del Curso (CPC) y aquellos cursos que tengan concepto preliminar 1 o 2 serán evaluados *in loco* por dos evaluadores a lo largo de dos días. Los cursos que no hacen ENADE, obligatoriamente tendrán visita *in loco* para este acto autorizado.[^]

De acuerdo con el INEP (2018), los principales objetivos de la evaluación involucran mejorar el mérito y el valor de las instituciones, las áreas, cursos y programas, las dimensiones de enseñanza, investigación, extensión, gestión y formación; la mejoría de la calidad de la educación superior y la orientación de la expansión de la oferta. Asimismo, entre sus objetivos cuenta la promoción de la responsabilidad social de las instituciones de educación superior, respetando la identidad institucional y la autonomía de cada organización. Este sistema de evaluación posee una serie de instrumentos que auxilian la captación de datos para el análisis: autoevaluación, evaluación externa y evaluación de los cursos de graduación. Utiliza también datos del ENADE¹³⁷ y de las informaciones de censo y catastro (Concepto Preliminar de CursoTM e Índice General de Cursos),[^] los procedimientos evaluativos son

1* ídem.

TM El ENADE es un sistema de evaluación que tiene por objetivo medir el desempeño de los estudiantes en relación a los contenidos programáticos previstos en las directrices curriculares del respectivo curso de graduación, y las habilidades y competencias adquiridas en su formación. La evaluación se realiza mediante una prueba constituida por 40 preguntas, entre ellas 10 de conocimientos generales y 30 de conocimientos específicos, de acuerdo con el área de formación del alumno. El ENADE se aplica a todos los estudiantes concluyentes de los cursos de graduación.

TM El Concepto Preliminar de Curso (CPC) fue instituido por el artículo 35 de la Ordenanza Normativa No. 40 de 2007 del MEC. El CPC es un indicador que agrega al proceso de evaluación de la educación superior determinados elementos para la verificación de la calidad de un curso, es decir, constituye un indicador previo de la situación de los cursos de graduación en el país.

➤ La calidad de las instituciones de educación superior es medida a través del Índice General de Cursos Evaluados de la Institución (IGC), que evalúa los cursos de graduación utilizando el Concepto Preliminar

coordinados y supervisados por la Comisión Nacional de Evaluación de Educación Superior (CONAES) y la operatividad queda a cargo del INEP.

Los conceptos atribuidos y divulgados posteriormente por el MEC derivan de la integración de los instrumentos de evaluación. Los resultados sirven a las instituciones de educación superior para la orientación de sus acciones académicas; al Estado para la ordenación de políticas públicas; para el MEC en los actos de renovación, reconocimiento y reacreditación; y al público en general que comprende padres, estudiantes e investigadores. En el caso de que los cursos presenten indicadores insatisfactorios el MEC envía a las instituciones de educación superior propuestas de acciones con métodos y plazos determinados para objetivar la superación de problemas eventuales.

El SINAES representa un estilo de evaluación que se apropia de experiencias exitosas del pasado e intenta articular las necesidades del contexto histórico actual. Para Grabowski:

Esa política de evaluación tiene por objetivo apoyar la regulación y supervisión de la educación superior. La importancia de la evaluación se da en el sentido de orientar las acciones del Estado, que considera la educación como bien público y elemento fundamental en el mercado de trabajo.

Indiscutiblemente, la evaluación tiene una estrecha relación con las expectativas de la economía de la sociedad, sobre todo cuando se trata de un país de economía capitalista, neoliberal, y donde gran parte de sus instituciones de educación superior son mantenidas por la iniciativa privada. Para Meló (2003):

La educación aparece como potencializadora de capital humano, además de aumentar las posibilidades de conseguir entrar en el mercado de trabajo, exigiendo mejores programas de cualificaciones, entrenamiento y habilidades; especialmente para los grupos más pobres.TM

de Curso (CPC), y evalúa también los cursos de posgraduación (maestría y doctorado), mediante la nota Capes.

"o Almeida Sales de Meló, Adriana: «A mundialização da educação o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela», p. 108, Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campiñas, Campiñas, 2003.

Para Batista (2016), la tendencia histórica brasileña de expansión de la educación superior por la vía privada aumenta la responsabilidad del Estado en cuanto al desarrollo de un sistema de evaluaciones como prioridad de la política gubernamental, con miras a orientar la expansión de la oferta, la elaboración de políticas públicas y el análisis de las realidades institucionales. Batista apunta que de acuerdo con el Censo de Educación Superior de 2013, divulgado por el Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP), Brasil poseía 2 391 instituciones de enseñanza superior, de las cuales 2 090 eran privadas, mientras que en los registros de 1995 se contaban apenas 684 instituciones privadas.

Las clases más bajas de la sociedad, representada por la gran masa de trabajadores, tendrán acceso a las instituciones privadas, y la pública se reserva a la clase superior, considerada mejor preparada. El concepto de meritocracia en Brasil es un asunto que merece un capítulo aparte.

La educación vinculada a las inconstancias del mercado favorece el desarrollo de un sistema de evaluación que oscila entre los fines regulatorios y los educativos.

Actualmente, una de las mayores críticas a la evaluación de la educación superior ha sido su reducción a un modelo clasificatorio y generador de *rankings*, que sirven como referencia en la promoción de las instituciones de educación superior como alternativa de elección y valorización del mercado de la educación superior.

La propuesta del SINAES se desvirtuó del plan inicial desenvuelto y hoy no se diferencia de las propuestas implementadas anteriormente. La evaluación de la educación superior se ha constituido en un desafío que demanda muchos debates y progresos. Actualmente la práctica evaluativa está desechando la ley del SINAES implementada para ese fin.

La heterogeneidad de las instituciones de educación superior, los conflictos mercadológicos, las desigualdades regionales y la complejidad del proceso de evaluación son obstáculos para la efectividad de la propuesta. Hay una nueva concepción de evaluación de la educación superior, pero no se ha producido una consolidación de esta en la práctica.

Consideraciones finales

La historia de la educación superior brasileña, así como la de sus mecanismos de evaluación, se da por avances y retrocesos. Desde su nacimiento este nivel de enseñanza se ha caracterizado por el elitismo y la exclusión.

Con el avance de los movimientos sociales y de las luchas por una mayor democratización en la enseñanza, algunas barreras fueron derribadas y el pueblo ha logrado alcanzar un determinado espacio en las cátedras.

El sistema híbrido de educación pública y privada trae trabas complejas para el establecimiento de una educación de calidad al alcance de todos. El sistema oscila dentro de la lógica del capital, impidiendo una planificación de la calidad, y la evaluación termina por servir al sistema capitalista en la promoción de las instituciones de educación superior como productos valorizados para el mercado.

Esta lógica perversa alcanza incluso a las instituciones públicas llamadas de excelencia, en cuanto al alcance de fondos y financiamientos de investigación.

La ley del SINAES preveía una fórmula participativa y reafirmaba la educación como bien público; sin embargo, las diversas enmiendas y decretos posteriores la desvirtuaron de su objetivo inicial.

Mientras la educación superior no se instituya efectivamente como un derecho inalienable, quedará a la deriva en el conjunto de intereses que representa el sistema capitalista.

Bibliografía

ALMEIDA SALES DE MELÓ, ADRIANA: «A mundialização da educação o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela», Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campiñas, Campiñas, 2003.

AMARAL GONCALVES, LUKELLY FERNANDA: «A autoavaliação na Universidade de Brasília: entre a proposta do SINAES e os sinais da prática», Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BARREYRO, GLADYS BEATRIZ e JOSÉ CARLOS ROTHEN: «Para uma historia da avaliação da educação superior brasileira: Análise dos documentos do PARU, CNRES, GERES e PAIUB», *Avaliacao (Campiñas)* 13 (1): 131-152; Universidade Estadual de Campiñas-Universidad de Sorocaba, Sorocaba-São Paulo, mar., 2008.

BERTOLIN, JULIO C. G.: «Avaliação da qualidade do sistema de educação superior brasileiro em tempos de mercantilização, período de 1994-2003», Doutorado em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

BRASIL: Decreto 19.851 del 11 de abril de 1931, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-19851-11->

abril-1931-505837-publicacaooriginal-1-pe.html (consultado el 28 de abril de 2018).

_____: Ley No. 4.024 del 20 de diciembre de 1961, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-4024-20-dezembro-1961-353722-publicacaooriginal-1-pl.html> (consultado el 28 de abril de 2018).

_____: Decreto No. 63.341 del 1 de octubre de 1968, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-63341-1-outubro-1968-404684-publicacaooriginal-1-pe.html> (consultado el 28 de abril de 2018).

_____: Ley No. 5.537 del 21 de noviembre de 1968, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5537-21-novembro-1968-359186-publicacaooriginal-1-pl.html> (consultado el 29 de julio de 2018).

_____: Ley No. 5.540 del 28 de noviembre de 1968, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1960-1969/lei-5540-28-novembro-1968-359201-normaactualizada-pl.html> (consultado el 29 de julio de 2018).

_____: Decreto ley No. 405 del 31 de diciembre de 1968, disponible en: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-405-31-dezembro-1968-376163-publicacaooriginal-1-pe.html> (consultado el 27 de septiembre de 2018).

_____: Ley 10.861 del 14 de abril de 2004, disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Lei/L10.861.htm (consultado el 27 de septiembre de 2018).

_____: Medida Provisoria del 10 de septiembre de 2004 (MP No. 213/2004), *Diario Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasilia, 10 de septiembre de 2004. Disponible en: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao> (consultado el 29 de abril de 2018).

CAVALCANTE, JOSENEIDE FRANKLIN: *Educacao Superior, conceitos, definigões e classificagões*, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP), Brasilia, 2000.

ESPÍNDOLA BATISTA, MICHELLE: «Avaliacáo da Educacao Superior: Qualidade e Subjetividade», en Celio da Cunha, José Vieira de Souza y Maria Abádia da Silva, *Expansao e Avaliagao da Educacao Superior: Diferentes Cenários e Vozes*, Fino Traco, Belo Horizonte, 2016.

- GOMES, ALFREDO MACEDO: «Expansão e Privatização da Educação Superior: Do Período Civil-Militar ao Neoliberal-Popular», en Celio da Cunha, José Vieira de Souza y Maria Abádia da Silva, *Expansão e Avaliação da Educação Superior: Diferentes Cenários e Vozes*, pp. 21-50, Fino Traco, Belo Horizonte, 2016.
- MINISTERIO DE EDUCACÃO E CULTURA: Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior. SINAES. Bases para uma nova proposta de avaliação da educação superior, disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/sinaes.pdf> (acesso em 29/07/2018).
- MORHY, LAURO (comp.): *Universidade no Mundo. Universidade em Questão*, Universidade de Brasília, Brasília, 2004.
- PEDROSA, RENATO HYUDA DE L: «A universidade de Pesquisa no Brasil 1930 e 2030», *Revista Ensino Superior* (77), Universidade Estadual de Campiñas, Campiñas, 2015.
- ROCHA LEMES SILVA, KARINE: «A educação básica na era FHC: o sentido neoliberal de educação no período de 1995 a 2002 no Brasil», *Revista Com Censo- Estudos Educacionais do Distrito Federal*, 5 (1): 114-119; Secretaria de Estado de Educação do Distrito Federal, Brasília, mar., 2018.
- Rossi, EDNÉIA REGINA, ELAINE RODRIGUES y FÁTIMA MARÍA NEVES (comp.): *Fundamentos históricos da educação no Brasil*, 2da. ed. revisada y ampliada, Eduem, Maringá, 2009.
- SGUISSARDI, VALDEMAR: *Universidade Brasileira no Século XXI*, Cortez, Sao Paulo, 2009.
- SOBRINHO, JOSÉ DÍAS: «Qualidade, Avaliação: Do SINAES a índices», *Avaliação (Campiñas)*, 13 (3): 817-825; Universidade Estadual de Campinas-Sorocaba, Sorocaba-São Paulo, 2008.

EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE RENOVACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (PRAP) EN COLOMBIA: UNA REVISIÓN CRÍTICA

MSc. Andrés Ricardo Jiménez Castillo

Este artículo presenta la revisión crítica llevada a cabo sobre el producto número cinco de la evaluación final del Programa de Renovación a la Administración Pública (PRAP), el cual contiene las conclusiones y recomendaciones finales del proceso ejecutado por Econometría en el año 2010 en el marco del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y cuyo objetivo general es incrementar la productividad de la Administración Pública Nacional (APN).

A partir de los supuestos teóricos de autores como Bamberger, Rogers, Rossi y otros, se identifica el propósito de la evaluación, se hace una revisión de los presupuestos del programa, revisando el tipo de preguntas a las que responde la evaluación y la suficiencia de las mismas, así como las posibles interrogantes que pueden ser contempladas como complemento. Asimismo, se revisa el tipo de evaluación desarrollada y se identifica el propósito y la clase de evaluación ejecutada.

Acto seguido, se reconstruye el modelo lógico del programa haciendo alusión a la teoría del impacto y valorando la consistencia y coherencia a partir de la hipótesis conceptual y de acción planteada. Al propio tiempo, se responde la interrogante planteada a partir de la claridad de la elaboración y la relación causal de las propuestas, verificando su armonía con los métodos propuestos por parte del evaluador para abordar el programa.

La caracterización de los métodos utilizados en la evaluación del programa permite presentar su relación lógica para responder a las interrogantes planteadas, se revisa su suficiencia y su articulación con el propósito del estudio. Del mismo modo, se identifica el enfoque de la evaluación y se responde por la posibilidad de la presencia de elementos contrafactuales en esta.

Finalmente se presentan las conclusiones obtenidas en la construcción crítica del *policy brief*, haciendo especial énfasis en los puntos que deben ser observados por los evaluadores del PRAP.

Revisión de los presupuestos de la política o programa público

Las preguntas a las cuales responde la evaluación se encuentran relacionadas con el objetivo del contrato marco del BID para la evaluación del PRAP, en la medida en que se articulan con el tipo de interrogantes enfocadas a indagar por el *impacto general, naturaleza de los impactos y su distribución y la relación de los impactos con las necesidades*. Es así que es posible afirmar que las preguntas a las que busca responder la intervención son las siguientes:

- . ¿La implementación del programa funcionó?
- . ¿Produjo los impactos deseados a largo plazo?
- . ¿Para quién, de qué manera y en qué circunstancia funcionó el programa?
- . ¿Es probable que los impactos sean sustentables?
- . ¿En qué medida los impactos coinciden con las necesidades de los beneficiarios deseados?

El tipo de evaluación que se aborda es *compleja* en el sentido de Bamberger, dado que cumple con las características mencionadas en su clasificación. Sin embargo, de acuerdo a lo sugerido por la profesora Rogers, la evaluación debe concentrarse en una cantidad de cinco a siete preguntas clave que se encuentren directamente relacionadas con el objetivo, sin distribuir una gran cantidad de preguntas en la evaluación.

De acuerdo a lo anterior, se identifica que es posible aplicar a la evaluación las preguntas tomadas de la clasificación de Rogers, tal como se muestra en la tabla 1, y de acuerdo a las características enunciadas por Bamberger para definir una evaluación compleja. Se hace referencia a la clase de evaluación, pero no de forma explícita. La clase de evaluación que se desarrolla es *sumativa*, dado que su propósito es hacer un juicio sumario sobre determinados aspectos críticos del desempeño del programa.

El propósito queda claro en la exposición del objeto contratado, ya que de acuerdo al objetivo planteado para la evaluación en el marco del crédito BID para el PRAP, se pretende realizar la evaluación final del programa verificando el cumplimiento de sus objetivos en cada uno de los componentes, al propio tiempo que se identifican los efectos producidos en entidades y sectores intervenidos. En pocas palabras, se trata de realizar una rendición de cuentas con el propósito de evidenciar el cumplimiento de

los objetivos contratados en el marco del préstamo BID (ver a continuación tabla 1 y figura 1).

Tabla 1 Preguntas sugeridas para la evaluación de acuerdo al modelo de Rogers y Bamberger

Características de una intervención compleja	Características del programa evaluado	Tipo de pregunta sugerido
" Planificación y evaluación dirigidas por el país.	El proceso estuvo a cargo del gobierno nacional por medio del DNP, al firmar un contrato/préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (contrato préstamo 15610C-CO), el cual fue ejecutado a través de un convenio de Administración de programa con el PNUD (Proyecto PNUD 00041324). En el marco del programa se conformó un Comité Operativo, integrado por DNP, MU, DAFP y AdC, cuya Secretaría Técnica estuvo a cargo del DNP.	"
" El programa progresa de una manera no lineal.	El programa se compone de Reformas Transversales y Reformas Verticales, es por ello que sus progresos no son lineales, y se presentan de manera concomitante pero no interdependientes.	¿Hasta qué punto las variaciones de la implementación explican las diferencias en el impacto?
" Muchos componentes servicios y varios objetivos.	<ul style="list-style-type: none"> ○ Reformas Transversales: Son diez procesos de gestión administrativa intervenidos, pero se evaluaron los siguientes: Empleo Público, Estrategia de Gobierno en Línea, Gestión Jurídica, Gestión de Activos y Gestión Contractual. Reformas Verticales: Se evaluaron los impactos en nueve entidades, el programa planteó la intervención vertical en los veinte ministerios, su red institucional y 	¿Cómo funcionó en conjunto con otras intervenciones, programas o servicios para lograr los resultados?

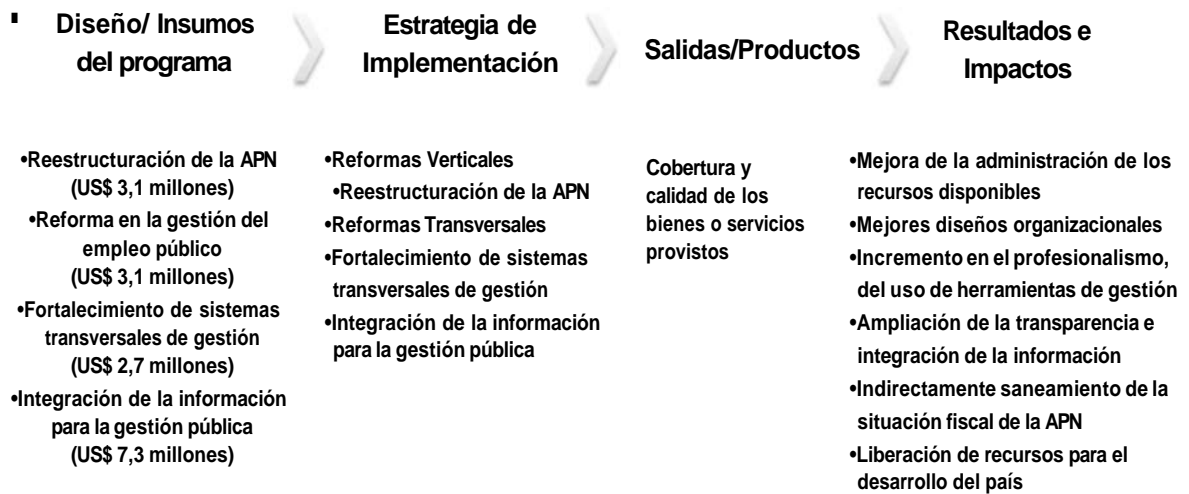
	<p>cada una de las entidades del nivel nacional del sector público.</p> <p>Se plantean objetivos verticales y transversales.</p>	
<p>Hay resultados cuantitativos y cualitativos.</p>	<p>De acuerdo al tipo de intervención y sus respectivos objetivos.</p>	<p>¿Cómo contribuyó el PRAP a los impactos deseados?</p> <p>¿Cuáles fueron las características particulares del PRAP que marcaron la diferencia?</p> <p>¿Cuál ha sido la calidad de la implementación en diferentes sitios?</p>
<p>El contexto es complejo.</p>	<p>El contexto político del país se enmarcaba en la reforma estructural del Estado, bajo la premisa del gobierno saliente en ese momento, cuya intención se enmarcaba en la creación del «Estado comunitario» y cuya vigencia se mantuvo durante dos períodos presidenciales.</p> <p>El contexto económico se caracterizaba por déficit estatal para asumir la estructura del Estado.</p>	<p>¿Qué impactos no buscados (positivos y negativos) produjo el programa?</p>
<p>La situación cambia de manera constante.</p>	<p>De acuerdo con las dinámicas propias de cada tipo de intervención y según la necesidad de cada tipo de reforma y sus objetivos, los cambios del momento inicial fueron constantemente variables.</p>	<p>¿Qué variaciones hubo en la implementación?</p>

Existen procesos complejos de cambio de comportamiento que abarcan a la población objetivo, los proveedores de servicios y otras agencias, por ejemplo: la policía, el ejército y el poder policial.

¿Estos impactos alcanzaron a todos los beneficiarios deseados?

Construido por el autor a partir de: Bamberger, Michael: *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*, Interaction, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2012; y de Rogers, Patricia J.: *Introducción a la evaluación de impacto*, Interaction, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2012.

*
 Medidores Cultura organizacional resistente al cambio; Sindicatos en contra de la reestructuración; no existe voluntad política desde las cabezas de sector; Falta de coordinación interinstitucional en la Rama Ejecutiva del Sector Público en el nivel nacional; poco adelanto normativo para la adecuación de las reformas



Dinámica de gastos e ingresos descontrolada desde 1990; Crecimiento económico limitado a 1,4% en 2001; Estancamiento de negociaciones con grupos violentos; Enfrentamiento político entre Poder Ejecutivo y Legislativo; Desaceleración de las economías desarrolladas restringen demanda e inversión; Disminución de la confianza en el Estado; Reducción de la eficiencia y eficacia gubernamental; APN muy grande; Aumento desde 1990 del costo relativo del empleo público; Funciones transversales de gestión se encuentran desarticuladas; Gestión jurídica de la APN con dificultades de coordinación capacidad técnica; Falta de información pertinente para la formulación de PPPP.

Figura 1. Reconstrucción del modelo lógico del programa o política. Modelo de impacto del programa para el PRAP, construido por el autor a partir de Banco Interamericano de Desarrollo: Programa de Renovación de la Administración Pública: propuesta de préstamo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004.

Bamberger manifiesta que las teorías del programa y su articulación a través de modelos lógicos son más fáciles de utilizar en el ámbito de un proyecto simple; a su vez, afirma que cuando la cobertura del programa es de nivel nacional, la situación se torna compleja. En este contexto, como se manifiesta en el presente *policy brief*, el PRAP cuenta con una amplia trama de niveles, objetivos, estrategias e intenciones; de esta forma, como lo sugiere el autor citado, se requiere un modelo más flexible que permita visualizar la complejidad del programa.

De esta forma, al tomar como referencia la teoría del programa, el autor señala la necesidad de contar con variadas fuentes de información para la reconstrucción de su modelo lógico, necesario para la evaluación. Para este caso, los evaluadores del PRAP, a partir de la ausencia de fuentes de información suficientes para la construcción de la línea base y para la reconstrucción de la intervención, presentan como alternativa la referencia de varios documentos que han formado parte de la ejecución del PRAP, elaborados por organizaciones públicas del nivel nacional, y la referencia a los resultados de la evaluación de término medio, prevista por el BID en el préstamo inicial.

Por otro lado, los evaluadores construyen la lógica de la evaluación a partir de la comprensión teórica de la gestión pública como enfoque para abordar la intervención estatal, y en este caso para abordar la modernización de la administración pública nacional. El ejercicio se fortalece con la construcción de productos de valor agregado de carácter cualitativo, lo que les permite abordar participantes claves en la ejecución del programa.

Bamberger menciona la necesidad de preguntarse si acaso la intervención del programa puede lograr lo que la teoría asume, cuestionamiento que no queda claro en la construcción de la teoría del programa para la evaluación del PRAP, a pesar de las mencionadas referencias. La elaboración propuesta por el documento evaluador no es clara. No se reconstruye el modelo lógico de la intervención del programa y se enfoca en describir lo que el PRAP significa para la APN. Se construyen esquemas para definir el alcance de la evaluación, pero no se reconstruye de manera asertiva la lógica del programa que se pretende evaluar.

Caracterización de los métodos utilizados en la evaluación

El evaluador no presenta de manera clara la relación causal que debería aplicarse en la evaluación en los métodos definidos; sin embargo, atiende a la complejidad del programa en la medida en que los métodos que se asumen para llevar a cabo la

evaluación son coherentes con las variables que se deben abordar, tal como puede apreciarse en las figuras 2 y 3.

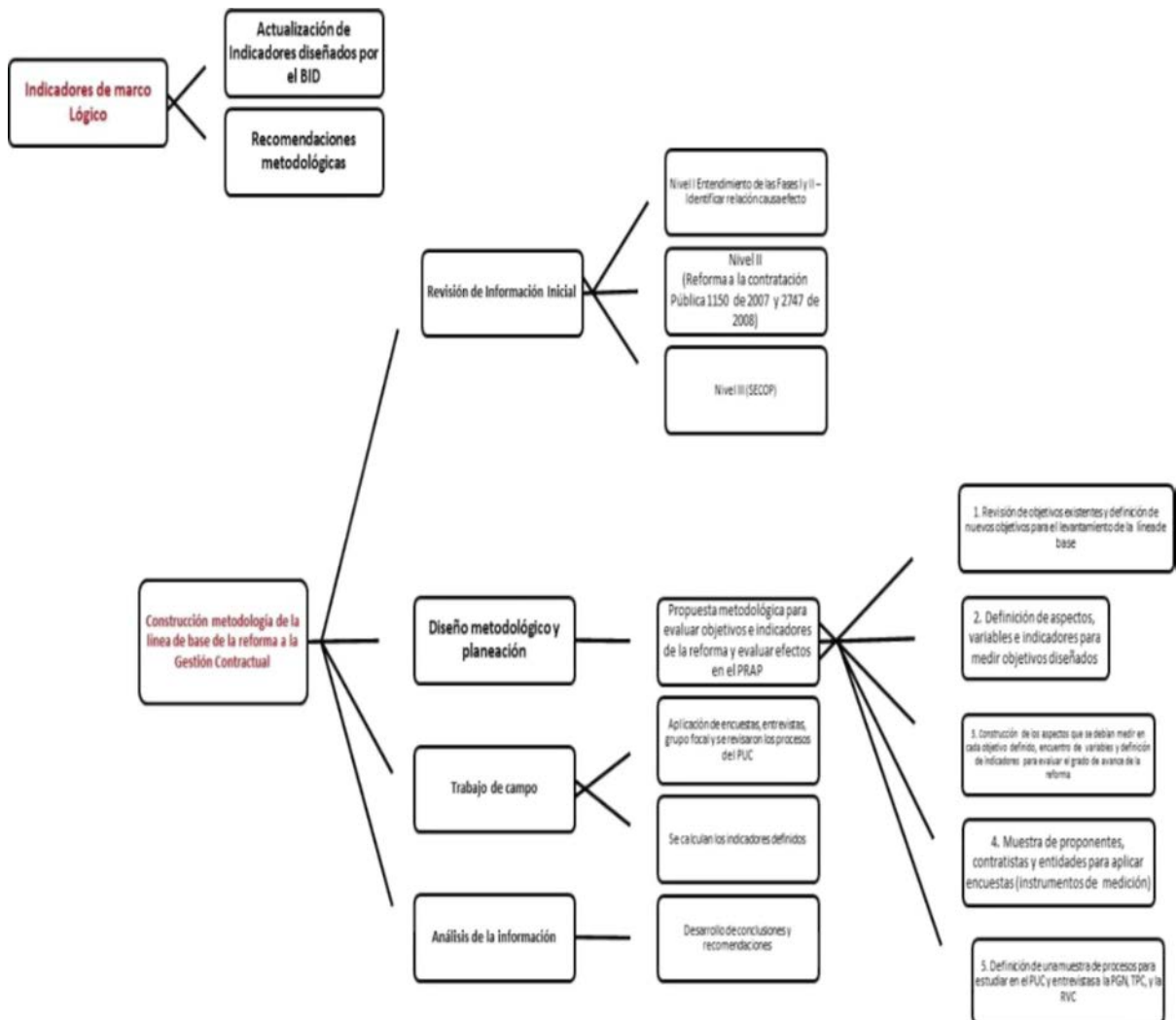


Figura 2. Metodología definida por el evaluador (primera parte). Modelo construido por el autor a partir de *Econometría consultores*, Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010; y de la Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Informe final.

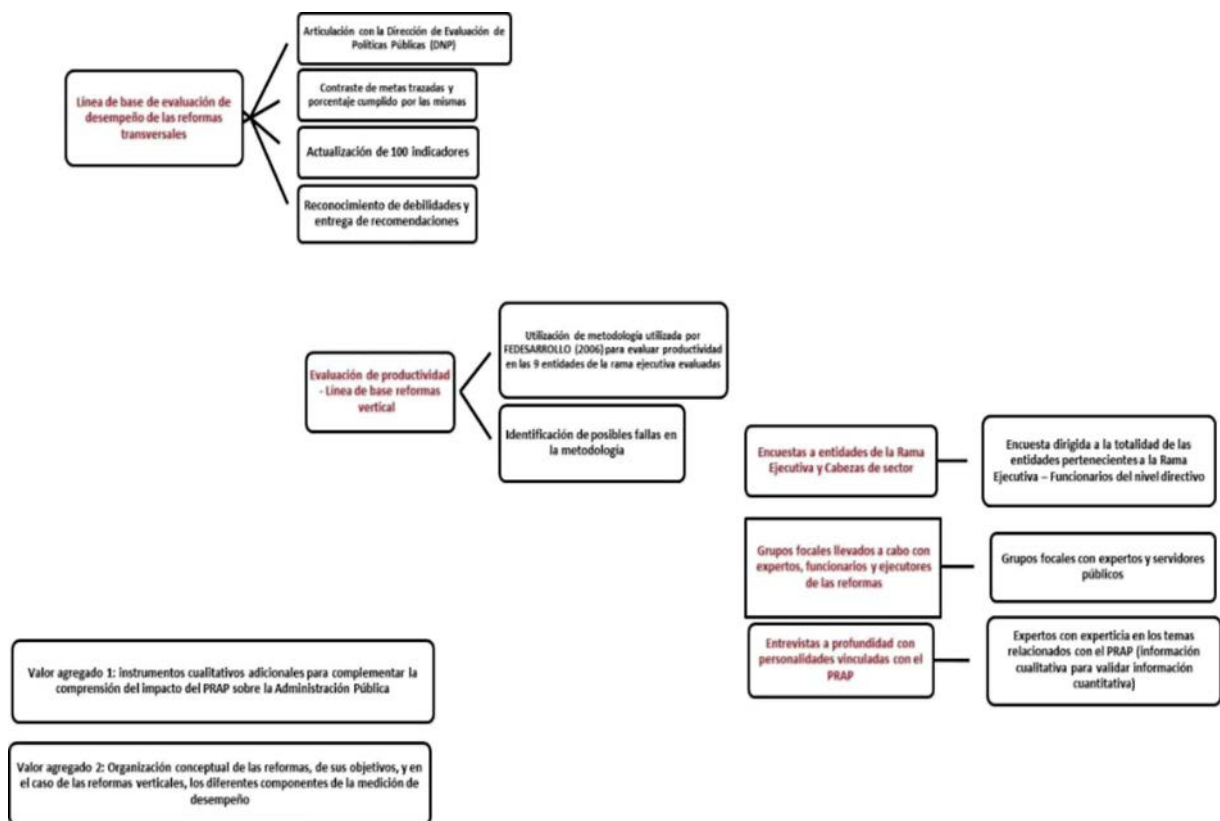


Figura 3. Metodología definida por el evaluador (segunda parte). Construido por el autor a partir de *Econometría consultores*, Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010; y de la Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Informe final.

La evaluación utiliza métodos mixtos, a partir de la premisa formulada por el evaluador referente a la existencia de una serie de limitaciones empíricas y conceptuales que deben tenerse en cuenta para abordar plenamente la evaluación con el simple recurso cuantitativo. Entre estas limitaciones deben mencionarse: la no disponibilidad completa de la información (solo *ex post*) y la calidad de la misma; la falta de claridad de los instrumentos en cuanto a su objetivo dentro del contexto de la evaluación; y la inexistencia de la información *ex ante* de la reforma.

El evaluador afina la intención metodológica de la evaluación con el propósito de aumentar la confiabilidad de los datos y la validez de los hallazgos y las recomendaciones; además de ampliar y profundizar la comprensión de los procesos a través de los cuales se logran los resultados e impactos del PRAP. Es por ello que en la presente investigación fue necesario integrar el componente cualitativo (grupos focales, entrevistas y encuestas de percepción entre entidades de la rama ejecutiva y cabezas de sector), con el fin de precisar el impacto del PRAP sobre la Administración Pública Nacional.

De esta forma, se da respuesta a las interrogantes formuladas para la evaluación en la medida en que se eligen métodos que se adaptan al tipo de preguntas realizadas, la disponibilidad de recursos y la naturaleza compleja del PRAP. Según Bamberger, los beneficios que se presentan para el evaluador a partir del uso de los métodos mixtos, se refieren básicamente a:

- . Comprender cómo los factores contextuales locales ayudan a explicar las variaciones de la implementación y los resultados de los programas.
- . Reconstruir datos de base para evaluaciones cuantitativas cuando no es posible realizar una encuesta de base.
- . Fortalecer la representatividad de los estudios cualitativos puede facilitar la comparación de los hallazgos con los datos de la encuesta cuantitativa.
- . Aportar sentido y valor respecto a la validez y valor de diferentes clases de datos.
- . Promover una mayor comprensión de las perspectivas de las partes interesadas acerca de la naturaleza de la intervención o sobre cómo se espera lograr sus objetivos.

El objetivo planteado para la evaluación se centra en valorar cómo contribuye el PRAP a tener una mejor administración pública, y la capacidad de este para incidir más decisivamente en el ambiente económico y social del país. Por esta razón, el

evaluador afirma que la evaluación debe combinar aproximaciones a la eficacia del programa sin dejar de observar los cambios producidos en la eficiencia de los sectores intervenidos por las reformas verticales y transversales.

Los métodos utilizados por el evaluador son suficientes en la medida en que se adaptan a las necesidades de la evaluación y a las características complejas de la misma. La evaluación no se enfoca a la totalidad del programa, como se menciona en el Cuadro No. 1, dado que esta se circunscribe al alcance definido por el crédito del BID que enmarca el PRAP.

Siguiendo a Bamberger, y de acuerdo con los métodos empleados para la evaluación del programa, es posible identificar el abordaje de la evaluación desde el enfoque de métodos mixtos. De acuerdo con las etapas definidas en la metodología de la evaluación del PRAP, es posible identificar las expuestas en la tabla 2.

Tabla 2 Enfoques abordados para la evaluación del PRAP

Etapas de la metodología utilizada para la evaluación del PRAP		Decisiones para el diseño de una evaluación de métodos mixtos			
		Métodos usados	Secuencia!/ Concurrente	Predomina/ Equilibrado	Niveles Uno/Varios
Los indicadores del marco lógico	Actualización de los indicadores del marco lógico definidos por el BID durante la etapa de estructuración y operación del crédito, respetando su formato inicial y las recomendaciones de la DEPP. Se presentaron	Cuantitativo	Secuencial	Cuantitativo	Un nivel: nivel nacional de la Rama Ejecutiva del Poder Público

	recomendaciones metodológicas frente a la construcción del instrumento.				
Línea de base de evaluación del desempeño (reformas verticales)	Aplicación de metodología definida para la medición de la productividad en las nueve entidades evaluadas de la Rama Ejecutiva.	Cuantitativo Cualitativo		Cuantitativo	
Evaluación de productividad (reformas verticales)	Actualización de los indicadores de impacto y efecto fiscal: número de puestos de trabajo suprimidos, ahorros por reducción de nómina, número de entidades reformadas y número de procesos de liquidación, con corte en diciembre de 2008, o información lo más actualizada posible.	Cuantitativo		Cuantitativo	

-	<p>Encuestas a Trabajo de entidades de la rama ejecutiva y cabezas de sector</p> <p>campo: Encuesta dirigida a la totalidad de las entidades pertenecientes a la Rama Ejecutiva Nacional del poder público. Busca obtener información a partir de la cual sea posible valorar los resultados obtenidos por el PRAP.</p>	<p>Cuantitativo</p> <p>Cualitativo</p>	<p>Cualitativo</p>
"	<p>Grupos focales Servidores Públicos con experiencia y funcionarios y ejecutores de las reformas</p> <p>exposición al tema del Gobierno en Línea (GEL):</p> <ul style="list-style-type: none"> -Líderes GEL en las entidades. -Expertos de la academia y proveedores GEL. -Equipo de trabajo del Programa Agenda de Conectividad-Estrategia de Gobierno en línea del MINTIC. -Empleo público. -Gestión jurídica pública. 	<p>Cualitativo</p>	<p>Cualitativo</p>

-Gestión **Re-**
activos.
-Contratación
pública.
-Impacto de las
reformas en el
ciudadano.
-Perspectivas del
personal asesor
del Programa de
Renovación de la
Administración
Pública (PRAP)
-Directivos del
PRAP.

"

Entrevistas a Instrumento para Cualitativo
profundidad a profundizar en
personalidades ciertos temas que
directamente se consideran
vinculadas con relevantes para
el PRAP poder ahondar en
el alcance del
PRAP, sus
resultados,
lecciones
aprendidas y
recomendaciones
frente a la
aplicación del
programa. Su
objetivo fue
contar con
información de
carácter
cualitativo que
sirviera para
validar los
resultados
cuantitativos.

Cualitativo

<p>Línea de base para medir los resultados de la reforma transversal a la contratación pública</p>	<p>Comprende cuatro fases: a) Revisión de información inicial. b) Diseño metodológico y planeación. c) Trabajo de campo. d) Análisis de la información.</p>	<p>Cualitativo Cuantitativo</p>		<p>Equilibrado</p>	
<p>Línea de base de las reformas transversales</p>	<p>Contraste en metas trazadas y porcentaje cumplido de las mismas. Actualización de la línea de base de cien indicadores, se identifican debilidades y se entregan recomendaciones</p>	<p>Cuantitativo</p>		<p>Cuantitativo</p>	
<p>Valor agregado 1: Instrumentos cualitativos adicionales para complementar la comprensión del impacto del PRAP sobre la Administración Pública</p>		<p>Cualitativo</p>		<p>Cualitativo</p>	

Valor agregado: Organización conceptual de las reformas, de sus objetivos, y en el caso de las reformas verticales (en cuanto a los componentes del cálculo de productividad), los diferentes componentes de la medición de desempeño productivo	Cualitativo		Cualitativo	
--	-------------	--	-------------	--

Construido por el autor a partir de: *Econometría consultores*, Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010; a partir de la Evaluación final del Programa de Renovación de la Administración Pública (PRAP). Informe final; y a partir de: Bamberger, Michael: *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*, Interaction, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2012.

- . En tres de las nueve etapas definidas por el evaluador se utilizaron métodos mixtos, los cuales se emplearon de manera secuencial (cuando fue pertinente).
- . En general predomina el método cuantitativo; sin embargo, en la etapa de la construcción de la línea de base para medir los resultados de la reforma transversal a la contratación pública, se presenta un uso equilibrado de los dos métodos.
- . El diseño de la evaluación se enfoca en el nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público (entre cabezas de sector, todas las entidades de la rama ejecutiva del nivel nacional, y con algunos de los altos funcionarios de temas claves para el PRAP).

Los elementos contrafactuales se refieren, entre otras cosas, a construcciones artificiales o estadísticas, donde normalmente se seleccionan grupos de actores que no participaron de la ejecución del proceso (grupo de control) para lograr un proceso comparativo con aquellos que sí estuvieron presentes en el programa. Para el caso de la evaluación del PRAP no se utilizaron elementos contrafactuales que permitieran llevar a cabo análisis de este tipo.

Conclusiones

- . Las preguntas que guían la evaluación indagan por el impacto general, la naturaleza del impacto y la distribución y relación de los mismos con las

necesidades, sin contemplar preguntas que indaguen en el funcionamiento del programa o en la influencia de otros factores en los impactos.

- . La evaluación es compleja, dado que el programa es dirigido por el gobierno nacional (DNP). Esta se ejecutó de una manera no lineal, respondiendo a las variables de las reformas verticales y transversales, con variados componentes y objetivos; presenta resultados de tipo cuantitativo y cualitativo y cuenta con variaciones constantes del contexto en el cual se implementó el programa.
- . El evaluador no construye un modelo del impacto del programa, lo que no permite identificar claramente, en el resultado final de la evaluación, cada una de las características del programa evaluado, es decir, no se hace la reconstrucción lógica del programa para iniciar la evaluación.
- . Se construye una línea de base teórica a partir de la revisión de los supuestos teóricos de la nueva gestión pública y a partir de allí se identifican las categorías conceptuales asociadas con la modernización del Estado (eficacia, eficiencia y efectividad de su accionar) y las reformas planteadas por el PRAP.
- . A partir de la debilidad de los recursos con los que se cuenta para iniciar el proceso evaluador, la evaluación se aborda desde el enfoque de métodos mixtos, lo que obliga al evaluador a proponer valores agregados con énfasis cualitativos, con el fin de complementar los productos logrados cuantitativamente. Predomina el método cuantitativo, enfocado en el nivel nacional de la rama ejecutiva del poder público.
- . No se evidencian elementos contrafactuales que permitan establecer comparaciones entre beneficiarios del programa y grupos de control, debido quizá a la naturaleza del programa, el cual se concentra en proponer reformas a la estructura del Estado y su funcionamiento.
- . La medición del PRAP no debe restringirse a medir impactos logrados; debe reflejar la generación de conocimiento y partir de los diferentes esfuerzos y experiencias gubernamentales llevados a cabo desde finales del siglo xx en Colombia.
- . Se recomienda al evaluador que involucre la visión de la academia, a los servidores públicos no directivos, a parte de las entidades intervenidas con las reformas verticales, a técnicos involucrados en procesos relacionados con el PRAP y quizá otras experiencias de modernización en el país.
- . Es importante avanzar en métodos que permitan alcanzar una evaluación de cuarta generación referida al PRAP y a los procesos de modernización de la

Administración Pública Nacional, evitando de este modo los sesgos del contratante por medio de la pluralidad de miradas involucradas.

- . Sería necesario involucrar en el diseño de la evaluación preguntas dirigidas a indagar por los efectos no esperados del PRAP en la Administración Pública Nacional, las variaciones que sufrió en la ejecución y la medición del impacto en los ciudadanos con ambas reformas del PRAP.
- . Para la evaluación se debe involucrar, como parte de las variables contextuales y de las interrogantes para responder, la intención política de construcción del Estado comunitario, ya que es a partir de la construcción de tal concepto que el gobierno diseña el programa y pretende fortalecer la Administración Pública Nacional.

Bibliografía

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO: Programa de Renovación de la Administración Pública: propuesta de préstamo, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2004.

BAMBERGER, MICHAEL, JIM RUGH and LINDA S. MABRY: *Real World Evaluation: working under Budget, time, data and political constraints*, 2da. ed., SAGE Publications, Newbury Park, 2012.

BAMBERGER, MICHAEL: *Introducción a los métodos mixtos de la evaluación de impacto*, Interaction, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2012.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN: *Econometría consultores*, Sinergia, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2010.

ORDÓÑEZ MATAMOROS, GONZALO y otros: «Capítulo 9», *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*, pp. 234-263, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013.

ROGERS, PATRICIA J.: *Introducción a la evaluación de impacto*, Interaction, The Rockefeller Foundation, Nueva York, 2012.

ROTH, ANDRÉ NOEL: «La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la Red de apoyo social», *Revista del CLAD. Reforma y Democracia* (45): 161-186; Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, oct., 2009.

LAS POLÍTICAS DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN EN CUBA: UNA VALORACIÓN GENERAL

MSc. Yerenis Torres Cala

Dra. C. Zulma D. Ramírez Cruz

El actual contexto mundial se vuelve cada vez más complejo para la vida en el planeta. Se aprecian crecientes procesos de depredación de la naturaleza como resultado, entre otros factores, del desbocado productivismo, del consumismo y de los numerosos conflictos bélicos azuzados o contruidos desde países e instituciones, cuya preocupación fundamental apunta hacia la ganancia económica, las posiciones de fuerza y el ejercicio de un poder ilimitado. Todo ello atenta contra la propia supervivencia de la especie humana y de su entorno.

Al referirse al sistema social de producción capitalista que domina actualmente en las relaciones internacionales, Muñoz apunta:

No puede ser humano y verdaderamente racional un sistema donde los hombres, en su permanente intercambio con la naturaleza no la protejan sino que la destruyan; de qué racionalidad se puede hablar [...] donde los intereses económicos destructivos y el egoísmo, marcan la dinámica de las relaciones humanas, [...] donde no se hace un uso eficiente de los recursos, en tanto se destruyen crecientemente las fuerzas productivas, en especial al hombre como su elemento fundamental.¹

Esta compleja situación supone la búsqueda de alternativas -tanto políticas como socioeconómicas- que den respuestas a los formidables retos a los que se enfrenta la humanidad; por ello es posible tomar como punto de partida y reflexión la sustanciosa idea del Apóstol de Cuba cuando escribió que: «La ciencia y las letras doman las pasiones que engendra la política». i«

Se impone que los Estados y gobiernos inviertan mucho más en la ciencia, la tecnología y los procesos de innovación, pero con los nobles fines de satisfacer las

m Muñoz, Roberto: «Enfoque crítico sobre algunas vicisitudes de la economía política en su evolución como ciencia económica», *Economía Política del Desarrollo. Reflexiones para un debate*, p. 23, Editorial Caminos, La Habana, 2015.

i« Martí, José: *Obras Completas*, p. 82, edición crítica, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2007.

necesidades de los seres humanos y de su entorno vital; de lo contrario la especie humana está condenada a su propia autodestrucción. De ahí la importancia del diseño y la implementación de políticas virtuosas de ciencia, tecnología e innovación (CTI).

En el caso de los países de América Latina y el Caribe, estos orientaron sus políticas científicas y tecnológicas a impulsar la creación de sistemas nacionales de innovación en busca de mejorar la competitividad de sus economías y asegurarles una mejor inserción en la economía global."⁵

Factores como la incierta evolución de la macroeconomía, la inequidad, la existencia de una base científica por lo general débil, el limitado grupo de empresas que desarrollan actividades de investigación y desarrollo (I+D) y la falta de compromiso político y social con el desarrollo de la ciencia y la tecnología, no han permitido que las experiencias exitosas de otras regiones, en combinación con los resultados propios, muestren un claro camino a seguir." «

En Cuba el quehacer científico se ha potenciado desde el triunfo de la Revolución, donde se hacen evidentes tres etapas fundamentales hasta la actualidad,"⁶ que constituyen el antecedente de la declaración formal de la Política de Ciencias, Tecnología e Innovación en Cuba (PCTI).

A partir de lo anterior, el propósito declarado de la PCTI cubana fue siempre apoyar las prioridades del desarrollo económico y social del país. En cierta medida, ello ha orientado la atención al uso de los conocimientos científicos y tecnológicos, con énfasis en las metas de inclusión y equidad social y con la inclusión en la agenda de problemáticas de la política de dos aspectos esenciales: desarrollar el potencial científico y tecnológico del país, y aprovechar mejor ese potencial para incrementar el impacto de la ciencia y la tecnología en la economía y la sociedad. Pese a este esfuerzo, la PCTI no logra superar el carácter ofertista de la ciencia, que pone en el centro del análisis a los actores productores de I+D, así como la carencia de una política explícita sobre la transferencia tecnológica. Ello deja este tema a merced de

i« Núñez, Jorge y Luis F. Montalvo: «La política de ciencia, tecnología e innovación en Cuba y el papel de las universidades», *Revista Cubana de Educación Superior*, 34 (1): p. 30; Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2015.

ii" Crespi, Gustavo y Gabriela Dutrénit: «Introducción», *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: La experiencia latinoamericana*, p. 13, Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C., México, 2013.

⁵ Ruiz-Gutiérrez, Luz: «El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Cuba», *AMBIENS. Revista Iberoamericana Universitaria en Ambiente, Sociedad y Sustentabilidad*, 1 (1): p. 113; Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), Bogotá, ene.-jun., 2015.

las decisiones de gobierno vinculadas con el comercio exterior y las inversiones, en detrimento de la producción nacional de tecnologías.¹

Es por ello que la presente investigación tiene como propósito analizar las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Cuba, así como sus principales características y tendencias. Para ello se divide en tres apartados: el primero analiza la evolución de las PCTI en Cuba, el segundo hace referencia al marco jurídico que sustenta la PCTI, y por último se incluyen algunas consideraciones finales que pueden servir de referentes para la concepción y diseño de dichas PCTI.

Evolución de la Política de CTI (PCTI) en Cuba

El triunfo de la Revolución Cubana marcó un hito en el desarrollo de la ciencia en Cuba, ya que a partir de 1959 el gobierno priorizó los recursos necesarios para el desarrollo de la ciencia y el capital humano, potenciando el acceso gratuito a la universidad sin costo de matrícula para los estudiantes de todos los territorios del país en igualdad de condiciones. En este período pueden señalarse tres etapas: una primera que abarca desde 1959 hasta mediados de los años setenta, en la que destaca la creación del Centro Nacional de Investigaciones Científicas en 1965; una segunda enmarcada desde mediados de los setenta hasta finales de los ochenta, donde se creó en 1986 el Centro de Ingeniería Genética y Biotecnología (CIGB), que fue la mayor inversión en investigación científica realizada en Cuba hasta el momento; y una tercera etapa que va desde la década de los noventa hasta la actualidad, donde destaca la creación de polos científicos provinciales y del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA) en 1994, lo que dio lugar a la institucionalización y perfeccionamiento del Sistema Nacional de Ciencia e Innovación Tecnológica (SNCIT).

A pesar de no existir una PCTI, con la creación del CITMA se formularon un conjunto de medidas políticas que pusieron el énfasis en la innovación y resaltaron el papel de las instituciones investigativas en la recuperación económica del país, lo que fue llevado a la práctica a través de la implementación gradual del nuevo Sistema de Ciencia e Innovación Tecnológica (SCIT). En este sistema se establece la organización de la actividad de ciencia e innovación a través de programas y proyectos, al propio tiempo que se reconoce la gestión de estos como elemento

¹ Núñez, Jorge y Luis F. Montalvo: «La política de ciencia, tecnología e innovación tecnológica en Cuba: evaluación y propuestas», *Congreso Universidad*, IV (3): p. 255; Ministerio de Educación Superior, La Habana, 2015.

esencial para garantizar su éxito." El modelo se denominó Sistema de Ciencia e Innovación Tecnológica y concedió un gran protagonismo al sector de I+D. Ello permitió el logro de avances en algunas áreas: por ejemplo, en la industria biotecnológica; sin embargo, algo semejante no se observa en otros sectores e instituciones.[^]

Lo anterior incorporó a la política científica universitaria el objetivo de trabajar por la innovación con el propósito de generar nuevos grupos, nuevos incentivos, que fomentaran las relaciones con el sector productivo. Por otra parte, se dio un impulso extraordinario a la biotecnología orientada a la industria médica farmacéutica, con el doble propósito de satisfacer demandas nacionales del sector de la salud y generar exportaciones de alto valor agregado."»

Independientemente de las características particulares de cada una de las etapas identificadas en la trayectoria de la política científica y tecnológica en Cuba, en todas sobresale la intención de contribuir al desarrollo social del país.'»

Según Ruiz-Gutiérrez, se evidencia que desde el año 2011 el sistema continúa su perfeccionamiento a través de una política integral que responda a las crecientes necesidades del desarrollo socioeconómico del país y a través de una efectiva gestión integrada del SCIT.^{i*} A pesar de esto, aún quedan asuntos de orden legal, metodológico y teórico-práctico por resolver, los cuales se señalarán más adelante.

[^] Guerra, Katerine, Reyner Pérez y Elena Fomet: «Propuesta de una tecnología para la gestión de proyectos de innovación en el sistema territorial de ciencia e innovación en Cuba», *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 25 (4): p. 367; Editorial Ciencias Médicas, La Habana, oct.-dic, 2014.

ⁱ Núñez, Jorge, Isvieysys Armas, Ariamnis Alcázar y Galia Figueroa: «Educación superior, innovación y desarrollo local: experiencias en Cuba», *Congreso Universidad*, IV (3): p. 231; Ministerio de Educación Superior, La Habana, 2015.

^o Álvarez, Carlos, María Lanio, Jorge Núñez y Rolando Pérez: «La universidad en el sistema de innovación. Estudio de caso sobre el vínculo universidad industria biotecnológica en Cuba», en Gabriela Dutrénit y Jorge Núñez, *Vinculación universidad-sector productivo para fortalecer los sistemas nacionales de innovación: experiencias de Cuba, México y Costa Rica*, p. 84, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

TM Macías, María E, Norbis Díaz y Alberto Bujardón: «Política científico-tecnológica y la gestión institucional en el Centro de Desarrollo de las Ciencias Sociales y Humanísticas en Salud», *Humanidades Médicas*, 14 (2): p. 338; Centro de Desarrollo de las Ciencias Sociales y Humanísticas en Salud (CENDECSA), Ministerio de Salud Pública, La Habana, 2014.

¹⁵¹ Ruiz-Gutiérrez, Luz: ob. cit, p. 115.

Marco legal

No es un secreto que la política explícita puede convertirse en una simple declaración de intenciones si no se implementan los medios necesarios para llevarla a vías de hecho y lograr en la práctica su efecto potencial. Para ello, es necesario considerar varios aspectos, entre los que se cuentan los instrumentos de política (tabla 1), los cuales fueron diseñados a partir de 1995 para estructurar, normar y tratar de articular el SCIT.1*

Tabla 1 Marco legal para el desarrollo de la ciencia e innovación tecnológica en Cuba

Año 1998	
5 GOO No. 15 de 24 de marzo de 1998	Pone en vigor las normas para la elaboración y control de los planes de ciencia e innovación tecnológica anuales y a mediano plazo.
Año 2000	
23 Corregida GOO No. 32 de 31 de marzo de 2000	Pone en vigor las Normas y Procedimientos para la Organización, Planificación, Financiamiento y Control del Proceso de Generalización de los Resultados Científico-Técnicos para todos los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE), territorios, empresas y otras entidades.
Año 2003	
59 GOO No. 27 de 31 de julio de 2003	Crea el Sistema de Certificación de Publicaciones Seriadas.

TM Núñez, Jorge y Luis F. Montalvo: «La política de ciencia, tecnología e innovación en la actualización del modelo económico cubano: evaluación y propuestas», *Economía y Desarrollo*, 150 (2): p. 45; Universidad de La Habana, La Habana, jul.-dic, 2013.

Año 2010	
42	Aprueba las Bases para el Otorgamiento de la Condición de Empresa Innovadora de la República de Cuba.*
Año 2012	
44 GOO No. 11 de 28 de marzo de 2012	Reglamento para el proceso de elaboración, aprobación, planificación, ejecución y control de los programas y proyectos de ciencia, tecnología e innovación.
Año 2014	
164 GOE No. 37 29 de agosto de 2014	Reglamento para la organización y funcionamiento de las Entidades de Ciencia, Tecnología e Innovación (ECTI).
165 GOE No. 37 29 de agosto de 2014	Reglamento para el consejo científico de las ECTI (deroga 63/06).
166 GOE No. 37 29 de agosto de 2014	Aprueba la norma para el funcionamiento del Fondo Financiero de Ciencia e Innovación (FONCI) (deroga 60/03).
224/14 GOE No. 5 de 23 de enero de 2015	Procedimiento de los Permisos Requeridos en el Proceso Inversionista para la Tecnología que se otorgan por el CITMA.
224	Designa al viceministro del CITMA, Danilo Alfonso Mederos, como presidente de la Junta Multisectorial del FONCI.

Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente: «Marco legal», Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente, La Habana, 2018. Disponible en: <http://www.citma.gob.cu/marco-legal/> (consultado el 10 de febrero de 2018).

*No fue publicada en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.

La PCTI en Cuba, como declaración explícita de política, se sustenta en el capítulo V de la Resolución sobre los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobada en abril de 2011^{«*} y actualizada en 2017.[^] Grupos de expertos y representantes de ministerios y organizaciones sociales trabajan actualmente en la elaboración de recomendaciones que permitan la elaboración de políticas y estrategias con el propósito de movilizar los potenciales productivos del país.^{!*}

Desde el propio capítulo V de los Lineamientos se insiste en:

- . Continuar desarrollando el marco jurídico y regulatorio que propicie la introducción sistemática y acelerada de los resultados de la ciencia, la innovación y la tecnología en los procesos productivos y de servicios.[^]
- . Continuar reordenando las entidades de ciencia, tecnología e innovación que están en función de la producción y los servicios hacia su transformación en empresas, pasando a formar parte de estas o de las organizaciones superiores de dirección empresarial, en todos los casos que resulte posible y conveniente.[^]
- . Implementar las políticas de los sistemas de ciencia, tecnología, innovación y medio ambiente, facilitando la interacción en sus ámbitos respectivos, e

¹⁵³ Partido Comunista de Cuba: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, p. 22, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), La Habana, 2011. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2018).

TM Partido Comunista de Cuba: Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, p. 17, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2018).

[^]Ibíd. p. 41.

^{!*} Partido Comunista de Cuba: ob. cit, p. 18.

TM ídem.

incrementar su impacto en todas las esferas de la economía y la sociedad a corto, mediano y largo plazos. Asegurar el respaldo económico-financiero de cada sistema en correspondencia con la naturaleza y objetivos de sus actividades.'»

Lo anterior se ve reflejado en algunos resultados que se han obtenido, aunque estos difieren de un sector a otro a nivel de la economía nacional, pues pese a la existencia de normativas para el desarrollo de la ciencia, el desempeño de las entidades que la generan y de aquellas que regulan la introducción en la práctica de los resultados obtenidos, no existe un proceder homogéneo que permita el desarrollo de este proceso con la misma intensidad en todos los sectores.

En los sectores de alta tecnología se ha logrado una sinergia grande entre las entidades científicas (incluyendo las universidades) y las productivas, lo que ha permitido un desarrollo en gran escala. Un ejemplo de esto lo constituye el sector de la biotecnología, donde el cierre del ciclo del proceso de investigación básica de innovación tecnológica-producción-comercialización lo realizan las propias entidades dedicadas a la ciencia.[^] Sin embargo, Filgueiras, citado por Miguel Castro,[^] señala que sectores de baja y media intensidad tecnológica aún tienen dificultades para transferir el conocimiento, pues no existe una completa identificación de intereses, ni una política que permita la determinación de nichos de conocimiento fuera de la industria.

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos, aprobado en el VII Congreso del Partido Comunista, se sitúa entre los seis ejes estratégicos a la CTI, por ser uno de los portadores del contenido cualitativo de las transformaciones que demanda la situación actual para alcanzar las metas propuestas. En tal sentido, constituye una fuerza motriz que permite estructurar y concretar la estrategia de desarrollo, y en consecuencia, alcanzar la visión de la nación propuesta. Del mismo modo, ocupa un papel relevante en la planificación del desarrollo económico y social, con una visión desde el corto y mediano plazos que asegura la generación, generalización y

TM ídem.

[^] Castro, Miguel, Miriam Vilaragut, Miriam L. Filgueiras, Lázaro Guerra y otros: «La relación entre CIPEL y la Unión Eléctrica: un caso de vinculación universidad-empresa», en Gabriela Dutrénit y Jorge Núñez, *Vinculación universidad-sector productivo para fortalecer los sistemas nacionales de innovación: experiencias de Cuba, México y Costa Rica*, p. 61, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

TM Lage, Agustín: *La economía del conocimiento y el socialismo*, p. 234, Sello Editorial Academia, La Habana, 2013.

iei Castro, Miguel, Miriam Vilaragut, Miriam L. Filgueiras, Lázaro Guerra y otros: ob. cit, p. 161.

apropiación social de los conocimientos y su aplicación práctica, de modo que impacte en el incremento de la producción y la productividad.

Otro resultado obtenido en el marco legal lo constituye la puesta en vigor del Decreto Ley 335 que regula el sistema empresarial estatal cubano, donde se expresa que: «Las organizaciones superiores de dirección empresarial pueden estar integradas por entidades de ciencia, tecnología e innovación autofinanciadas, con el objetivo de lograr una gestión integral y económicamente sostenible de la ciencia, la tecnología y la innovación».[^]

Asimismo, este decreto establece que dentro de las funciones de los directores de empresas se encuentran: diseñar e implantar el sistema de gestión de la innovación de la empresa; garantizar la introducción en la empresa de nuevas técnicas e innovaciones de efectividad comprobada y aprobar el sistema de gestión de la innovación.

Este decreto ley contribuye al relacionamiento e implementación práctica de los instrumentos de política en materia de CTI orientados por el CITMA. Su implementación ha estado antecedida por un proceso masivo de capacitación a todos los directivos del país, y sus resultados en la práctica son aún muy prematuros para anticiparlos.

Pese a este perfeccionamiento del sistema empresarial cubano desde el punto de vista jurídico, el financiamiento de la ciencia y la innovación en la empresa aún constituye un tema pendiente, ya que en su esquema de financiamiento, determinado por la Resolución No. 138 de 2017 del Ministerio de Finanzas y Precios, se contempla la formación de reservas voluntarias a partir de las utilidades retenidas por la empresa, al propio tiempo que compite con otras reservas como: inversiones aprobadas, reservas para amortizar créditos de las inversiones y distribución de utilidades a los trabajadores, entre otras.

Consideraciones finales

El enfoque adoptado para el desarrollo de la CTI en Cuba se ajusta bastante al modelo restringido de sistemas de innovación, donde el sector de I+D se coloca en el centro de la política. La PCTI no ha logrado generar interacciones sistémicas entre actores colectivos que faciliten los procesos de innovación. Esto ha propiciado, entre otros factores, que existan debilidades en la introducción de los resultados científicos, y que

^{**} Consejo de Ministros: Decreto-Ley No. 335 del sistema empresarial estatal cubano, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (58): p. 1082; Ministerio de Justicia, La Habana, 13 de diciembre de 2017.

sectores de alta tecnología, en contraste con los de intensidad tecnológica baja y media, ostenten mejores resultados en este aspecto. Esto ha llevado a que la comunidad científica cubana se haya pronunciado por la necesidad de sustituir el modelo lineal de innovación por una visión más interactiva y sistémica, pues la fórmula de «introducción de resultados» que ha figurado en formulaciones anteriores de política en Cuba se muestra inferior a la riqueza de formas de interacción y canales. Al decir de Núñez y Montalvo:

La construcción de sistemas de innovación apoyados en políticas para CTI no es exclusivamente un asunto de los científicos; requiere un fuerte entrelazamiento entre universidades, centros de investigación, gobiernos a todos los niveles, regulaciones jurídicas, sistema educativo, todo ello para favorecer las interacciones sistémicas entre actores de la innovación. Este es, quizás, el cambio conceptual de mayor importancia al construir la nueva PCTI.¹⁶³

Todo lo anterior parece vislumbrar posibles soluciones en un enfoque más abarcador de las PCTI que no solo incluya lo nacional y sectorial, sino también lo territorial,¹⁶⁴ y que potencie el papel de las universidades dentro del SCIT. Otro tema que aún está pendiente es la carencia de una política tecnológica, cuestión que ha limitado las vías para potenciar el desarrollo tecnológico nacional.

El tema de los incentivos a la innovación constituye un tema actual de debate en cuanto a la PCTI, ya que la concepción actual limita la transferencia directa de recursos de las empresas a las universidades y no permiten que los colectivos universitarios reciban el mismo tratamiento salarial que los trabajadores que están en la empresa.

Bibliografía

ÁLVAREZ, CARLOS, MARÍA LANIO, JORGE NÚÑEZ y ROLANDO PÉREZ: «La universidad en el sistema de innovación. Estudio de caso sobre el vínculo universidad industria biotecnológica en Cuba», en Gabriela Dutrénit y Jorge Núñez, *Vinculación universidad-sector productivo para fortalecer los sistemas*

íes Núñez, Jorge y Luis F. Montalvo: ob. cit, p. 37.

** ídem.

- nacionales de innovación: experiencias de Cuba, México y Costa Rica*, pp. 83-122, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.
- CASTRO, MIGUEL, MIRIAM VILARAGUT, MIRIAM L. FILGUEIRAS, LÁZARO GUERRA y Otros: «La relación entre CIPEL y la Unión Eléctrica: un caso de vinculación universidad-empresa», en Gabriela Dutrénit y Jorge Núñez, *Vinculación universidad-sector productivo para fortalecer los sistemas nacionales de innovación: experiencias de Cuba, México y Costa Rica*, pp. 153-194, Editorial Universidad de La Habana, La Habana, 2017.
- CONSEJO DE MINISTROS: Decreto-Ley No. 335 del sistema empresarial estatal cubano, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (58), Ministerio de Justicia, La Habana, 13 de diciembre de 2017.
- CRESPI, GUSTAVO y GABRIELA DUTRÉNIT: «Introducción», *Políticas de ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: La experiencia latinoamericana*, pp. 7-21, Foro Consultivo Científico y Tecnológico A.C., México, 2013.
- GUERRA, KATERINE, REYNER PÉREZ y ELENA FORNET: «Propuesta de una tecnología para la gestión de proyectos de innovación en el sistema territorial de ciencia e innovación en Cuba», *Revista Cubana de Información en Ciencias de la Salud*, 25 (4): 367-381; Editorial Ciencias Médicas, La Habana, oct.-dic, 2014.
- LAGE, AGUSTÍN: *La economía del conocimiento y el socialismo*, Sello Editorial Academia, La Habana, 2013.
- MACÍAS, MARÍA E, NORBIS DÍAZ y ALBERTO BUJARDÓN: «Política científico-tecnológica y la gestión institucional en el Centro de Desarrollo de las Ciencias Sociales y Humanísticas en Salud», *Humanidades Médicas*, 14 (2): 333-350; Centro de Desarrollo de las Ciencias Sociales y Humanísticas en Salud (CENDECSA), Ministerio de Salud Pública, La Habana, 2014.
- MARTÍ, JOSÉ: *Obras Completas*, edición crítica, Centro de Estudios Martianos, La Habana, 2007.
- MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA y MEDIO AMBIENTE: «Marco legal», Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente (CITMA), La Habana, 2018. Disponible en: <http://www.citma.gob.cu/marco-legal/> (consultado el 10 de febrero de 2018).
- MUÑOZ, ROBERTO: «Enfoque crítico sobre algunas vicisitudes de la economía política en su evolución como ciencia económica», *Economía Política del Desarrollo. Reflexiones para un debate*, pp. 15-44, Editorial Caminos, La Habana, 2015.

NÚÑEZ, JORGE y Luis F. MONTALVO: «La política de ciencia, tecnología e innovación en Cuba y el papel de las universidades», *Revista Cubana de Educación Superior*, 34 (1): 29-34; Universidad de La Habana, La Habana, ene.-abr., 2015.

_____ : «La política de ciencia, tecnología e innovación tecnológica en Cuba: evaluación y propuestas», *Congreso Universidad*, IV (3): 249-264; Ministerio de Educación Superior, La Habana, 2015.

_____ : «La política de ciencia, tecnología e innovación en la actualización del modelo económico cubano: evaluación y propuestas», *Economía y Desarrollo*, 150 (2): 40-53; Universidad de La Habana, La Habana, jul.-dic, 2013.

NÚÑEZ, JORGE, ISVIEYSYS ARMAS, ARIAMNIS ALCAZAR y GALIA FIGUEROA: «Educación superior, innovación y desarrollo local: experiencias en Cuba», *Congreso Universidad*, IV (3): 228-248; Ministerio de Educación Superior, La Habana, 2015.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), La Habana, 2011. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2018).

_____ : Documentos del 7mo. Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2017. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/%C3%BAltimo%20PDF%2032.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2018).

RUIZ-GUTIÉRREZ, Luz: «El Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación en Cuba», *AMBIENS. Revista Iberoamericana Universitaria en Ambiente, Sociedad y Sustentabilidad*, 1 (1): 111-124; Alianza de Redes Iberoamericanas de Universidades por la Sustentabilidad y el Ambiente (ARIUSA), Bogotá, ene.-jun., 2015.

LA LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA EN CUBA DESDE EL ENFOQUE DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Dra. C. Maritza Victoria Martínez Lima

Cuba es un país subdesarrollado, inmerso en un proceso de construcción socialista desde el triunfo de la Revolución, donde la inversión de capital extranjero ha estado presente en el diseño de las estrategias de desarrollo económico-social desde los años ochenta del pasado siglo hasta la actualidad.

La inversión extranjera directa en Cuba está orientada a la búsqueda de los nuevos mercados exteriores, tecnologías competitivas y capital.

Para Cuba la inversión de capital extranjero representa un factor determinante y dinamizador en el proceso de perfeccionamiento o actualización de su modelo económico-social de desarrollo socialista, lo cual se manifiesta en el contenido de las leyes y decretos leyes que la sustentan en cada una de sus etapas. En este sentido, en el VII Congreso del Partido Comunista se dio un salto cualitativo en la política prevista desde 2013. Se comienza a reconocer la inversión extranjera como un elemento activo y fundamental para el desarrollo de determinados sectores estratégicos en la conceptualización del modelo económico y en las bases del plan para el desarrollo a mediano y largo plazo.

El tema relacionado con la evaluación de las políticas públicas es uno de los problemas más polémicos dentro del campo de estudio de las Ciencias Sociales en general y de las Ciencias Políticas en particular. Tiene como finalidad valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas, instrumentos, métodos y procedimientos de carácter multidisciplinario.

La evaluación es la aplicación sistemática de los procedimientos de investigación social para valorar los siguientes aspectos:

- . La conceptualización y el diseño.
- . La gestión.
- . La ejecución.
- . Utilidad de los programas de intervención social.

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados; por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y

fundamentalmente para sus destinatarios. Asimismo, esta sirve para el control administrativo, de legalidad y financiero.

Compartimos el criterio del académico Carlos Bueno, i« el cual 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 haya verificado que los recursos previstos se aplicaron correctamente. No debe ser considerada solo como una herramienta analítico-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.

Teniendo en cuenta la amplia bibliografía consultada, podemos señalar, respecto al caso de Cuba, las siguientes problemáticas y carencias:

- . No existen tratamientos del tema de la inversión de capital extranjero desde el punto de vista de las políticas públicas, ni de las políticas sociales.
- . Existen limitados estudios y escasa divulgación sobre los temas de evaluación de políticas públicas y gobernabilidad.
- . Por lo general, se identifican las políticas sociales con las políticas públicas, teniendo en cuenta que en Cuba, el marco institucional y político en el que accionan el gobierno y el Estado - e n calidad de representantes de toda la sociedad- se sustenta y se orienta a un fin social.
- . Es insuficiente el tema de la participación protagónica de los sujetos económicos en los procesos de diseño, gestión e implementación de las políticas. En lo fundamental, participan los decisores (funcionarios públicos) y no se tienen en cuenta los criterios, valoraciones, sugerencias e inquietudes de los beneficiarios, los sujetos que deben recibir los beneficios de la implementación de la política como tal, en este caso los individuos, colectivos y la sociedad en general.

Resulta indispensable para el triunfo del proyecto social socialista cubano que el gobierno sustente como principio, en el diseño e implementación de sus políticas, la participación protagónica de los ciudadanos, los cuales se deben convertir en fieles

defensores y guardianes de la riqueza social que les pertenece. Para ello se precisa reforzar los valores ético-morales de los funcionarios públicos a todos los niveles.

- . Aunque es predominante la propiedad social sobre los medios fundamentales de producción, no se ha logrado aún la realización de la misma, lo que afecta la eficiencia económico-social a nivel micro y macroeconómico.
- . No existe cultura científica sobre el diseño y evaluación de las políticas públicas por parte de los principales ejecutores de estas, así como por parte de sus beneficiarios, por lo que es necesario, a través de la superación e intercambio académicos, apropiarse del sistema categorial y de los instrumentos científicos que permitan, sobre la base de estudios realizados sobre el tema por especialistas reconocidos, aplicar y adecuar este sistema de conocimientos a la realidad histórico-concreta de Cuba.
- . Cuba es un país que se encuentra en un proceso de construcción socialista, en el que a partir de sus fundamentos económicos, políticos y sociales, coloca al hombre en el centro de su sistema, y por tanto todas sus políticas tributan al beneficio de las mayorías sobre el principio de la justicia social y la equidad.
- . Colocar al hombre como centro de las políticas del Estado exige que toda política esté supeditada a la política social, lo cual solo es posible alcanzarlo en modelos de desarrollo económico-social alternativos a la lógica de reproducción del capital, donde los procesos de acumulación garanticen, además de crecimiento económico, desarrollo humano sostenible."

Con relación a los logros y desafíos de Cuba en este tema podemos asegurar que las políticas públicas implementadas en el país han estado enrumadas a proteger los derechos de las nuevas generaciones y siempre se han trazado desde el pensamiento y el análisis.TM

En la misma medida en que se perfecciona el sistema sociopolítico del país se perfecciona también todo el accionar de las instituciones administrativas y gubernamentales encargadas del diseño, gestión e implementación con eficiencia y eficacia de las diferentes políticas públicas.

TM Morfi García, Alicia: «Las políticas en su dimensión pública: Una exigencia para alcanzar el desarrollo humano sostenible y sustentable», IV Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI, La Habana, 2008.

TM Labacena Romero, Yuniel: «Susely Moría González intervino en la primera jornada de la reunión: Hacer políticas públicas contando con los jóvenes», *Juventud Rebelde*, p. 1, La Habana, 13 de octubre de 2017.

Cada organismo debe jerarquizar la atención a la inversión extranjera y preparar adecuadamente los equipos negociadores, para que este proceso, calificado como fundamental en los lineamientos del VII Congreso del Partido, rinda los frutos necesarios.^»

La presente investigación se ha trazado entre sus objetivos los siguientes:

- . Destacar la política de Cuba respecto a la inversión de capital extranjero, sus particularidades y tendencias.
- . Valorar si la inversión de capital extranjero en Cuba constituye una política pública.

Análisis del marco jurídico del proceso de inversión de capital extranjero en Cuba

La historia de la inversión de capital extranjero en Cuba a partir del triunfo de la Revolución Cubana se encuentra relacionada con el diseño e implementación de las diferentes estrategias de desarrollo económico-social del país.

En esta dirección se destacan tres momentos esenciales, que constituyen antecedentes políticos y legislativos de la inversión extranjera en Cuba.

La primera etapa se corresponde con el período de rectificación de errores y tendencias negativas a finales de 1985, donde se aprueba la apertura de la inversión de capital extranjero, normada por el Decreto-Ley No. 50 «Sobre asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras», del 15 de febrero de 1982.¹»

Fue la primera regulación que estableció la posibilidad de realizar negocios conjuntos entre empresas estatales cubanas y empresas extranjeras, lo que dio cobertura en 1988 a la primera asociación económica cubano-española para la construcción y explotación de hoteles dedicados al turismo internacional, especialmente en el balneario de Varadero.

La segunda etapa es la correspondiente a la Reforma Económica de los años noventa para enfrentar la situación del Período Especial en Tiempo de Paz (crisis económica), a partir del derrumbe del modelo socialista eurosoviético. Dentro de las quince medidas de la Reforma se encuentra la relacionada con la ampliación de la

¹ Pérez, Omar Everleny: «Inversión extranjera en Cuba: ¿Se resuelve con las nuevas normas?», disponible en: web@radiorebelde.icrt.cu

» Consejo de Ministros: Decreto-Ley No. 50 «Sobre asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia, La Habana, 15 de febrero de 1982.

inversión de capital extranjero, normada por la Ley No. 77 de la inversión extranjera del año 1995, que sustituyó al Decreto-Ley No. 50TM

Esta Ley No. 77 constituyó la normativa que brindó el marco fundamental en el que se definieron las prerrogativas y garantías de los inversionistas extranjeros, los regímenes laborales e impositivos, los posibles destinos de la inversión y las diferentes modalidades de negocios.

A esa ley marco sucedieron un conjunto de normas jurídicas más específicas como: el Acuerdo No. 5290/04 y el Decreto-Ley No. 313 del 23 de septiembre de 2013, el cual estableció la creación de la Zona Especial de Desarrollo Mariel y la regulación de su funcionamiento.

Las inversiones priorizadas en la Zona Franca del Mariel están asociadas a los sectores de la industria, el comercio, la construcción, los alimentos, la biotecnología y el sector farmacéutico.

Otra importante medida de la Reforma de los años noventa consistió en la introducción de cambios en la Constitución de la República de Cuba (Reforma Constitucional de 1992) para asimilar las nuevas formas de propiedad: UBPC y empresas mixtas, de tal forma que en el contenido del Capítulo I, Artículo 23, se plantea que el Estado reconoce la propiedad de las empresas mixtas, sociedades y asociaciones económicas que se constituyen conforme a la ley.

Por último, la tercera etapa se corresponde con la actualización del modelo socialista cubano de desarrollo económico-social. Se aprueba la Ley No. 118 de Inversión Extranjera del 29 de marzo de 2014 (LEÍ o Ley No. 118 de 2014),ⁱ con el objetivo de ofrecer mayores incentivos a la inversión extranjera y de asegurar que la atracción del capital extranjero contribuya eficazmente a los objetivos del desarrollo económico sostenible del país y a la recuperación de la economía nacional, sobre la base de la protección y uso racional de los recursos humanos y naturales y el respeto a la soberanía e independencia nacionales.

Esta ley tiene por objeto establecer el marco legal de la inversión extranjera en el territorio nacional sobre la base del respeto a la ley, la soberanía e independencia de la nación y el beneficio mutuo, para contribuir a nuestro desarrollo económico en función de una sociedad socialista próspera y sostenible.

La presente ley y su legislación complementaria establecen un régimen de facilidades, garantías y seguridad jurídica para el inversionista, que propicia la

¹⁷⁰ Consejo de Ministros: Ley No. 77 de la inversión extranjera, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia, La Habana, 5 de septiembre de 1995.

TM Consejo de Ministros: Ley No. 118 de Inversión Extranjera, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (20), Ministerio de Justicia, La Habana, 29 de marzo de 2014.

atracción y el aprovechamiento del capital extranjero. Las disposiciones que contiene incluyen las garantías para los inversionistas, los sectores destinatarios de inversiones extranjeras, las modalidades que pueden adoptar estas, las inversiones en bienes inmuebles, los aportes y su valoración, así como el régimen para su negociación y autorización.

Según establece la Ley No. 118 de 2014, existen tres modalidades de inversión:

1. Empresas mixtas en el porcentaje que se autorice.
2. Empresa 100 % extranjera, solo para el caso de inversiones cuya complejidad e importancia lo requieran, especialmente para el desarrollo de la infraestructura industrial. La empresa 100 % extranjera no está incluida en los beneficios fiscales contemplados para el resto de las modalidades y su autorización deberá regular las condiciones de su ámbito de actuación.
3. Contratos de la Asociación Económica Internacional que incluyen: contratos a riesgo para la explotación de recursos naturales no renovables, contratos para la construcción, para la producción agrícola, para la administración hotelera, productiva y de servicios y para la prestación de servicios profesionales. La única novedad real son los contratos para prestación de servicios, porque las otras modalidades ya existían con la Ley 77. En resumen, los contratos de administración, aunque hipotéticamente podían ponerse en marcha en más de un sector, fueron utilizados solo en el turismo, lo que implicaba la dirección de un hotel cubano por parte de una cadena extranjera con un contrato de gerencia. La propiedad del hotel es 100 % cubana. Esta es la modalidad más utilizada por los hoteleros españoles.

Existen otros componentes del marco regulatorio de la inversión extranjera en Cuba:

- . Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera: Organismo rector, máximo responsable de lograr que todos los proyectos se negocien, se logren con rapidez, eficiencia, y sean aprobados.^

TM El 2 de marzo de 2009, mediante el Decreto Ley No. 264 se dispone la creación del nuevo Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera como Organismo de la Administración Central del Estado, asignándole como objetivo y misión esencial la de preparar y proponer al Gobierno la política integral del Estado en cuanto a la actividad de comercio exterior, la creación de empresas mixtas, la colaboración económica con otros países, organizaciones y asociaciones extranjeras, y las inversiones que se negocien. Una vez aprobada dicha política, le corresponde al MINCEX dirigir, ejecutar, coordinar y

- . Proyecto de Constitución de la República de Cuba, Título II Fundamentos Económicos:
 - Artículo 21: Dentro de las formas de propiedad que se reconocen aparece la propiedad mixta: formada por la combinación de dos o más formas de propiedad.
 - Artículo 28, párrafo 112: El Estado promueve y brinda garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país, sobre la base de la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales, así como el respeto a la soberanía e independencia nacionales.
 - Párrafo 113: Se declara que la Ley establece lo relativo al desarrollo de la inversión extranjera en el territorio nacional.
- . Documentos del VII Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del Partido Comunista de Cuba el 18 de mayo de 2017 y respaldados por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017.
- . Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021:
 - III. Política Económica Externa.
 - Lineamientos Generales referidos a la inversión extranjera: Lineamientos Nro. 78, 79, 80 y 81.
 - Integración Económica: Lineamientos Nro. 86 y 87.

Comportamiento y tendencias de la inversión extranjera en Cuba

Objetivos de la inversión extranjera en CubaTM

Dentro del contenido de la Ley No. 118 de 2014 se establece que la inversión extranjera en el país se orienta a la diversificación y ampliación de los mercados de exportación, el acceso a tecnologías de avanzada y la sustitución de importaciones, dentro de las cuales se prioriza la de alimentos. Del mismo modo, se dirige también a

controlar el cumplimiento en todas las entidades a nivel de país, sobre las bases de las estrategias de desarrollo establecidas en ellas.

El Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera es el encargado en la República de Cuba de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del Gobierno en cuanto a las actividades del comercio, la inversión y la colaboración en el exterior.

TM Consejo de Ministros: Ley No. 118 de Inversión Extranjera, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (20), Ministerio de Justicia, La Habana, 29 de marzo de 2014.

los siguientes objetivos: obtención de financiamiento externo, creación de nuevas fuentes de empleo, captación de métodos gerenciales y vinculación de la misma con el desarrollo de encadenamientos productivos, así como se propone el cambio de la matriz energética del país mediante el aprovechamiento de fuentes renovables de energía.

Cuba cuenta con un conjunto de factores positivos que tributan al fortalecimiento de la inversión extranjera, tales como: disponibilidad de fuerza de trabajo calificada en condiciones de asimilar las nuevas tecnologías en corto plazo; infraestructura adecuada en la que destaca un 95 % de electrificación del territorio; estabilidad social; clima de seguridad para el personal extranjero; perspectiva de integración de Cuba a la región, ubicación geográfica en el centro de un mercado de expansión y de importantes rutas comerciales; y la suscripción de Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones con 53 países.

A lo anterior se suma el proceso de informatización de la sociedad cubana que lleva a cabo el gobierno, unido al perfeccionamiento de su sistema jurídico.

Principales insuficiencias (debilidades):

- . Se reconoce el impacto negativo que ejerce sobre la política de inversión extranjera en Cuba la cuestión del prolongado bloqueo económico, comercial y financiero ejercido por el gobierno de los Estados Unidos sobre Cuba, de alcance extraterritorial.
- . La doble circulación monetaria, aunque se avanza en el tema de la reunificación de la moneda (CUP y CUC).
- . La empresa estatal socialista debe lograr niveles de eficiencia y competitividad que le permitan realizar asociaciones con empresarios extranjeros sobre esta base.
- . El objetivo es lograr una masa crítica de producción que permita el encadenamiento. Al empresariado cubano le falta descubrir las posibilidades que tiene su propia empresa, la posibilidad que tiene de ir a comercializar los productos que ofrecen de forma espontánea y en el modo en que funciona naturalmente el mercado.
- . En la Ley No. 118 de 2014 se reconoce la posibilidad de participación en la inversión extranjera para otras formas de gestión no estatal, trabajo por cuenta propia (TCP) y cooperativas, pero los trámites de solicitud y aprobación son demasiado complicados, lo cual no facilita su cumplimiento.
- . La existencia de dilaciones innecesarias que aún están presentes en los diferentes procesos negociadores; la dilatación en los estudios de factibilidad;

- la falta de preparación en términos, por ejemplo, de derecho mercantil, derecho internacional privado, la evaluación en las fichas de costo, la tecnología y otros.
- . Existencia de un conjunto de trámites y permisos que no logran concretarse de manera integral y orgánica, y que son imprescindibles para colocar los encadenamientos productivos como centros del proceso, y alcanzar de este modo el desarrollo armónico que requiere el país a mediano y largo plazo.
 - . Aun cuando se ha logrado concientizar y poner en conocimiento del empresariado la importancia que tiene la búsqueda de capital extranjero para alcanzar los objetivos propuestos referentes al crecimiento y desarrollo económico, sigue siendo insuficiente lo que el país está percibiendo en materia de atracción de capital.
 - . El país demanda de mucho capital comprometido anualmente para que crezca el Producto Interno Bruto y lograr el desarrollo. Aunque hoy la inversión extranjera llega a Cuba, este primer paso sigue estando por debajo de las necesidades. Ejecutar inversiones y alcanzar una cierta estabilidad en este sector es un proceso paulatino; sin embargo, esto no significa que no sea también un imperativo.

Teniendo en cuenta estas limitaciones, en la *Gaceta Oficial de la República de Cuba* - en su edición extraordinaria No. 38 del 2 de agosto de 2018- se publicaron un Decreto y tres Resoluciones con el objetivo de agilizar los procesos de negociación y presentación de los proyectos de inversión extranjera en Cuba:

- . Decreto No. 347/2018 del Consejo de Ministros.
- . Resolución No. 206/2018 del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
- . Resolución No. 207/2018 del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera.
- . Resolución No. 14/2018 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).

Respecto a lo anterior, Raúl Castro Ruz destacó:

Concedemos gran importancia a la necesidad de dinamizar la inversión extranjera en Cuba en correspondencia con el Lineamiento No.78 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobado en el Séptimo Congreso.

Reconozco que no estamos satisfechos en esta esfera y que han sido frecuentes las dilaciones excesivas del proceso negociador. Es preciso superar de una vez y por siempre la mentalidad obsoleta llena de prejuicios contra la inversión foránea."

En declaraciones a la prensa, el Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros de la República de Cuba, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, enfatiza en la importancia de esta actividad para el país, sobre todo en la industria, por el peso que el sector debe tener en el aumento del Producto Interno Bruto. Pondera la fuerza de trabajo calificada, que cuenta con una alta experticia, pero se ha visto afectada por la obsolescencia de una parte de la industria y la falta ocasional de materias primas, todo lo cual pudiera mejorarse con el desarrollo de la inversión extranjera.⁴

El presidente califica de lentos los ritmos de concreción de los negocios, lo cual muchas veces está ocasionado por la preparación de quienes intervienen en ellos y el tiempo que se dedica en los organismos a este tema tan trascendente para el país y la población. Insiste en el tema de asociar la inversión extranjera con el incremento de la exportación de productos cubanos, la sustitución de importaciones y la ampliación de las capacidades de la industria para satisfacer con calidad el aumento de los niveles de consumo de la población.

A modo de conclusiones

El Gobierno cubano garantiza en lo fundamental el cumplimiento de los objetivos declarados en la política de inversión extranjera conforme a la ley.

Esta política tiene como limitación que no incluye en su diseño la participación ciudadana; por lo tanto, es una política enmarcada dentro de una estrategia de desarrollo económico social del país, dirigida a la elevación del nivel de vida y bienestar de la población, pero no se puede definir como política pública, sino gubernamental.

⁴ Raúl Castro Ruz: «Discurso pronunciado por el General de Ejército Raúl Castro Ruz, Primer Secretario del Comité Central del Partido Comunista de Cuba y Presidente de los Consejos de Estado y de Ministros, en la clausura del Octavo Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea Nacional del Poder Popular en la VIII Legislatura, en el Palacio de Convenciones, el 27 de diciembre de 2016», *Granma*, La Habana, 27 de diciembre de 2016.

TM Martínez Hernández, Leticia: «Turismo e inversión extranjera, fundamentales para la economía cubana», *Granma*, La Habana, 15 de octubre de 2018.

En los marcos de la actualización del modelo económico-social de desarrollo socialista cubano, la inversión de capital extranjero en la República de Cuba deja de ser un factor complementario para convertirse en un factor decisivo dinamizador del desarrollo, en estrecho vínculo con el tipo de economía socialista y la pequeña producción mercantil al interior del sector mixto o sector de capitalismo de Estado propio de la transición al socialismo.

Es insuficiente el aseguramiento jurídico respecto a la regulación del impacto de la inversión extranjera en Cuba y la participación protagónica de los diferentes actores en este proceso.

La temática sobre políticas públicas es nueva en Cuba. Necesita nutrirse de los aportes en el orden teórico e impulsar el desarrollo, por parte de investigadores y dentistas sociales, de los instrumentos de evaluación adecuados a la realidad cubana.

Bibliografía

ABREU LÓPEZ, VIVIAN L y ANILCIE M. ALEJOS GAREA: *La Inversión Extranjera en Cuba*, Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC), La Habana, 2015.

AGOSTA SILVA, ADRIAN: «Las políticas públicas: su aporte», en Adrián Acosta Silva (coord.), *Democracia, desarrollo y políticas públicas*, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, División de Economía y Sociedad, Departamento de Políticas Públicas, Guadalajara, 2005.

AGUILAR ASTORGA, CARLOS R. y MARCO A. LIMA FACIÓ: «¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?», disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.pdf>

BARDACH, EUGÉNE: *LOS ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, 2001.

BARREDO, LAZARO: «Democracia, sociedad civil y gobernabilidad en la Cuba de los 90», disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/demo.htm>.

BUENO, CARLOS: «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba», *Economía y Desarrollo*, 150 (2): 23-39; Universidad de La Habana, La Habana, jul.-dic, 2013.

CONSEJO DE MINISTROS: Decreto-Ley No. 50 «Sobre asociación económica entre entidades cubanas y extranjeras», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia, La Habana, 15 de febrero de 1982.

_____ : Ley No. 77 de la inversión extranjera, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia, La Habana, 5 de septiembre de 1995.

_____ : Ley No. 118 de Inversión Extranjera, *Gaceta Oficial de la República de Cuba* (20), Ministerio de Justicia, La Habana, 29 de marzo de 2014.

CUBA: Constitución de la República de Cuba, Editora Política, La Habana, 1992.

_____ : Proyecto de Constitución de la República de Cuba.

FIGUEREDO REINALDO, ÓSCAR: «Inversión Extranjera: Modifican normas jurídicas para agilizar el proceso inversionista», disponible en: http://www.cubadebate.cu/noticias/2018/08/02/inversion-extranjera-modifican-normas-juridicas-para-agilizar-el-proceso-inversionista/#.XO_80vXtbct

FUNG RIVERÓN, THALÍA: «Una ciencia política desde el sur», en *El estado del arte de la ciencia política*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2005.

LABACENA ROMERO, YUNIEL: «Susely Morfa González intervino en la primera jornada de la reunión: Hacer políticas públicas contando con los jóvenes», *Juventud Rebelde*, p. 1, La Habana, 13 de octubre de 2017.

MESA, CARMEN: «Políticas Públicas y Desarrollo Local en Cuba: una propuesta para el debate», disponible en: <https://www.revflacso.uh.cu/index.php/EDS/article/view/59>.

MORFFI GARCÍA, ALICIA: «Las políticas en su dimensión pública: Una exigencia para alcanzar el desarrollo humano sostenible y sustentable», IV Conferencia Internacional La obra de Carlos Marx y los desafíos del siglo XXI, La Habana, 2008.

_____ : «Las relaciones políticas internacionales y las políticas públicas en América Latina: ¿Derecho al desarrollo?», tesis en opción al grado de Máster en Ciencia Política, Universidad de La Habana, Sociedad Cubana de Investigaciones Filosóficas (SCIF), La Habana, 2003.

OSUNA LLANEZA, JOSÉ LUIS, CARLOS BUENO, JUAN MURCIANO y LAURA PORRINI: «LOS niveles de evaluación y seguimiento de la formación: calidad vs. política», *Fuentes* (10): 101-122; Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2010.

PÉREZ, OMAR EVERLENY: «Inversión extranjera: ¿Se resuelve con las nuevas normas?», disponible en: web@radiorebelde.icrt.cu

RODRÍGUEZ, FRANCISCO: «Publicará Cuba datos oficiales de inversión extranjera a partir de 2018», *Trabajadores*, La Habana, 20 de diciembre de 2017.

RODRÍGUEZ, JOSÉ Luis: «Cuba: Una revaloración indispensable de la inversión extranjera directa (I)», disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/02/08/cuba-una-revaloracion-indispensable-de-la-inversion-extranjera-directa-i/#.XPAOhPXtbcs>

_____ : «Cuba: Una revaloración indispensable de la inversión extranjera directa (II)», disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/02/10/cuba-una-revaloracion-indispensable-de-la-inversion-extranjera-ii/#.XPAORPXtbcs>

_____ : «Cuba: Una revaloración indispensable de la inversión extranjera directa (III)», disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2014/02/13/cuba-una-revalorizacion-indispensable-de-la-inversion-extranjera-iii/#.XPAPjfXtbcs>

_____ : «La política económica en Cuba: Valorando lo alcanzado y los retos a enfrentar (2011-2018) (IV)», disponible en: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2018/09/24/la-politica-economica-en-cuba-valorando-lo-alcanzado-y-los-retos-a-enfrentar-2011-2018-iv/#.XPARJPXtbcs>

_____ : «Valoraciones externas sobre la inversión extranjera en Cuba. (I y II)», disponible en: <http://www.eleconomista.cubaweb.cu/2015/nro506/inversiones.html>

ROMERO, EDGARDO (comp.): *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

ROTH, ANDRÉ NOEL: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2006.

_____ : «Una introducción a la evaluación de políticas públicas», en André Noel Roth y otros, *Fundamentos de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2007.

EL TRABAJO POR CUENTA PROPIA, EL DESARROLLO LOCAL Y LA MODELACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL ESCENARIO ACTUAL DE CUBA: RETOS PARA EL NUEVO PROYECTO SOCIOECONÓMICO

MSc. Alian Valdés Montañez

Lie. Yamila Contreras Tejeda

El desarrollo de un país está determinado por la conjugación armónica de premisas económicas, políticas, sociales, históricas y culturales. Las decisiones estatales deben responder a la interrelación de estos factores donde se establecen sinergias entre las relaciones sociales de producción, los mecanismos reguladores de las mismas y los elementos de la superestructura. Ello obliga a que toda política encaminada a crear o transformar procesos sociales tenga como base el estudio del movimiento real del cambio, o sea, pronosticar los efectos y contradicciones futuras en pos de atenuar los conflictos coyunturales-estructurales. Es entonces que el instrumental teórico de la ciencia política ha de convertirse en una herramienta que permita la mayor objetividad posible en la hechura, implementación y evaluación de una determinada política que pretenda resolver asuntos públicos.

Tanto la política como la economía responden a la existencia de un marco histórico concreto, en el ámbito de las condiciones internas de una nación y en el contexto internacional en el que esta se inserta. En tal sentido, la transición al socialismo presupone la propiedad social sobre los medios de producción fundamentales, por lo que conocer la posición que ocupa cada figura económica en este proceso se torna imprescindible para asumir una postura ideológica al margen de los intereses privados. Es por ello que desde el Estado el planteamiento de propuestas estratégicas a corto, mediano y largo plazo debe diseñar, rediseñar y materializar proyectos que satisfagan objetivos de interés social.

Las confrontaciones en torno a la sociedad política y civil han condicionado a través de los últimos siglos no solo la necesidad de una revisión teórica, sino la obligada conjugación armónica de todos los actores sociales para lograr el desarrollo socioeconómico en los marcos nacionales; por tanto, las políticas públicas se presentan como la forma en la cual el Estado asume la participación de la ciudadanía dentro del sistema político, a través de la satisfacción de sus necesidades. La

asunción de esta relación por parte del Estado implica una nueva forma de gobierno, coherente con las demandas de la sociedad civil, debido a la interrelación existente entre ambas.

De esta manera se presenta la situación problemática en el escenario actual de Cuba, en la que la proyección y empleo del trabajo por cuenta propia constituye uno de los nuevos retos para el nuevo proyecto socioeconómico, el desarrollo local y la modelación de las políticas públicas.

De aquí que el objetivo que se persigue esté en evaluar la necesidad de una *interconexión estratégica* entre la proyección y empleo del trabajo por cuenta propia, el nuevo proyecto socioeconómico, el desarrollo local y la modelación de las políticas públicas en el escenario cubano actual.

Las relaciones que se establecen en cuanto a política y economía en Cuba están condicionadas por la búsqueda de una sociedad socialista, cuyos objetivos difieren del tradicional modelo liberal-burgués. Debido a ello, las políticas públicas deben estar encaminadas a dominar un corpus teórico que oriente los cursos de acción, la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad civil: «Buscamos algo nuevo que permita la perfecta identificación entre el Gobierno y la comunidad en su conjunto, ajustada a las condiciones peculiares de la construcción del socialismo en su conjunto [...]».⁶

Finalmente, las políticas deben tener en cuenta los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

Una visión de las políticas públicas en Cuba

Ante todo, las políticas públicas representan un instrumento de trabajo mediante el cual se propone obtener desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para la prosperidad de la población hacia la cual está destinada y también para el propio Estado. Pues si bien desde este último se encaminan recursos para satisfacer necesidades de determinados sectores de la sociedad, desde esta se ofrecen también apoyos para legitimar al gobierno (núcleo del Estado), sin lo cual sería imposible gobernar con tranquilidad.

⁶ Guevara, Ernesto Che: «El socialismo y el hombre en Cuba», *Obras 1957-1967*, t. II, Casa de las Américas, La Habana, 1970.

Las políticas públicas representan la integración entre lo público, lo colectivo y lo privado. De ahí que desde sus comienzos su itinerario estuviese marcado por el estudio del tipo de acción social que lleva a cabo el gobierno, por qué y cómo lo hace y el efecto que produce. La evaluación de este proceso de integración de los diferentes factores no se puede llevar a cabo sin un análisis en cuya realización se debe tener en cuenta un conjunto de técnicas y procedimientos que privilegien la interdisciplinariedad científica.

En Cuba, el análisis de la actualización del modelo económico debe sustentarse bajo el influjo de dicha premisa, dado el carácter contradictorio del sistema socioeconómico heterogéneo de la transición del capitalismo al socialismo. De aquí que la aplicación de políticas públicas debe entenderse como un proceso en el que se atenúen estas contradicciones, procurando mantener un orden en el que no hayan excesos, sino que se logre un punto medio entre todos los factores que intervienen en la necesidad de la interconexión estratégica entre la proyección y empleo del trabajo por cuenta propia, el nuevo proyecto socioeconómico y el desarrollo local. En concreto: por su contenido social no pueden obviarse aspectos como la medida, el buen juicio, la prudencia, el cuidado y la reflexión oportuna.

Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por los medios y las acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática.[^]

En esencia, no se puede hablar de bienestar de la sociedad si esta se mantiene al margen de las directrices de los procesos políticos, en los cuales no solo debe estar representada formalmente sino que debe constituirse en decisora de su futuro inmediato. Por tanto, las políticas públicas se presentan como elemento articulador entre las organizaciones sociales y el Estado. Dicho proceso no se expresa uniformemente a nivel global, sino que tiene sus particularidades: en primer lugar, la activa participación o no de la ciudadanía en los procesos revolucionarios que dieron al traste con el *statu quo* existente (memoria histórica); en segundo lugar, la orientación política del sistema (ideología); y en tercero, la intencionalidad manifiesta y

escrita por parte del gobierno de los problemas públicos (conciencia ciudadana de los actores políticos, no distanciamiento).

El estudio y la aplicabilidad por parte del gobierno de las variables antes expuestas denotan no solo la existencia de una agenda contentiva de los asuntos públicos, sino de una política real para implementarla. En el caso cubano su atipicidad está marcada por la transición extraordinaria al socialismo, proceso que tiene características propias que implican relaciones diversas de propiedad sobre los medios de producción, cada una de ellas basadas en sistemas particulares de producción, distribución, intercambio (mercado), consumo y dirección, los cuales interactúan en un tejido económico y social de interdependencias que se integran a la realidad nacional. Por otra parte, el movimiento del sistema en su conjunto tiene su funcionamiento bajo la regulación planificada, tomando en cuenta el comportamiento de las leyes que se dan al interior de la heterogeneidad económica cubana.

Se entiende que durante los últimos años en Cuba la participación en los procesos de toma de decisiones ha oscilado entre lo real y lo casi improbable para la práctica cotidiana, sobre todo en lo que respecta a la implementación de políticas públicas, destinadas al mejor manejo del desarrollo socioeconómico del país. En este sentido, debe tomarse en cuenta que una transformación en este sentido implica a su vez transformaciones raigales en las cuestiones de la propiedad y, por ende, en el estatus y sustrato ideológico que determina el proyecto social.

A partir de aquí la cuestión trascendental sería: ¿Cómo evaluar en el nuevo proyecto socioeconómico del escenario cubano actual, la interconexión estratégica entre la proyección y empleo del trabajo por cuenta propia, el desarrollo local y la modelación de las políticas públicas?

El modelo de desarrollo socioeconómico cubano en la etapa actual toma cuerpo en los lineamientos de la política trazada por el Partido Comunista de Cuba (PCC) en el VI Congreso. El diseño de la misma, así como el proceso de implementación, tuvo sus inicios en la discusión con los diferentes sectores y estructuras de la sociedad, la cual sirvió para confrontar las necesidades sociales de los distintos sectores con la conciencia política reflejada en ello. Esto debe servir como punto de partida para la transformación paulatina de la realidad social y de la propia conciencia política, las formas de actuación, los instrumentos de realización y la corrección necesaria que proviene del proceso de implementación.

El propio proceso de discusión y diseño de la política para la actualización del modelo cubano impuso objetivamente la necesidad de que la política pública no fuese excluyente, sino que integrara y potenciara todos los sujetos socioeconómicos. En este contexto, se diversifica la sociedad desde el punto de vista económico y de su

sistema de intereses. Se introducen y amplían nuevas formas productivas, entre las que se encuentran la economía privada y la de los pequeños productores mercantiles, entre otras. Las políticas relacionadas directamente con estas formas productivas expresan un conjunto de normas jurídicas compendiadas en el documento «Regulaciones sobre el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia y los Procesos de Regulación de Plantillas Infladas».™

Se destacan estos dos tipos mencionados anteriormente debido a la implicación en los cambios de conciencia y organización para modificar la estructura socioeconómica a nivel micro y macroeconómico en el período de transición socialista. Por ello las políticas públicas reflejan no solo un ideal al cual debe llegar la sociedad, sino también una necesidad objetiva, dadas las condiciones reales por las que transita el modelo de desarrollo cubano en constante transformación desde su surgimiento, condicionado lógicamente por el contexto nacional e internacional en el que está insertado. No debe obviarse que estas expresan una demanda social, reflejo de las inconsistencias de la base económica, y existe implícitamente una determinación de las políticas públicas respecto a la política económica estatal.

En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente la sociedad, así como sus resultados y efectos. Es preciso señalar que la política pública no existe «naturalmente» en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación.™

Interconexión estratégica entre el trabajo por cuenta propia, el desarrollo local y las políticas públicas

Se hace necesario contextualizar el concepto de política económica, así como las herramientas teóricas que incluye el proceso de transformación de la economía, atemperándolas a las condiciones objetivas de cada localidad. En este sentido, la política económica es vista como el conjunto de líneas y acciones que formulan los gobiernos y el Estado en general para conducir e influir sobre la economía de cada país. Estas líneas están constituidas por un grupo de medidas, leyes, regulaciones, palancas e instrumentos implementados, que modifican los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados específicos.

™ Ministerio de Finanzas y Precios: Resolución No. 298/11 Regulaciones sobre el Ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia y los Procesos de Reducción de Plantillas Infladas, Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana, 2011.

La intervención del Estado se expresa de muchas formas, tiene el propósito de modificar el comportamiento de los sujetos económicos a través de incentivos, estímulos y beneficios tributarios, y de prohibir y limitar las acciones de estos sujetos. En el caso cubano, el Partido Comunista ha desplegado su papel rector, específicamente en lo referido a las directrices políticas, para poder enfrentar la crisis estructural a escala mundial y el proceso de adaptación de la economía de transición socialista a las nuevas y complejas condiciones de la globalización económica; por ello, la política económica se propone objetivos relevantes tales como:

- . Diseñar fines genéricos de carácter político como la igualdad, independencia, libertad y justicia social.
- . Alcanzar el pleno empleo y el desarrollo económico sustentable.
- . Integrar la economía a través del equilibrio económico exterior, la estabilidad cíclica y la política de precios.
- . Contrarrestar las vulnerabilidades en el proceso de implementación de las medidas económicas de los lineamientos del Partido Comunista de Cuba.
- . Interconectar los tipos de economía a través de la regulación directa, mediante el otorgamiento de igualdad de oportunidades a todos los sujetos económicos.
- . Promover, a partir de las nuevas formas de gestión de la propiedad social socialista, la identificación de los trabajadores con esta.
- . Definir a largo plazo los sectores pautadores del desarrollo.
- . Crear el andamiaje jurídico que sustente el proceso de las transformaciones.
- . Argumentar teóricamente el nuevo modelo económico cubano.

En el proceso de transformaciones, los resultados pueden aparecer a corto, mediano o largo plazo. Los primeros permiten enfrentar situaciones más inmediatas, es decir, la coyuntura económica actual; tales medidas son circunstanciales, y buscan respuestas a temáticas tales como el desempleo y la liquidez. Las de largo plazo persiguen otros objetivos como: incentivar el desarrollo de sectores estratégicos, los cuales pueden y deben modificar la estructura económica del país; estas constituyen medidas estructurales.

La aplicabilidad de las políticas económicas se expresa a través de un conjunto de instrumentos y mecanismos macroeconómicos, dígame por ejemplo: políticas fiscales, monetarias, cambiarias, de precios y del sector exterior. La política monetaria refleja las decisiones sobre la emisión de dinero, que puede generar efectos sobre el crecimiento y dinamización económica, la inflación o las tasas de interés; la política

fiscal, a través de las determinaciones de gasto público y los impuestos, puede tener efectos sobre la actividad productiva de las empresas y, en última instancia, sobre el crecimiento económico, lo que no aisla a las políticas públicas.

Por otra parte, se puede realizar una segunda clasificación de las políticas económicas desde el punto de vista sectorial, que comprendería la política agraria, industrial, energética, transporte, comercial, turística y de viviendas, las cuales contribuyen a dinamizar la infraestructura productiva. No obstante, este proceso requiere de una teoría científica de la transición socialista y de una concepción marxista constantemente renovada al servicio de la transformación social y la búsqueda del desarrollo en los marcos de la sociedad socialista. Para ello no se puede prescindir de los ejes centrales expuestos por Víctor Figueroa Albelo:

1. Heterogeneidad y contradicciones de la economía en transición. En esas circunstancias se debe atender con responsabilidad y sentido científico la tesis leninista de «quién vence a quién».
2. Convivencia de los tipos socioeconómicos y sus leyes de acumulación originaria.
3. La pequeña producción mercantil no es incompatible con la transición al socialismo.
4. Regulación consciente a través de la planificación y el mercado.
5. Problemáticas de las vías de socialización (cooperativas y capitalismo de Estado). Cooperativismo y capitalismo de Estado como vía de socialización y tipo de economía.
6. Gradualidad funcional, movimiento de transformación de la pequeña producción mercantil. Necesidad de modelos flexibles de cooperativización.
7. Relaciones economía-derecho en la transición. Necesidad de relaciones jurídicas atemperadas a la base económica (relaciones jurídicas como pivotes o limitantes del desarrollo).

Respecto a este último eje, el derecho debe y tiene que contribuir a la modelación de las nuevas formas de producción en las relaciones políticas, en función de la realización del proyecto social. El derecho debe reflejar las relaciones reales de producción existentes, sostener fuerzas propulsoras del desarrollo, y no obstaculizar el proceso. En esta dirección, la implementación de los lineamientos exige la actualización y armonización del cuerpo jurídico. Con ello puede sortear los posibles conflictos entre el Estado, el sector cuentapropista, los empleadores y los empleados. Ello constituye un reto para los hacedores de política en el proceso de las

transformaciones y obviamente puede conspirar contra la integralidad que debe existir entre las políticas públicas y la política económica, donde las primeras deben ser un reflejo de las relaciones que se dan al interior de la segunda.

Desafíos de las contradicciones socioeconómicas del trabajo por cuenta propia (TCP) en el proceso de actualización del modelo económico cubano. Vínculos con las políticas públicas y estatales del país

Los nuevos tipos económicos que se engranan en el nuevo modelo propuesto para el desarrollo económico de Cuba pretenden fomentar lo más eficientemente posible el trabajo por cuenta propia:

La actividad del trabajo por cuenta propia, si se sabe encauzar desde las políticas económicas y públicas en general del país, debe encargarse de producciones y servicios para las que el Estado no tendría obligatoriamente que responsabilizarse. La existencia de esta política estatal debe propiciar un estímulo a la gestión de gobierno, encaminado a superar las actuales insuficiencias en la producción y los servicios, y atenuar los efectos de las condiciones económicas no deseadas del país. La multiformidad económica donde coexisten diversos tipos de economía y contradicciones estructurales presupone la necesidad de reconstruir las interconexiones entre ellos, es decir, buscar mecanismos aptos que faciliten los múltiples vínculos que se establecen.TM

El carácter diferenciador que expresa el sector privado individual, en este caso el llamado trabajo por cuenta propia, se encuentra en estrecha correspondencia con las propias transformaciones del marco regulatorio que rige su ejercicio en comparación con las experiencias anteriores. Dentro de ellas, una de las de mayor connotación tiene que ver con la autorización del empleo de mano de obra asalariada en las actividades, y con ello la formación de estructuras jerárquicas al interior de las actividades, generadoras de complejas y ambiguas relaciones de poder que consecuentemente propician un conjunto de desigualdades socioestructurales, a partir de la agrupación de los actores según las propias relaciones de poder y de la posesión

TM Mederos Anido, Anagret y Yasiel García Rojas: «Desigualdades socioestructurales y el cuentapropismo: aproximación sociológica en el municipio de Santa Clara», en Dagoberto Figueras Matos y Roberto Muñoz González (comp.), *Sector privado individual cuentapropista. Enfoque y perspectivas en Villa Clara*, p. 91, Editorial Caminos, La Habana, 2015.

o no de los diferentes beneficios resultantes del lugar que ocupan dichos sujetos económicos en relación con los medios de producción.

Tal expansión del emprendimiento privado individual y la reforma tributaria que lo complementa contribuyen, en cierta medida, a la diferenciación social al interior de la propia actividad: unos de altos ingresos, otros de ingresos medios y los de economía familiar o de subsistencia. En tanto, las tasas impositivas pudieran resultar excesivas en algunos casos y en otros, técnicamente benévolas, además de estar en presencia de un régimen tributario con escaso margen de flexibilidad, que no siempre se adecúa a las capacidades de los contribuyentes que gestionan pequeños o medianos negocios. Las reformas tributarias, consideradas en algunos casos excesivas para los pequeños negocios, frenan el desarrollo de tales tipos de emprendimientos y favorecen el crecimiento de otros de mayor magnitud, lo que en términos de asimetrías socioestructurales constituye un elemento a seguir de vista, por cuanto fomenta y acentúa las disparidades desde el propio carácter fiscal de la medida. Esta deviene legitimadora de las diferencias manifiestas a partir de la magnitud de cada una de las actividades por cuenta propia. «1

Análisis realizados desde las ciencias sociales corroboran las desigualdades sociales generadas a partir de la reaprobaciónTM del sector cuentapropista, aludiendo al aumento de la proporción femenina en algunas actividades, aunque continúa predominando el género masculino y un nivel de instrucción medio y medio superior dentro del sector. Esto indica que la importancia o significación de la pertenencia al grupo, según criterios referidos anteriormente de los propios cuentapropistas, está relacionada con aspectos económicos, al propio tiempo que enfatizan en la utilidad e importancia del trabajo que realizan, la posibilidad de autogestión de la actividad y su aporte al presupuesto del Estado a partir del pago de sus impuestos. Del mismo modo, hacen referencia a su papel como fuente generadora de empleo; por tanto, este proceso conlleva a su vez la creación de un excedente económico determinado, el cual debe contribuir al desarrollo del territorio a partir de la generación de proyectos que sirvan de pivotes para potenciar las posibilidades locales y sustentar el proceso de acumulación originario en la transición socialista. Ello no implica que el mismo genere un grupo de problemáticas que deben solucionarse en la práctica, entre las que destacan:

TM Muñoz González, Roberto: «Capítulo 1 Fundamentos teórico-metodológicos en torno a la economía informal y al llamado trabajo por cuenta propia», en Dagoberto Figueras Matos y Roberto Muñoz González (comp.), *Sector privado individual cuentapropista. Enfoque y perspectivas en Villa Clara*, Editorial Caminos, La Habana, 2015.

TM ídem.

- . Concentración de la propiedad.
- . Financiamiento de los nuevos negocios para el TCP.
- . No existencia de los mercados mayoristas, y en caso de existir, no siempre son totalmente pertinentes y sostenibles.
- . Falta de reconocimiento por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS).
- . Limbo jurídico, inconstitucionalidad.
- . Desconexión del TCP con las estrategias de desarrollo local.
- . Indisciplina tributaria.
- . No veracidad en las declaraciones juradas.
- . Protagonismo de las actividades de servicios y poco dinamismo de las propiamente productivas.
- . Poca flexibilidad en el contenido de las ocupaciones.
- . La problemática de los precios. Cierta nivel de anarquía y desregulación de precios. Papel del mercado en el sector empresarial (estatal, cooperativo, privado y mixto). Regulación planificada-mercado.

En cuanto a la cuestión de la afiliación sindical en el país, la Central de Trabajadores de Cuba (CTC) tiene organizados tres tipos fundamentales de afiliación:

- . Los trabajadores estatales.
- . Los trabajadores no estatales.
- . Los jubilados que bajo el principio de voluntariedad optan por seguir sindicalizados.

Los cuentapropistas muestran su disposición a incorporarse al movimiento sindical, pues ello les permite encontrar un espacio de organización social que facilita la creación de niveles de participación, donde se pueden exponer los conflictos que aparecen en el funcionamiento de esta nueva figura económica. Por ello, se precisa fortalecer las bases organizativas de dicho movimiento y crear espacios de participación que permitan conocer y dar solución a los conflictos que se desaten en su movimiento real.

Desde el año 2010 el trabajo por cuenta propia se vinculó de manera más dinámica al movimiento sindical y se produjo un desarrollo en la armonización de las acciones para sindicalizar, organizar y atender esta fuerza laboral. A partir de una revisión de documentos oficiales que norman el funcionamiento y los resultados generales del

trabajo realizado por la CTC en el territorio, en el año 2017 en Villa Clara se obtuvo que los sectores más representativos fueron: comercio, industria ligera, agropecuario y administración pública, entre otros. En la actualidad, de los 18 sindicatos existentes en el país, 16 incluyen el trabajo por cuenta propia. Cerca del 80 % de los cuentapropistas han optado por sindicalizarse; sin embargo, esto no significa que exista una sindicalización real sino formal. Esta situación se hace evidente en la no identificación de los trabajadores con el gremio, en el no funcionamiento del mismo y en el hecho de que los trabajadores no se ven representados por la organización, que concretamente no da solución a sus problemas, ya que en muchos casos no constituye la contrapartida de la administración sino que es la administración misma.

En cuanto al problema de la concentración de la propiedad y el surgimiento de nuevos sujetos económicos, contrarios a la esencia socialista en proceso de construcción, queda explicitado en el Lineamiento No. 3: «En las formas de gestión no estatales no se permitirá la concentración de la propiedad en personas jurídicas y naturales»,[^] lo cual es muy difícil de cumplir en el caso del trabajo por cuenta propia, teniendo en cuenta las regulaciones aprobadas al respecto. Asimismo, la concentración de la propiedad es fuente de la acumulación originaria del capital, lo cual denota un problema por resolver, y oculta el financiamiento de los nuevos negocios, la autenticidad y la procedencia del capital inversor, que pudiera regresar a su lugar de origen sin haber cumplido con las expectativas para las cuales fue legitimada la puesta en práctica de esta forma de trabajo.TM

La transición extraordinaria parte del reconocimiento del carácter multiforme, mixto o heterogéneo del modelo económico cubano, donde interactúan de forma contradictoria diferentes tipos socioeconómicos,[^] estructura que sentó sus bases en la Nueva Política Económica (NEP), la cual aplicó la heterogeneidad económica para el caso soviético a principios del siglo pasado, donde los rasgos de la economía privada prevalecían objetivamente en la misma como un «mal necesario».

Por otra parte, puede observarse en el proceso de modificación del modelo socioeconómico cubano que existe una tendencia por parte de la política económica hacia una descentralización funcional pero no de recursos. Una muestra de ello se hace evidente a través de la no existencia de mercados mayoristas, lo que constituye

TM Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la política económica y social del PCC para el período 2016-2030, disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf> (consultado el 10 de junio de 2018).

ⁱ Lenin, Vladimir: *El Estado y la Revolución*, Editora Política, La Habana, 1963.

^{**} Ministerio del Trabajo: Resolución 34 Reglamento sobre el régimen especial de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2010.

un freno para el desarrollo de los pequeños productores individuales o para aquellos trabajos por cuenta propia que carecen de fuentes estables de suministro de insumos, necesarios para ejecutar de manera eficiente la actividad que realizan. Debido a ello, el acceso a los insumos se convierte con bastante frecuencia en un acto ilícito basado en la corrupción y el desvío de recursos en detrimento de la economía estatal, lo cual trae como consecuencias que se disparen los precios, que se encarezcan los costos de producción, y que se atente contra la propiedad estatal socialista, la cual sufre un proceso de devastación y descrédito. La economía transita entonces a un sistema monopólico de precios que se forma a partir de las carencias de ofertas y el establecimiento de la competencia entre el sector privado y el Estado, en el contexto del mal concebido y llamado mecanismo de oferta-demanda.

En cuanto al sistema regulatorio del Ministerio del Trabajo y Seguridad Social sobre la actividad productiva por cuenta propia, existen algunos instrumentos legales, entre ellos: la Resolución 34 de 2010, el Decreto Ley No. 278 sobre el régimen especial de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, la Resolución 240[^] que establece el régimen higiénico sanitario del desarrollo de algunos oficios, y el Decreto Ley 284,^{1*7} modificativa del Decreto Ley 278 de 2010, que establece el régimen de afiliación especial, entre otras.

Otro elemento que refrenda la falta de reconocimiento del trabajo por cuenta propia es la insuficiente conexión con las estrategias de desarrollo local y en correspondencia con las particularidades territoriales, las que en sus carteras de proyectos no toman en cuenta el poder de creatividad de estos sujetos económicos para transformar el territorio y reducen sus labores a servicios puntuales, lo que trae consigo la poca flexibilidad en el contenido de las ocupaciones y la ausencia de profesionales capaces de aportar soluciones técnico-productivas, por no estar contemplados estos últimos en la política del pluriempleo.

Entre los desafíos planteados en los talleres de desarrollo local y en las rendiciones de cuentas de los gobiernos, como resultado de la implementación del trabajo por cuenta propia y sus sinergias con otros elementos de la base económica, pudieran mencionarse:

TM Ministerio del Trabajo: Resolución 240 Régimen higiénico sanitario del desarrollo de algunos oficios, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2010.

[^] Ministerio del Trabajo: Decreto Ley 284 Modificativo del Decreto Ley 278 Régimen especial de Seguridad Social para los Trabajadores por Cuenta Propia, p. 34, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2011.

- . La necesidad de elevar la eficiencia en la gestión de las entidades estatales, ante la calidad demostrada por determinados servicios generados por las actividades del trabajo por cuenta propia.
- . Conjuguar el permiso para actividades intensivas en conocimientos y fomentar los vínculos entre el sector no estatal y el estatal. En este sentido, se deberá socializar la experiencia de la provincia de Villa Clara con los trabajadores egresados de las universidades.
- . Diferenciar la afiliación a la CTC a partir de la propia estratificación de los cuentapropistas.
- . Elevar la eficacia del trabajo de la CTC en el sector estatal en pos de estimular las motivaciones hacia la incorporación de los trabajadores del sector no estatal.
- . Articular en un gran plan social toda la diversidad de formas no estatales.
- . Estimular el fomento de actividades de los cuentapropistas dirigidas a generar riquezas, en función de la sustitución de importaciones y del fomento de las exportaciones.
- . Necesidad de seguimiento por parte de los diferentes organismos del Estado al proceso de concentración de la propiedad entre los trabajadores por cuenta propia, diferenciando sus estratos internos a partir de cinco factores clave que como mínimo deben tenerse en cuenta:
 - Posibilidad de ejercer el trabajo por cuenta propia en varias actividades por parte de un mismo sujeto.
 - Contratación indefinida de fuerza de trabajo.
 - Magnitud de los ingresos percibidos.
 - Aseguramiento del financiamiento desde el exterior y verificación del carácter lícito de las fuentes.
 - Ineficiente control sobre la gestión de los trabajadores por cuenta propia, lo que propicia las ilegalidades, la indisciplina y la corrupción.

Se impone asumir el riesgo que implica hoy el trabajo por cuenta propia al interior de la economía cubana en transición al socialismo. Desde los principios teóricos de la economía política y dentro de la estructura heterogénea de la economía cubana, al ubicar el trabajo por cuenta propia dentro del tipo socioeconómico de la pequeña producción mercantil, no se corresponde exactamente con esta, por cuanto en su interior, según los estratos conformados a partir de los ingresos y la contratación de fuerza de trabajo asalariada, esta modalidad se corresponde con el tipo de economía

privada capitalista y no con el de la pequeña producción mercantil, ya que existe utilización del trabajo ajeno.

Para que el sector no estatal y el cuentapropista en particular tengan efectivamente un impacto dinamizador en la economía y en la productividad del trabajo tienen que relacionarse con la industria, el turismo y la agricultura. Necesariamente se trata de la interconexión estratégica entre la proyección y uso del trabajo por cuenta propia y las modificaciones del nuevo proyecto socioeconómico, el desarrollo local y las políticas públicas empleadas en el desempeño social según el escenario cubano actual. Esta constituye una visión muy importante para la creación y fomento de cadenas productivas y de valor que tributan directamente a la concepción del desarrollo local.

Todos estos elementos expuestos anteriormente se incluyen dentro de las transformaciones del modelo económico y contienen un sustrato muy activo para su existencia en la etapa de construcción socialista, lo que genera importantes y grandes contradicciones. Por tanto, se hace pertinente una mirada a los cambios que se producen como parte de su actualización, expresándose a través de diversas tendencias:

- . Diversificación de las formas de gestión de la propiedad estatal socialista y potenciación de las formas económicas no estatales con énfasis en las nuevas cooperativas no agropecuarias, tipificadas como nuevas formas de gestionar la propiedad socialista.
- . Mayor responsabilidad hacia la planificación que tendrá que regular formas no estatales de gestión y una mayor cantidad de transacciones mercantiles y monetarias. Se insiste en la obligatoriedad del plan.
- . Ampliación del aislamiento económico con la autorización de nuevos sujetos de gestión -arrendatarios y usufructuarios-, lo que unido al grado de profundidad de división del trabajo, en especial en el área privada, crea condiciones objetivas para el desarrollo de las relaciones monetario-mercantiles.
- . Desarrollo de mecanismos económicos relativos al mercado, manejo de tasas de cambio, tasas de interés, mercado de medios de producción para el sector privado, impuestos y otros.
- . Descentralización que promueve mayor responsabilidad del sistema empresarial estatal y de los territorios que asisten a un proceso de empoderamiento económico, donde se combinan planificación nacional, territorial y local.

- . Acciones para racionalizar y lograr la eficiencia de los factores de la producción.
- . Atención especial a dos grandes proporciones o equilibrios de la macroeconomía: acumulación-consumo y consumo pagado-consumo gratuito (fondos sociales de consumo).
- . Prioridad de la acumulación productiva y de la infraestructura productiva.
- . Voluntad de restringir el burocratismo y los métodos de dirección administrativos.
- . Consulta al pueblo, el cual tuvo la oportunidad no solo de manifestar sus preocupaciones e insatisfacciones, sino que además enriqueció con nuevas propuestas el proyecto de política económica del Partido.

Estas prácticas deben favorecer la expansión en profundidad de la propiedad social, pero los retos prácticos son muchos, en especial los relacionados con los factores humanos, pues varias décadas de desaciertos económicos no se superan en breve tiempo. Debido a ello, la actualización del modelo implica múltiples desafíos, entre ellos se pueden mencionar, en primer lugar: el carácter del proceso de construcción socialista de la economía y la sociedad cubanas, que pudiera quedar en un acto de fe o voluntad política si no se logra un tejido de relaciones de producción que virtuosamente tributen a la construcción del socialismo, con los valores típicos de una sociedad que pretende separarse cada vez más del capitalismo y avanzar en el tránsito hacia una nueva formación socioeconómica. En segundo lugar: alcanzar la armonía entre la centralización necesaria y la descentralización imprescindible para que la economía pueda estar en función de todos los intereses de la estructura económica institucional del país, o en términos de economía política, en función de la planificación y el mercado. Y por último: alcanzar la combinación óptima entre lo social y lo individual como aspecto constitucional de la esencia de la propiedad social.

El nuevo modelo que se ha propuesto Cuba tiene que ofrecer a los individuos alternativas para crear sus proyectos de vida en consonancia con los objetivos de la construcción del socialismo. Entre las décadas de los setenta y los ochenta, las aspiraciones de vida de los jóvenes eran claramente realizables en los marcos de la aspiración colectiva y desde su condición laboral y aporte personal, pues las reglas implícitas de movilidad social tributaban claramente a los objetivos del proyecto de una nueva sociedad. Sin embargo, a partir de la crisis cubana de finales del siglo xx, el impactado proyecto social resurge con una capacidad muy lacerada para ofrecer oportunidades de inserción y prosperidad individual a partir de lo aportado laboralmente, con lo cual se cuestionan incluso las posibilidades de solventar

necesidades vitales en los marcos de la legalidad. Se generan entonces señales perversas que conducen en algunos casos a la aceptación de valores incongruentes con los paradigmas emancipatorios históricamente defendidos por el socialismo.

En la actualidad, uno de los problemas esenciales que enfrenta el Estado para implementar el modelo es encontrar la manera fiable para garantizar la medición certera de los hechos económicos. La regulación como proceso económico en el tránsito al socialismo garantiza la participación estatal y la satisfacción social en el proceso constructivo de la economía. Determinados aspectos como las inconsistencias derivadas del sistema cambiario, la regulación material de determinados recursos al margen de su costo económico y el empleo de mecanismos administrativos que exacerban fenómenos como la cuasi fiscalidad, impiden la realización de un análisis económico riguroso en cualquier organización empresarial o presupuestada y por tanto a escala global, cuestión a la que se ha referido el General de Ejército Raúl Castro Ruz en algunas de sus intervenciones. La necesidad de establecer los indicadores adecuados para evaluar el desempeño del conjunto de la economía en su evolución hacia los objetivos de un desarrollo socialista no se puede reducir solo al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), por lo que resulta imprescindible avanzar hacia la construcción de estadísticas con capacidad para medir dimensiones tales como:

- . Aumento de los resultados de los indicadores de crecimiento de la productividad como medida del avance en la transformación estructural requerida para la superación del desarrollo.
- . Evolución de la capacidad adquisitiva de los ingresos por el trabajo como principio sistémico de distribución.
- . Mejora real percibida por la población en su calidad de vida.

La materialización de estos rasgos debe caracterizar a la sociedad cubana en proceso de transformación, en un tiempo generacionalmente factible que permita avanzar en la reducción de las brechas sociales, en un contexto de mayor coherencia entre las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales. Se precisa una concepción integradora de la dirección científica del desarrollo socialista, pues el éxito de dichas ideas estará en función de la objetividad y precisión de la secuencia o ruta crítica que se establezca para la implementación de un contenido realmente científico en la argumentación de las decisiones y la insustituible responsabilidad de las ciencias sociales, así como en la continuidad de la formación y capacitación sistemática de los cuadros y funcionarios del Estado y el gobierno, cultivando su disposición real a

cambiar el *statu quo* y el progresivo logro de la estabilidad de las relaciones económicas externas, en medio de los crecientes esfuerzos y oportunidades para transformar el orden sistémico del país.

Evidentemente, la principal lección derivada del desenlace de los procesos de actualización al interior de la base económica partirá de la necesidad de no perder el control político sobre la dinámica de los cambios. No obstante, el poder político también se pone en riesgo si el sistema no evoluciona dialécticamente, dilema que tendrá que enfrentar racionalmente el Estado cubano si se propone objetivamente construir un socialismo próspero y sostenible.

Las políticas públicas, en el marco histórico de transición al socialismo en el que se encuentra Cuba, deben aparecer dentro de la agenda pública orientada al desarrollo participativo, donde todos los actores sociales interactúen en la gestión del desarrollo local, de manera que los recursos disponibles permitan direccionar la gestión del gobierno para alcanzar los objetivos propuestos.

De la agenda pública parten las políticas. Las políticas públicas son el modo de articulación entre el Estado y la sociedad para hacer más eficiente el uso del erario público a través de diferentes vías: en primer lugar por la vía de la participación de los beneficiarios, para obviar el voluntarismo y otros males; y en segundo lugar, por la vía de la participación de especialistas en el diseño, implementación y evaluación de las mismas para resolver el asunto de forma que las partes no sean jueces, en este caso, no deben ser solamente los políticos profesionales (dirigentes) quienes diseñen y planifiquen la política. Y en tercer lugar, por la vía de la armonización de los intereses del Estado y la sociedad civil a través de mecanismos de participación ciudadana, que no son sino una transacción de poderes.

Conclusiones

Luego del estudio realizado podemos concluir:

- . Las políticas públicas representan un instrumento de trabajo mediante el cual se propone obtener desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para la prosperidad de la población hacia la que están destinadas y también para el propio Estado. Estas permiten el desarrollo y la generación de los ingresos que son importantes para la localidad y el país.
- . El trabajo por cuenta propia responde a la necesidad económica del país, por lo que se ha convertido en política. Dada la coyuntura actual, contribuye a la elevación de la eficiencia económica desde dos presupuestos: desde la lógica

del desarrollo interno que implica la generación de un excedente económico y a través de la interrelación con otros tipos de economías en el marco de las relaciones monetarias mercantiles, cuestiones que son decisivas en la identificación del productor como propietario. El desarrollo del trabajo por cuenta propia surge como política gubernamental que ha de convertirse en política pública plena, implementada con eficiencia.

- . La aplicación de políticas públicas debe entenderse como un proceso en el que se atenúen estas contradicciones, procurando mantener un orden en el que no hayan excesos, sino que se logre un punto medio entre todos los factores que intervienen en la necesidad de una interconexión estratégica entre la proyección y empleo del trabajo por cuenta propia, el nuevo proyecto socioeconómico y el desarrollo local.

Bibliografía

FIGUEROA ALBELO, VÍCTOR: *Economía política de la transición al socialismo, experiencia cubana*, Ciencias Sociales, La Habana, 2001.

GUEVARA, ERNESTO CHE: «El socialismo y el hombre en Cuba», *Obras 1957-1967*, t. II, Casa de las Américas, La Habana, 1970.

LENIN, VLADIMIR I.: *El Estado y la Revolución*, Editora Política, La Habana, 1963.

MINISTERIO DEL TRABAJO: Resolución 34 Reglamento sobre el régimen especial de seguridad social de los trabajadores por cuenta propia, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2010.

_____ : Resolución 240 Régimen higiénico sanitario del desarrollo de algunos oficios, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2010.

_____ : Decreto Ley 284 Modificativo del Decreto Ley 278 Régimen especial de Seguridad Social para los Trabajadores por Cuenta Propia, Ministerio del Trabajo, La Habana, 2011.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la política económica y social del PCC para el período 2016-2030, disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>

(consultado el 10 de junio de 2018).

ENVEJECIMIENTO POBLACIONAL EN CUBA. RETOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA

MSc. Mignelys García Bello

Cuba es un país con una transición demográfica avanzada en el contexto de América Latina y el Caribe. Desde hace más de tres décadas, la fecundidad se ha mantenido en niveles significativamente bajos. Los índices de la mortalidad general y de la infantil en particular son también bajos y la esperanza de vida ha ido en aumento. Paralelamente, la migración internacional ha mostrado saldos negativos durante más de cincuenta años.

La atención a la dinámica demográfica es una prioridad del país y está recogida en varios de sus documentos rectores. En ellos se expone la necesidad de priorizar las políticas públicas referentes a la situación demográfica y el envejecimiento poblacional.

En las circunstancias de una economía frágil, con fuertes restricciones financieras externas, limitadas opciones de acceso a fuentes de inversión y de recursos condicionadas por el embargo, el envejecimiento entraña desafíos importantes para la familia, la interacción comunitaria, el Estado y la sociedad cubana, e impone el mejoramiento del bienestar y la calidad de vida de su población adulta mayor. Ello demanda ampliar y reorientar los programas sociales, sectoriales, de bienestar y salud, los cuales durante años han demostrado ser exitosos.

En un sentido más amplio, resulta muy conveniente revisar las políticas públicas existentes en el contexto demográfico actual. Estas son entendidas como: «[...] el conjunto de 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»." Las mismas se consideran relevantes en el sentido de que constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la población.

Dada la complejidad de la problemática abordada, resulta pertinente abordar las principales características del proceso actual de envejecimiento en Cuba, así como el análisis de las diversas normativas, acciones y políticas públicas concebidas en el país

"» Pallares, Francesc: «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época (62): p. 141; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, oct.-dic, 1988.

desde los diferentes ámbitos, con el propósito de identificar aspectos que puedan perfeccionarse. Para ello es asimismo oportuno precisar algunos elementos teóricos sobre la temática.

La concepción y diseño de las políticas públicas en Cuba

En el concepto tradicional, las políticas públicas corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental."

Sin embargo, pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, enunciado por disímiles autores, existen diferencias y hasta imprecisiones importantes que pueden derivar en análisis equívocos.

El concepto tradicional de política pública asigna un papel demasiado central al Estado. Es como si las autoridades políticas y administrativas tuvieran una posición excluyente en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella. Se ha señalado que la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada ni constituye un **dato**.™

Según Sabatier y Mazmanian (1993), una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; estos objetivos son desarrollados por el sector público y frecuentemente cuentan con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados."

Desde una perspectiva analítica de política pública, la distinción entre la política (como intersección entre *polity* y *politics*) y las políticas (*policies*) resulta sumamente útil para comprender en su complejidad el proceso político de la elaboración de las políticas. Un enfoque complejo e integral de las políticas públicas tiene en su base la idea de que los rasgos de las políticas públicas de un país guardan estrecha relación

"» Lahera, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002.

™ Thoenig, Jean Claude: «Política pública y acción pública», *Gestión y Política Pública*, VI (1):19-37; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, ene.-jun., 1997.

™ Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian: «La implementación de la política pública: un marco de análisis», en Luis F. Aguilar (ed), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

con las características del sistema político y su ideología, como ordenamiento e intereses que otorgan sentido a las acciones del gobierno.TM

Las políticas y programas llevados a cabo en Cuba han tratado de ser compatibles con la realidad política, económica y social del país, con una marcada prioridad en aquellas que conciernen al bienestar social. En la actualidad, el gobierno cubano ha centrado su atención en aquellas cuestiones que se hallan directamente relacionadas con el desempeño de la economía nacional, por lo que la mayoría de las modificaciones en las políticas sectoriales, como parte del proceso general de cambios, se han encaminado a hacer más eficiente la misma y a elevar la productividad sin abandonar las políticas sociales.

En su artículo «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba», Carlos Bueno apunta que se deben crear pautas de socialización de la política a través de procesos que permitan involucrar en el diseño y en el conocimiento de las actuaciones a la propia ciudadanía, a través de sus múltiples formas asociativas, cooperativas y vertebradoras que pueden incluir desde una organización sindical hasta una organización vecinal. Asimismo, este autor enfatiza en la consolidación de la legitimidad de la intervención socialista para fortalecer ineludiblemente sus principios garantes de transparencia en la gestión y ejecución de las actuaciones, más allá de lo que actualmente está consolidado institucionalmente, como es el caso del control del cumplimiento de legalidad y de regulación social a través de las normas. Señala el investigador que estos elementos pueden ser considerados para estructurar el diseño de las estrategias de intervención política, de forma que den respuestas eficaces a los problemas socioeconómicos presentes y futuros, los cuales requieren soluciones oportunas y certeras adscritas al marco de las directrices recogidas en los lineamientos.

Tendencias demográficas actuales en Cuba y el problema del envejecimiento poblacional

Desde el año 2004, en términos estrictamente demográficos, Cuba ha venido atravesando por lo que se conoce como crecimiento nulo o población estabilizada, lo que quiere decir que las variaciones entre un año y otro en el total de habitantes resultan muy reducidas.TM

TM ídem.

«* centro de Estudios de Población y Desarrollo: *Estudios y datos de la población cubana*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo, Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

Este fenómeno que se perfila como irreversible tiene sus antecedentes en niveles de fecundidad bajos con oscilaciones coyunturales. La evolución de este indicador evidencia que hace más de treinta años las mujeres cubanas no tienen una hija que las reemplace en su rol reproductivo. En 1999, la población femenina del país tuvo como promedio 0,80 hijas por mujer; en el año 2012 dicho valor fue de 0,82; mientras que en el 2017 fue de 0,78. Las causas de la baja fecundidad son múltiples. Se destacan los altos niveles de escolaridad y de incorporación laboral y social de las mujeres, en estrecha conexión con las carencias económicas generales, dentro de las cuales sobresale el problema de la vivienda.TM

Por otra parte, los niveles de mortalidad son bajos. En el año 2012 este nivel alcanzaba 8,0 defunciones por cada mil habitantes, y en el año 2017 ascendió a 9,52. Consolidan esta situación niveles muy bajos de mortalidad infantil: 4,0 en el año 2017, la más baja reportada en Cuba, en tanto que se alcanza una alta esperanza de vida al nacer, que en el año 2017 era de 76 años para los hombres y 80 para las mujeres.^{!*}

Según datos oficiales de la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), en lo relativo a la migración internacional se mantiene un saldo negativo. Entre los años 2000 y 2012 estos niveles fluctuaron entre 2,6 y 4,2 personas salidas del país por cada mil habitantes, lo que representa más de treinta mil salidas definitivas anuales como promedio. En el año 2017, el saldo migratorio negativo tuvo valores cercanos a las -26 194 personas, cifra superior a la ocurrida en 2016.^{1*}

Considerando las tres variables demográficas fundamentales descritas anteriormente, se ratifica el efecto decisivo de la baja fecundidad y el de las bajas tasas de mortalidad, unidos al alto nivel de migraciones externas, los cuales desencadenan su influencia en el envejecimiento poblacional.

La proporción de la población de la tercera edad ha experimentado un incremento ininterrumpido, sobrepasando el 17 % para el año 2010 y el 20,1 % en el 2017, lo que permite afirmar que la población cubana se encuentra en un proceso de envejecimiento de su estructura por edades.TM

«* Aja, Antonio y otros: «Propuesta de un enfoque estratégico para abordar el envejecimiento de la población», *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 4 (2), Academia de Ciencias de Cuba, La Habana, jul.-dic, 2014.

«* Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba: «Sitio digital de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba », disponible en: <http://www.one.cu>

«* ídem.

Según estudios de proyección, el porcentaje de la población de sesenta años y más podría incrementarse en un 25 % y en un 34 % en 2025 y 2050, respectivamente (ver figura 1).[^]

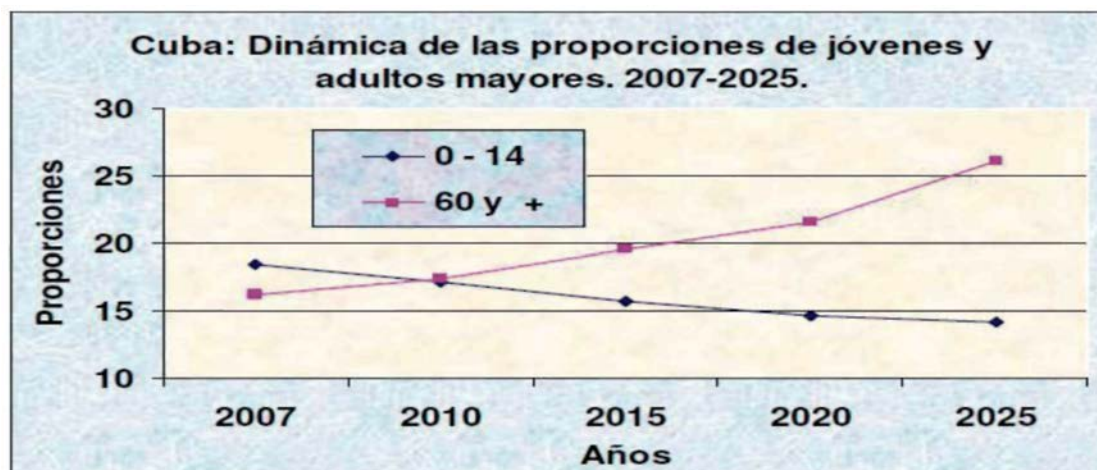


Figura 1. Cuba: Dinámica de las proporciones de jóvenes y adultos mayores

Fuente: Centro de Estudios de la Población y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadísticas e Información: *Proyecciones de la población cubana 2010-2030*, Centro de Estudios de la Población y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadísticas e Información (CEPDE-ONEI), La Habana, 2015.

En la actualidad la población de adultos mayores está conformada por 2 251 930 personas, cifra mayor a la de la población adolescente entre 10 y 19 años; sin embargo, como tendencia la primera seguirá incrementándose ininterrumpidamente, mientras que la población joven y dentro de ella la adolescente tenderá al decrecimiento.TM

Políticas públicas para el envejecimiento poblacional en Cuba. Principales normativas y programas

La atención a la dinámica demográfica es una prioridad del Estado cubano y está recogida en documentos rectores como: la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, las Bases del Plan Nacional de Desarrollo

TM Centro de Estudios de Población y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadísticas e Información: *Proyecciones de la población cubana 2010-2030*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadísticas e Información (CEPDE-ONEI), La Habana, 2015.

«» Centro de Estudios de Población y Desarrollo: *Envejecimiento de la población cubana*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo, La Habana, 2017.

Económico y Social hasta el 2030, y los Ligamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Estos informes precisan que en nuestro modelo «[...] las políticas públicas priorizan integralmente la atención a la situación demográfica y el envejecimiento poblacional», y exponen la necesidad de garantizar «[...] la implantación gradual de la política para atender los elevados niveles de envejecimiento».*»

La investigación realizada ha llevado a indagar sobre el tratamiento de esta temática en el país desde el ámbito legislativo, programático e institucional con la finalidad de brindar un resumen en este sentido y arribar a un conjunto de reflexiones en torno al diseño de las políticas públicas que se han venido implementando en el país.

En Cuba existen normas jurídicas para la protección de las personas mayores, que parten desde la propia Constitución de la República hasta la actual Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Su resumen puede verse ilustrado en la figura 2.

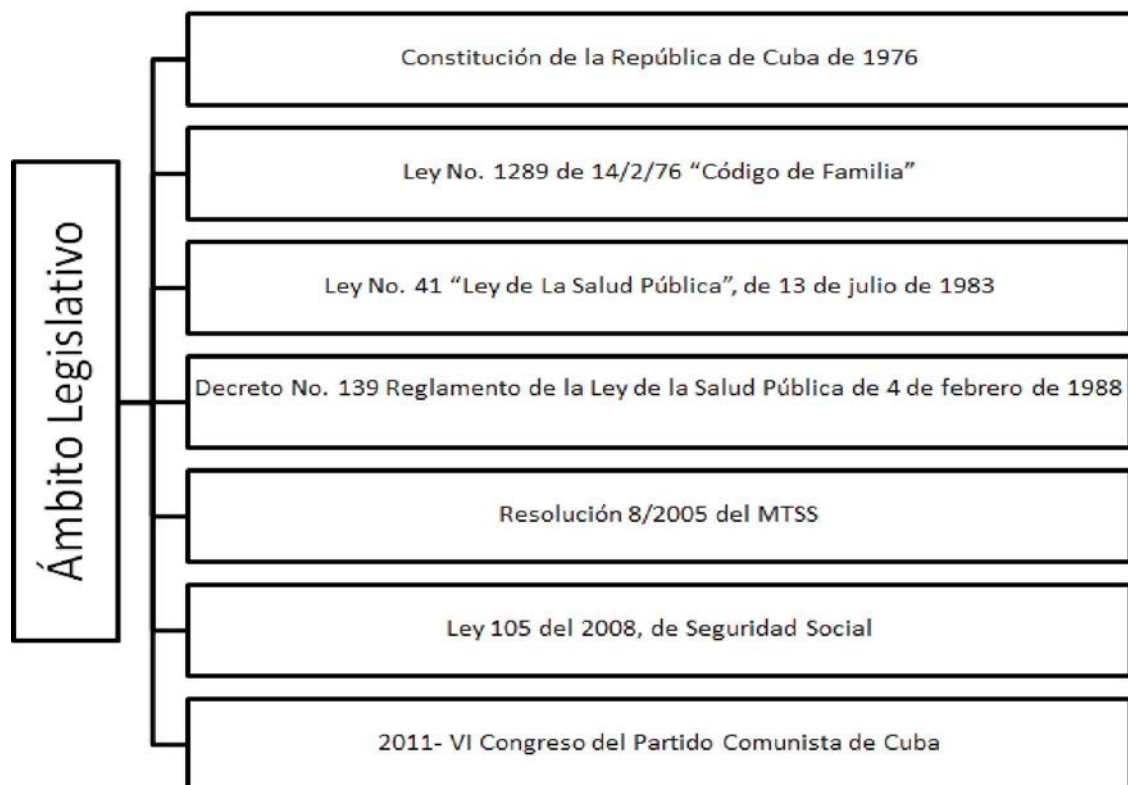


Figura 2. Protección de los adultos mayores desde el ámbito legislativo

Fuente: elaboración propia

TM León, Rene: «¿Habrá comenzado una franca disminución de la población total de Cuba?», *Juventud Rebelde*, p. 4, La Habana, 23 de junio de 2018.

En la Constitución de la República de Cuba, el artículo 47 plantea que el Estado garantizará la protección adecuada a todo trabajador impedido por su edad, mientras que el artículo 48 destaca que el Estado ha de proteger mediante la Asistencia Social a los ancianos sin recursos ni amparo que carezcan de familiares en condiciones de prestarles ayuda.TM

Por su parte, la Ley No. 1289 del 14 de febrero de 1975 del Código de Familia, en sus artículos 148 y 150, establece la tutela de las personas mayores declaradas incapacitadas, tanto para las que cuentan con amparo familiar como para las que permanecen en establecimientos asistenciales.TM

La Ley No. 41, Ley de la Salud Pública, del 13 de julio de 1983, en su Capítulo II, Sección Quinta de la Atención a los Ancianos, Artículo 29, establece que:

El Sistema Nacional de Salud en coordinación con las demás instituciones del Estado y la colaboración de las organizaciones sociales y de masas, así como la participación activa de la comunidad, brinda atención a los ancianos mediante acciones preventivas, curativas y de rehabilitación de índole bio-psico-social, tendentes a lograr una vida activa y creativa en este grupo de *edad*.TM

Posteriormente, en el año 1988 surge el Decreto No. 139 Reglamento de la Ley de la Salud Pública, el cual, a tenor con los cambios producidos en este sector, en su Capítulo I, Sección Décima de la Atención al Anciano, Artículo 52, establece que: «El Sistema Nacional de Salud brindará atención al anciano mediante acciones de promoción, prevención, curación y de rehabilitación a través del médico de la familia y demás instituciones de atención ambulatoria, hospitalaria, hogares de ancianos y casas de abuelos y círculos o clubes de ancianos y la atención a domicilio».*»

En el año 2005 surge la Resolución 8 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) en cuyo Reglamento General sobre Relaciones Laborales, Capítulo I, Artículo 2, refiere los principios fundamentales que rigen la política de empleo, entre

TM Cuba: Constitución de la República de Cuba, 1976. Disponible en: <https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cu/cu054es.pdf>

Cuba: Ley No. 1289 Código de Familia, disponible en: <http://www.onbc.cu/uploads/media/page/0001/01/69f10a9e7e2dcca9b2558480e6d4c750b8fe4eef.pdf>

*» Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley No. 41 Ley de la Salud Pública, disponible en: http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/ley_41_de_la_salud_publica.pdf

204 Ministerio de Salud Pública: Decreto No. 139 Reglamento de la Ley de la Salud Pública, disponible en: <http://juriscuba.com/wp-content/uploads/2015/10/Decreto-No.-139.pdf>

ellos se citan: el pleno empleo, percibir salario igual por trabajo igual, capacitación y desarrollo, e igualdad de oportunidades para obtener empleo, sin discriminación de ningún tipo.**

La Ley 105 de 2008, de Seguridad Social, establece de manera general en sus artículos 1, 3 y 111 que el Estado garantiza la protección a toda la población mediante el Sistema de Seguridad Social, que comprende un régimen general de seguridad social y un régimen de asistencia social junto a una serie de regímenes especiales. Establece asimismo que los servicios sociales responden a programas y acciones dirigidos a grupos vulnerables como los adultos mayores.»»

Más recientemente, en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba celebrado en el año 2011, donde fueron aprobados los Lineamientos de la Política Económica y Social del Estado, quedó establecido el Lineamiento 144, que plantea textualmente: «Brindar particular atención al estudio e implementación de estrategias en todos los sectores de la sociedad para enfrentar los elevados niveles de envejecimiento de la población».™

Con estas nuevas leyes se incrementan los beneficios de la población adulta mayor. Estas rebasan el marco de las pensiones y jubilaciones e incluyen seguridad en el empleo, seguridad en el ingreso, protección y salud en el trabajo, seguridad en la formación profesional, seguridad en la nutrición, la actividad física, el desarrollo individual y la participación social de los adultos mayores.

Queda declarado que la jubilación no es obligatoria y que todos los trabajadores, sin ningún tipo de discriminación, tienen derecho a ella.

A partir de enero del año 2009, al entrar en vigor la nueva ley, se modifica la edad de jubilación, incrementándose cinco años. Pero ese incremento se realizó de forma gradual, de manera que la parte de la población involucrada sufriera las menores afectaciones posibles. También se acordó incrementar los montos de las jubilaciones y el establecimiento de otros beneficios.

Se aprobó que los jubilados se pudieran contratar, añadiendo salario a su jubilación. Esto ha tenido lugar básicamente entre los profesionales y técnicos,

** Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: Resolución 8, disponible en: <http://www.aclifim.sld.cu/Leyes/Res8-2005mtss.pdf>resolucion82005

™ Asamblea Nacional del Poder Popular: Ley No. 105 de Seguridad Social, disponible en: http://files.sld.cu/prevemi/files/2013/03/ley_105_seguridad_social_2008.pdf.

™ Partido Comunista de Cuba: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>

fundamentalmente maestros y otros especialistas, quienes suman un nuevo salario al monto de su jubilación.

Uno de los elementos esenciales de la nueva concepción y reorientación de las políticas sociales y sectoriales estriba en organizar las acciones y los recursos en función de las personas, más que en organizar a las personas en torno a los servicios disponibles.

En el ámbito administrativo, destaca la Resolución Ministerial No. 85 del 6 de abril de 1982, relacionada con la creación de Hogares de Ancianos.

Los hogares de ancianos fueron concebidos para aquellas personas adultas mayores que tenían algún problema físico o social, pero contaban con un alto grado de validismo. En los mismos el anciano hace una vida de internamiento total, con atención las veinticuatro horas del día y recibe alimentos y medicamentos de forma subsidiada, servicio de fisioterapia y rehabilitación, interconsultas especializadas para atender las diferentes patologías, ropa de cama, vestuario y calzado.»»

En consonancia con la línea de trabajo relacionada con los decretos o normas administrativas para proteger los derechos de las personas mayores, en el año 2011 se actualizó el Reglamento de Hogares de Ancianos, lo que ha permitido avanzar en la protección de los derechos de las personas mayores institucionalizadas en Cuba. En la actualidad, y a partir de nuevas concepciones que plantean la conveniencia de la permanencia del anciano en su seno familiar y en la comunidad, la tendencia se dirige a una disminución del número de personas en este tipo de hogares, aunque su mantención y necesidad resultan evidentes.**

Por otra parte, fueron también creadas las casas de abuelos. Las mismas son instituciones diurnas con un régimen de vida seminterno, abiertas a partir de las 8:00 a.m. hasta las 5:00 p.m., a las cuales ingresan los ancianos carentes de familiares que puedan atenderlos durante el día, pero duermen en sus casas. Ellos deben valerse por sí mismos y contar con capacidad para asumir actividades de la vida diaria.

Las modalidades de régimen seminterno e interno buscan la reinserción de los adultos mayores a la solución de problemas en la comunidad, ampliar la cultura general integral de estas personas y lograr una mayor utilización del tiempo libre por parte de ellos.

TM Benítez, María Elena: «Envejecer en Cuba: mucho más que un indicador demográfico», *Revista Novedades en Población*, 11 (22): 10-19; Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), La Habana, jul.-dic., 2015.

*» ídem.

Los hogares de ancianos presentan la ventaja de que, además de contar con la asistencia continua de un médico, también ofrecen o facilitan la atención de nutricionistas, kinesiólogos, bioquímicos, entre otros especialistas. También posibilitan el acceso a otros servicios como peluquería, podología, manicura, etc. Destaca además el hecho de que el espacio brinda la posibilidad de realizar actividades recreativas.

Como contrapartida, implican la pérdida del contacto permanente entre el anciano y su familia y el acomodarse a determinados horarios de visitas. También mencionan el hecho de que la alimentación es sana pero no siempre del agrado del adulto mayor. Se señala además que generalmente tienen que compartir la habitación y otros espacios con otras personas.

En consonancia con la línea de trabajo relacionada con el diseño de políticas dirigidas a las personas de la tercera edad, se ha podido investigar que existe un amplio conjunto de estas.

En el año 2011 se creó un Grupo de Trabajo denominado Envejecimiento poblacional y la salud del trabajador. El mismo tuvo como finalidad identificar y deslindar las acciones y regulaciones que le correspondían al Ministerio de Salud Pública y a otros sectores con el propósito de favorecer la implementación de políticas públicas más saludables en la población cubana. Las políticas definidas por este grupo incluyen acciones intra y extrasectoriales y son:TM

1. Promover una visión positiva del envejecimiento, con enfoque de ciclo vital, desarrollando estrategias apropiadas para los adultos mayores que incluyen actividades educacionales, recreativo-culturales y la práctica sistemática de actividad física mediante el incremento de círculos de abuelos, campañas de comunicación y la participación en la universidad de la tercera edad.
2. Perfeccionar la atención médica integral a la población adulta mayor a través de los equipos básicos de salud, los equipos multidisciplinarios de atención gerontológica, vacunación, servicios de geriatría y atención diferenciada en centros laborales de alto riesgo.
3. Garantizar una cobertura de atención comunitaria e institucional a los adultos mayores vulnerables mediante casas de abuelos, asistentes domiciliarios y hogares de ancianos.

4. Cubrir las demandas para la atención a las personas con discapacidad.
5. Promover entornos favorables (físicos y sociales) para los adultos mayores.
6. Capacitar los recursos humanos necesarios para afrontar el envejecimiento de la población cubana.

Relacionados con este diseño se pusieron en marcha programas específicos dirigidos a las personas mayores en las áreas de la seguridad económica, la salud y los entornos propicios (ver figura 3).

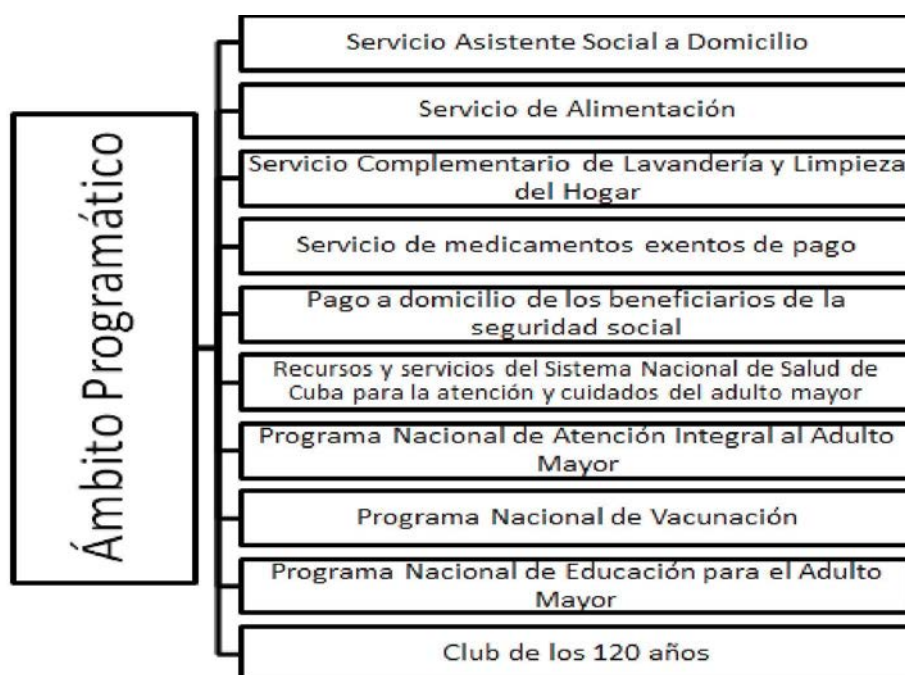


Figura 3. Atención al adulto mayor desde el ámbito programático

Fuente: elaboración propia

En el área de la seguridad económica se cuenta con la prestación de diversos servicios. El de asistente social a domicilio pretende brindar apoyo o mantenimiento de hábitos higiénicos, alimentarios, de sueño y de esfínteres, la elaboración de alimentos, el mantenimiento de la higiene del hogar y la movilización y desplazamiento de la persona. Como funciones complementarias incluye la administración de medicamentos con previa prescripción médica, el acompañamiento dentro y fuera del domicilio, la realización de gestiones que el beneficiario no puede hacer por sí mismo y la promoción del acceso a los servicios sociales, paseos, visitas y consultas.TM

Por su parte, el servicio de alimentación proporciona alimentos elaborados en comedores o unidades del territorio para el desayuno, el almuerzo y la comida de personas que lo requieran. Su costo puede ser sufragado por el propio beneficiario, sus familiares o a través de los subsidios de la Seguridad Social para las personas con ingresos insuficientes.

También aparece el servicio complementario de lavandería y limpieza del hogar, el cual proporciona a personas que lo requieran el servicio de lavado de ropa y/o limpieza del hogar; el servicio de medicamentos exentos de pago para las personas mayores que reciben ingresos insuficientes y el pago a domicilio de los beneficiarios de la seguridad social.TM

Orientado al área de la salud, el Ministerio de Salud Pública se concibe como el organismo de la administración central del Estado que tiene a su cargo dictar las políticas y regulaciones sanitarias del país y orienta metodológicamente las acciones de salud a todo el Sistema Nacional de Salud (SNS). En materia de servicios, el sistema ofrece a todos de forma gratuita asistencia médica y esto mató lógica, preventiva y curativa, hospitalaria general y especializada, rehabilitación física, psíquica y laboral y servicios funerarios.

El Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor fue implementado en 1997 y se actualiza anualmente. El mismo se acompaña del desarrollo de la geriatría desde el punto de vista sanitario y de la gerontología desde el punto de vista social; ambas especialidades permiten estudiar mejor los aspectos del envejecimiento poblacional y sus requerimientos en múltiples ámbitos de la vida social.TM

El mismo se estructura en tres direcciones o subprogramas:

- . Atención comunitaria.
- . Atención institucional.
- . Atención hospitalaria.

El subprograma de Atención Comunitaria al Adulto Mayor, auspiciado por la Dirección Nacional de Asistencia al Adulto Mayor, tiene como propósitos contribuir a elevar el nivel de salud, el grado de satisfacción y la calidad de vida del adulto mayor mediante acciones de prevención, promoción, asistencia y rehabilitación ejecutadas

212 ídem.

213 Ministerio de Salud Pública: Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor, disponible en: <http://files.sld.cu/redenfermeriacomunitaria/files/2015/01/programa-de-atencion-integral-al-adulto-mayor.pdf>

por el Sistema Nacional de Salud Pública en coordinación con otros organismos y organizaciones del Estado involucrados en esta atención. Estas acciones deben tener como protagonistas a la familia, la comunidad y al propio adulto mayor en la búsqueda de soluciones locales a sus problemas.

El subprograma hospitalario se propone elevar la calidad de la atención médica social a los adultos mayores en los niveles secundarios y terciarios del sistema mediante acciones de promoción, prevención y terapéutica integral, incluida la rehabilitación. Dentro de la atención secundaria se cuenta con los servicios de geriatría, de los que son beneficiarios los adultos mayores con múltiples enfermedades, con complicaciones crónicas y agudas y con pérdidas funcionales que demandan de una atención más especializada.

El subprograma institucional se concentra en centros de larga estadía ya mencionados, hogares de ancianos que cuentan con todos los beneficios y servicios descritos anteriormente, centrados en el cuidado de los ancianos que no cuentan con asistencia familiar.

Otro de los programas concebidos y ampliamente difundidos es el Programa Nacional de Vacunación, que protege anualmente al 100 % de la población mayor de sesenta años contra el riesgo de la influenza y cada diez años contra el toxoide tetánico.

En el área de los entornos propicios se destaca el Programa Nacional de Educación para el Adulto Mayor, que constituye una de las principales líneas de acción para mejorar el entorno físico y social de los adultos mayores. En este contexto se creó la Universidad de la Tercera Edad, cuyo objetivo fundamental es la superación cultural, la actualización científico-técnica y la reinserción social de este grupo etario. Cuenta con filiales en el área urbana y rural. Una de sus más importantes proyecciones es propiciar la introducción de los trabajos de curso de los graduados mayores en organismos de la economía, instituciones sociales, comunitarias y científicas.TM

También ha cobrado gran auge el Club de los 120. Se asocian personas de todas las edades que aspiran a una longevidad satisfactoria mediante actividades educativas, de promoción de salud y de participación social, favoreciendo la solidaridad y las relaciones intergeneracionales.

En consonancia con la línea de trabajo relacionada con el fortalecimiento de las instituciones dirigidas a las personas mayores se pueden citar tres (ver figura 4):

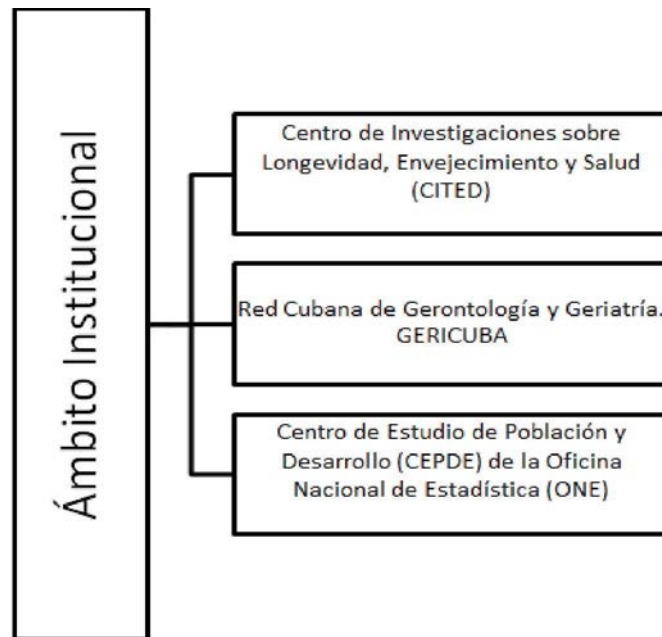


Figura 4. Atención al adulto mayor desde el ámbito institucional
Fuente: elaboración propia

El Centro de Investigaciones sobre Longevidad, Envejecimiento y Salud (CITED) tiene como misión investigar los factores que contribuyen o limitan la expansión de la vida de los cubanos, diseñar estrategias de promoción y prevención durante todo el ciclo vital que permitan el logro de una longevidad satisfactoria, así como desarrollar la capacitación de todos los miembros del Sistema Nacional de Salud en los temas de expansión de la vida, envejecimiento saludable y la atención a las personas mayores en Cuba. Constituye el centro de referencia nacional para el desarrollo de la gerontología y la geriatría.

Por otra parte, la Red Cubana de Gerontología y Geriatría (GERICUBA) es un sitio creado con la misión de establecer la presencia en la Red Telemática de Salud de Cuba (INFOMED) la gerontología y la geriatría cubanas y propiciar la gestión de información y conocimientos para todos los profesionales, técnicos y cualquier persona vinculada con la atención al adulto mayor; y para el desarrollo de las investigaciones, la docencia y la calidad asistencial a este grupo poblacional. Incluye asimismo servicios para el adulto mayor, cuenta con diversos recursos útiles para el desarrollo e implementación de clínicas para la evaluación y manejo de la demencia y la incontinencia urinaria; herramientas para la investigación y la docencia en el ámbito del envejecimiento y un directorio sobre los centros de atención del adulto mayor.

Existe además la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), que tiene como misión garantizar la producción de estadísticas de calidad a través del Sistema Estadístico Nacional. Cuenta con el Centro de Estudios de Población y Desarrollo

(CEPDE), que ha coordinado y realizado investigaciones y encuestas relacionadas con el envejecimiento. Entre estas se destacan:

- . Encuesta nacional de envejecimiento de Cuba y sus territorios (2010).
- . Proyecciones de la Población de Cuba 2011-2035 (2011).

Algunas reflexiones sobre las políticas públicas para el envejecimiento poblacional en Cuba

El país necesita del diseño y ejecución de una política integral de población que reconozca a la misma en tanto objeto y sujeto del desarrollo para los trazados estratégicos, considerando su estructura, tamaño, composición, ubicación y movilidad y articulando políticas diferenciadas según las necesidades y especificidades de los territorios, sectores o ramas de la economía y tipos de familias.

Luego de una exhaustiva revisión bibliográfica puede afirmarse que las acciones y políticas aquí consideradas sirven para asegurar la efectividad de los derechos del adulto mayor en Cuba. Cuentan con un organismo rector y promueven cuestiones vinculadas con la seguridad económica, la salud, los entornos favorables y sistemas de cuidados. Las mismas se adecúan al estándar internacional en lo referente a derechos humanos.

Varias de estas iniciativas pueden considerarse innovadoras por su concepción y el modo en que promueven los procesos participativos de los beneficiarios y de toda la comunidad, como es el caso del Programa Nacional de Educación para el Adulto Mayor, considerado un ejemplo de buenas prácticas.

Es destacable la intencionalidad que subyace en cada una de estas políticas en cuanto al aporte que se espera de los adultos mayores para el desarrollo del país y en cuanto a la toma de decisiones y la capacitación requerida por parte de los equipos de trabajo destinados a la atención directa de este grupo poblacional. Se pudo constatar además que se encuentran establecidas las conexiones requeridas Ínter e intrasectoriales (MINSAP, MTSS, ONEI, entre otros), aunque puede descentralizarse más el control y la toma de decisiones en este sentido, dado que el fenómeno del envejecimiento va más allá del sistema de salud y seguridad social, lo abarca todo.

En lo referente al Programa de Atención Integral del Adulto Mayor, cuyo propósito general y composición fue precisado en acápite anteriores, puede decirse que cuenta en su diseño con una estructura coherente y abarcadora. Cada uno de los tres subprogramas (atención comunitaria, atención institucional y atención hospitalaria) tiene debidamente definidos los propósitos, objetivos y límites que abarca. Precisa las

actividades para cumplimentar cada objetivo, así como los indicadores para su medición en cada uno de los niveles. Se declaran asimismo los métodos para la evaluación y control. Sin embargo, el programa no explicita la participación y compromiso de los beneficiarios (adultos mayores) en las acciones dirigidas a ellos (¿qué desean?, ¿cuáles son sus ideales de bienestar?, ¿dónde precisan tener mayor participación?, ¿qué servicio necesitan priorizar?), ni prevé la participación de estos en el monitoreo y control de la implementación del programa y sus impactos. Como programa integral debió incluir algún objetivo en el subprograma comunitario orientado al impacto que el envejecimiento genera sobre las familias, con actividades que de alguna manera protejan económica, social y emocionalmente la figura del cuidador (en su inmensa mayoría mujeres, víctimas de la tradición y de las relaciones económicas y de socialización). A tenor con el planteamiento anterior y dado el incremento del índice de vejez que lleva aparejado el aumento de la relación de dependencia, sería preciso que esta política incluyera nuevos tipos de cuidados que desde hace tiempo son demandados y que no se circunscriben únicamente a las casas y hogares de ancianos.

Aunque se reconoce el avance, el alcance, la voluntad y connotación de las políticas públicas para el envejecimiento en Cuba, todavía no se alcanza toda la coherencia necesaria entre el diseño y el contexto, lo que cada vez resulta más preocupante y contradictorio. El monitoreo debe ser más constante y audaz, tanto en el plano individual como poblacional.

Deben considerarse las diferencias regionales e incluso comunitarias; las políticas sociales y sectoriales diferenciadas deben contribuir a la reducción de las disparidades sociales y al propio tiempo producir efectos positivos en términos de rentabilidad económica y sostenibilidad financiera. Pero sobre todo, la concepción de una política de este género en Cuba tiene que considerar la dinámica poblacional actual y su influencia en la vida socioeconómica. Entiéndase que no se puede establecer una política para el envejecimiento alejada de la influencia, para nada irrelevante, de un flujo migratorio externo creciente, una tasa de mortalidad que se presume baja, y una tasa de fecundidad con tendencia decreciente que no logra los valores indicados de reemplazo desde hace más de un trienio. Se impone, en este sentido, integrar paralelamente políticas que resulten verdaderamente eficientes, encaminadas a estimular la fecundidad y que aborden las causas estructurales con un enfoque multidimensional.

No basta con la existencia de un ámbito institucional que promueva las organizaciones e investigaciones sobre la problemática y su proyección futura. Se hace necesaria la reformulación de varias de estas políticas con un enfoque más

integrador y aterrizado que permita atender de manera efectiva este fenómeno, el cual, de continuar a este paso, amenaza con ser irreversible.

Conclusiones

Cuba enfrenta un escenario demográfico muy peculiar a nivel internacional, caracterizado por bajas tasas de fecundidad, un sostenido crecimiento de la emigración y un alto nivel de envejecimiento. En este sentido, la atención a la dinámica demográfica es una prioridad del país y está recogida en documentos rectores como los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Existe la voluntad política de enfrentar el envejecimiento poblacional a partir de la implementación de normas jurídicas, programas y acciones. Sin embargo, es preciso armonizar la dinámica social y poblacional con la dimensión económica, familiar y comunitaria, lo cual aconseja un diseño de políticas públicas para el envejecimiento que contemple en su integralidad este conjunto de retos y oportunidades y tome en cuenta los diferentes niveles de su impacto previsible.

Asimismo, se hace imprescindible la plena participación de todos los actores implicados en este fenómeno demográfico en la elaboración, ejecución y control de las políticas y programas referentes al envejecimiento.

Entre las dificultades y carencias que enfrentan los programas de atención al adulto mayor se puede mencionar el aumento progresivo de las necesidades y recursos para una población que envejece en las instituciones y en la comunidad, incluyendo las necesidades del cuidador. También se visualiza la necesidad de políticas que resulten verdaderamente eficientes en relación con el estímulo de la fecundidad, lo que se resume en la necesidad de alcanzar una coherencia entre el diseño de estas políticas y el contexto sociodemográfico actual.

Por otro lado, las coyunturas económicas han revelado la necesidad de revisar las políticas y reorientar los programas en la dirección de una mejor sustentabilidad financiera.

Bibliografía

AJA, ANTONIO y otros: «Propuesta de un enfoque estratégico para abordar el envejecimiento de la población», *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 4 (2), Academia de Ciencias de Cuba, La Habana, jul.-dic, 2014.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR: Ley No. 41 Ley de la Salud Pública, disponible en:

http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/desastres/ley_41_de_la_salud_publica.pdf

_____ : Ley No. 105 de Seguridad Social, disponible en:
http://files.sld.cu/prevemi/files/2013/03/ley_105_seguridad_social_2008.pdf

BENÍTEZ, MARÍA ELENA: «Envejecer en Cuba: mucho más que un indicador demográfico», *Revista Novedades en Población*, 11 (22): 10-19; Centro de Estudios Demográficos (CEDEM), La Habana, jul.-dic, 2015.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO: *Envejecimiento de la población cubana*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo, La Habana, 2017.

_____ : *Estudios y datos de la población cubana*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo, Universidad de La Habana, La Habana, 2017.

CENTRO DE ESTUDIOS DE POBLACIÓN Y DESARROLLO y OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN: *Proyecciones de la población cubana 2010-2030*, Centro de Estudios de Población y Desarrollo y Oficina Nacional de Estadísticas e Información (CEPDE-ONEI), La Habana, 2015.

CUBA: Constitución de la República de Cuba, 1976. Disponible en:
<https://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/cu/cu054es.pdf>

_____ Ley No. 1289 Código de Familia, disponible en:
<http://www.onbc.cu/uploads/media/page/0001/01/69f10a9e7e2dcca9b2558480e6d4c750b8fe4eef.pdf>

LAHERA, EUGENIO: *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA: Programa Nacional de Atención Integral al Adulto Mayor, disponible en:
<http://files.sld.cu/redenfermeriacomunitaria/files/2015/01/programa-de-atencion-integral-al-adulto-mayor.pdf>

_____ : Informe Nacional, disponible en:
<https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/9/46849/Cuba.pdf>

_____ : Decreto No. 139 Reglamento de la Ley de la Salud Pública, disponible en: <http://juriscuba.com/wp-content/uploads/2015/10/Decreto-No.-139.pdf>

MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL: Resolución 8, disponible en:
<http://www.aclifim.sld.cu/Leyes/Res8-2005mtss.pdf> resolución 8 2005

OFICINA NACIONAL DE ESTADÍSTICAS E INFORMACIÓN DE CUBA: Sitio digital de la Oficina Nacional de Estadísticas e Información de Cuba, disponible en:
<http://www.one.cu>

- PALLARES, FRANCESC: «Las políticas públicas: el sistema político en acción», *Revista de Estudios Políticos*, nueva época (62): 141-162; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, oct-dic, 1988.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, VI Congreso del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 2011. Disponible en: <http://www.granma.cu/file/pdf/gaceta/01Folleto.Lineamientos-4.pdf>
- SABATIER, PAUL y DANIEL MAZMANIAN: «La implementación de la política pública: un marco de análisis», en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, pp. 323-372, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- TAMAYO LEÓN, RENE: «¿Habrá comenzado una franca disminución de la población total de Cuba?», *Juventud Rebelde*, p. 4, La Habana, 23 de junio de 2018.
- THOENIG, JEAN CLAUDE: «Política pública y acción pública», *Gestión y Política Pública*, VI (1): 19-37; Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, ene.-jun., 1997.

VALORACIONES SOBRE LA POLÍTICA CULTURAL CUBANA EN SESENTA AÑOS DE REVOLUCIÓN: RETOS DE LA DIVULGACIÓN MUSICAL DE LA EMISORA RADIAL CMHW DE SANTA CLARA (2010-2018)

Lie. Hayled M. Reyes Martin

[...] la madre del decoro, la savia de la libertad, el mantenimiento de la República y el remedio de sus vicios, es, sobre todo lo demás, la propagación de la cultura.

JOSÉ MARTÍ

Las sociedades del siglo xxi centran cada vez más su búsqueda en mecanismos que viabilicen su mejor funcionamiento. Desde hace unas décadas se percibe el aumento de acciones por parte de los gobiernos en pos de la implementación de políticas públicas con este fin.

Este giro hacia la disciplina de las políticas públicas comenzó con su fundación en la segunda mitad del siglo pasado en los Estados Unidos, impulsada por Harold Lasswell, mientras que en América Latina fue acogida a finales de los años ochenta y principios de los noventa, sobre todo después de finalizada la etapa de las dictaduras militares que castigaron a la región. Por supuesto, su recepción a nivel mundial fue gradual pero masiva; no existe prácticamente ningún gobierno que en su toma de decisiones no haya implementado o esté implementando una política pública.

Según el especialista en la materia Luis Aguilar Villanueva, se entiende por política pública:

[...] un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales, por cuanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales, por cuanto son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.TM

Una política pública no es una ley impuesta por el gobierno para resolver desmanes y/o demandas sociales, más bien su objeto está encaminado hacia el interés o beneficio público, y la eficiencia para su realización se basa en la participación ciudadana, es decir, la interrelación Estado-sociedad civil.

Las políticas públicas desde su concepción primigenia abarcaron un amplio rango de problemas. Orientadas hacia necesidades sociales de importancia estratégica, como la salud, la educación, la seguridad social, la erradicación de la pobreza, la migración o el medio ambiente, no dejan de abordar fenómenos aparentemente más superfluos como pueden ser el arte o la cultura en general.

El abordaje de la política pública cultural cobra especial relevancia en las sociedades globalizadas y homogeneizadas de hoy. Por tanto, la implementación de una política cultural coherente adquiere, especialmente en Latinoamérica, un importante lugar en la agenda de los gobiernos, así como en la batalla contra la hipertrofia social de la seudocultura que degrada la verdadera cultura popular de los diversos pueblos.

El término *política cultural* ha tenido varias definiciones; esta aparece por primera vez en 1967 formulada por la UNESCO como:

[...] el conjunto de principios operativos, de prácticas y de procedimientos de gestión administrativa o financiera, de intervención o de no intervención, que deben servir de base a la acción del Estado, tendiente a la satisfacción de ciertas necesidades culturales de la comunidad, mediante el empleo óptimo de todos los recursos humanos y materiales de los que dispone una sociedad determinada."

A partir de ahí, la mayor parte de las bibliografías coinciden en que la política cultural es la forma de intervención en la cultura por parte del Estado y la sociedad en general.

Las políticas culturales han recorrido desde el siglo xx hasta lo que va del xxi varias etapas que de alguna manera caracterizan cómo ha ido cambiando el mundo en esta última centuria. En una periodización realizada por el investigador Edwin Harvey se observan siete momentos fundamentales para la historia de las políticas culturales en el siglo xx.

Un primer momento abarca las tres primeras décadas, el cual se caracteriza por el predominio del mecenazgo oficial, en el que el Estado realiza acciones coyunturales de apoyo y subsidio en el campo, principalmente de las artes.

Luego hay una transición en los años treinta, en los que aparecen organismos administrativos nacionales de fomento y apoyo a la cultura con un carácter permanente.

El tercer momento está enmarcado en el contexto de la posguerra y la década de los cincuenta, en la que se crean las primeras organizaciones intergubernamentales de carácter mundial alrededor de las Naciones Unidas. Se acentúa la acción internacional en materia de educación y cultura, así como el apoyo y la preocupación por el papel de las industrias culturales.

La etapa que le sigue se ubica en los años sesenta, y está caracterizada por el nacimiento, en la mayoría de los países de Iberoamérica, de organismos nacionales de apoyo y fomento de la dimensión cultural, así como por el surgimiento de una legislación cultural en temas constitucionales.

La década de los setenta es el momento donde el tema y el problema cultural se vuelven ineludibles; esta etapa se inicia con la importante Conferencia de Venecia sobre Políticas Culturales. Asimismo, destaca la Conferencia de Bogotá en 1978, donde se acuerdan los principios de las políticas culturales para América Latina.

El período que le sigue se enmarca en los años ochenta, donde se introduce un importante acento en los asuntos relativos al financiamiento cultural y emergen un conjunto de investigaciones realizadas por los centros académicos. A partir de esta etapa son destacables tres aspectos: la discusión por el papel y límite del Estado en la formulación de las políticas culturales, la preocupación por un cualitativo incremento en la participación de la sociedad en su conjunto, y el papel destacado de la comunidad universitaria en las acciones relativas a su formulación.TM

Según Edwin Harvey, existe un séptimo período que transcurre durante la década de los noventa y el nuevo milenio, donde los efectos negativos de la globalización, las crisis económicas y las políticas neoliberales han afectado de manera directa la realización de políticas culturales.

Este último período de imperialismo o colonialismo cultural, especialmente los años comprendidos entre 2010 y 2018, será tomado como contexto para evaluar la política cultural cubana en el presente trabajo.

Breve bosquejo de la política cultural cubana (1959-2017)

En Cuba, los males sociales relacionados con la imposición capitalista de una cultura homogénea y colonial tuvieron su fin con el triunfo de la Revolución cubana en 1959. La consecuente aplicación de un sistema social más inclusivo fue la respuesta de la nueva dirección, donde se reforzaba el aspecto cultural como nunca antes. Tal vez, fue esta el área donde más esfuerzos hizo el gobierno revolucionario en pos de emancipar al hombre.

Como precedente, se puede argumentar que en la primera mitad del siglo xx no existía en la isla una política cultural definida por parte del Estado; además, era nulo cualquier proceso cultural de dimensiones sociales o populares. La cultura en el período republicano era elitista y excluyente. Con el triunfo revolucionario se abrieron nuevas formas para el espacio cultural de la nación. Estas se concretaron en el amplio proceso de masificación de la cultura, muy ligado con la educación, que se llevó a todos los rincones del país mediante la institucionalización de una política cultural autóctona que mostraba la verdadera identidad de lo cubano.

Era categórico Lisandro Otero al afirmar que la Revolución cubana nacía con un solo objetivo: «[...] masificar la cultura de las nuevas generaciones desde los primeros años de estudio, reafirmando nuestras raíces culturales y asimilando lo mejor de la cultura universal».™

La primera gran obra a escala nacional para desarrollar una nueva política cultural fue la Campaña Nacional de Alfabetización, la cual se llevó a cabo conjuntamente con todas las reformas educacionales desarrolladas en este período.

En esta primera etapa, que abarcó desde 1959 hasta los años setenta, los esfuerzos del gobierno cubano estaban encaminados a la institucionalización del país y al proceso de democratización de la cultura. Se le puede denominar como un período de «creación heroica».

En el mismo primer año del triunfo revolucionario se crea el Instituto Cubano de Arte e Industria Cinematográficos (ICAIC), conocido como la primera ley revolucionaria referente a la actividad cultural. Del mismo modo, se funda Casa de las Américas, institución convertida en frente de combate ideológico y artístico para todos los intelectuales de la región; y nace la agencia de noticias Prensa Latina, la primera institución de lucha comunicacional creada por la Revolución en el poder.

En su segundo año se crea la Imprenta Nacional, mecanismo necesario para el fortalecimiento de la cultura popular, con grandes tiradas de obras literarias clásicas;

ejemplo de esto fue la primera tirada masiva de 10 000 ejemplares de *El ingenioso hidalgo don Quijote de la Mancha*, de Miguel de Cervantes. En el momento de la creación de la Imprenta Nacional, hay una frase de Fidel Castro muy reveladora en lo que respecta a la formación del hombre nuevo en la nueva cultura revolucionaria que se empezaba a fomentar: «[...] no le decimos al pueblo cree, sino lee». Esta sería la génesis del surgimiento en 1967 del Instituto Cubano del Libro (ICL).

El año 1961 va a resultar fundamental para la gestación de una política cultural propia, pues además de la ya mencionada Campaña de Alfabetización, el año comienza con la fundación del Consejo Nacional de Cultura (CNC), organismo necesario para regir la política cultural que no existía anteriormente, y máxima instancia a nivel nacional a partir de la cual se organizaba y canalizaba la vida cultural del país. En el verano, tuvo lugar el trascendental intercambio de las máximas figuras políticas con la vanguardia artística e intelectual del país. Este evento cerró con el discurso del entonces Primer Ministro Fidel Castro, el cual pasaría a la posteridad con el título de *Palabras a los intelectuales* y se convertiría en el documento fundador y programático de la política cultural en Cuba. En la oratoria de Fidel había una frase que sería, en lo adelante y hasta nuestros días, el principio rector de la política cultural cubana: «[...] dentro de la Revolución, todo; contra la Revolución, nada».™

Como precedente antes de este intercambio, hubo un incidente en materia de política cultural. La prohibición de la exhibición pública del filme *P.M.* de Sabá Cabrera Infante fue el hecho que incidió en la reunión que realizara el Comandante con los intelectuales. Como resultado surgieron una cantidad de interrogantes en la vanguardia artística: ¿qué expresión artística formaba parte de la Revolución cubana? ¿Qué obra era revolucionaria y cuál era contrarrevolucionaria? ¿No ir contra la Revolución significaba silenciar los males sociales o implicaba no ser críticos? ¿Quién, cómo y según qué criterios se decide qué es «dentro» y qué es en «contra»? A todas estas cuestiones se le fueron dando respuestas en el camino, partiendo precisamente del histórico *Palabras a los intelectuales*, y pasando por el artículo del intelectual cubano Roberto Fernández Retamar titulado «Hacia una intelectualidad revolucionaria en Cuba» (1966), donde exponía:

Un error teórico cometido por quien puede convertir sus opiniones en decisiones, ya no es solo un error teórico: es una posible medida incorrecta. Con medidas incorrectas hemos topado, y ellas plantean, por lo pronto, un problema de conciencia a un intelectual revolucionario, que no lo será de

veras cuando aplauda, a sabiendas de que lo es, un error de su revolución, sino cuando haga ver que se trata de un error. Su adhesión, si de veras quiere ser útil, no puede ser sino una adhesión crítica, puesto que la crítica es *el ejercicio del criterio*. Cuando hemos detectado tales errores de la revolución, los hemos discutido. Así ha pasado no solo en el orden estético, sino con equivocadas concepciones éticas que se han traducido en medidas infelices. Tales medidas fueron rectificadas, unas, y otras están en vías de serlo.TM

El tercer año de la Revolución (1961) fue decisivo, debido a que en medio de estas apremiantes circunstancias, existían otras condicionantes que entorpecían el desarrollo dialéctico del proceso revolucionario, y no eran precisamente de tipo cultural o intelectual, sino más bien de carácter político; sin embargo, se relacionaban tanto unas con otras, que en ocasiones se confundían o entrelazaban. En *Palabras a los intelectuales*, Fidel habla como el dirigente máximo de la Revolución, y logra mantener una relación íntima entre los principios, la estrategia y la táctica en medio de una situación política e ideológica muy compleja. Su oratoria mantiene siempre un tono persuasivo, maneja argumentos y trata de influir y convencer. Disuadir a los escépticos, y convencer a los «contrarios». No ordena ni comunica decretos, no condena al documental *P.M.*, y es muy cuidadoso en cuanto a la no pretensión de que unos u otros tengan la razón; reconoce que se han expresado pasiones, grupos, corrientes, querellas, ataques, que incluso hay víctimas de injusticias.TM Además, no utiliza nunca expresiones como «problemas ideológicos» o «servir consciente o inconscientemente al enemigo», que tan funestas serían para la cultura en el curso posterior de la Revolución. Al contrario, su discurso contiene gran cantidad de expresiones como: «[...] la Revolución no puede ser, por esencia, enemiga de las libertades», «[...] la Revolución no le debe dar armas a unos contra otros», «[...] cabemos todos: tanto los barbudos como los lampiños», «[...] tenemos que seguir discutiendo estos problemas [...] en asambleas amplias, todas las cuestiones».TM El combate ideológico con el que comienza el párrafo, y que aparentemente no tenía nada que ver con la cultura, era el problema referente al poder político y hegemónico marcado por un sector muy legitimado al interior de la

²² Fernández Retamar, Roberto: «Hacia una intelectualidad revolucionaria en Cuba», en *Ensayo de otro mundo*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1967.

TM Martínez Heredia, Fernando: «Acerca de *Palabras a los intelectuales*, 55 años después», disponible en: <http://www.cubadebate.cu>

²²² Castro, Fidel: ob. cit.

Revolución y que exhibía ciertas tendencias elitistas, representado a través de las Organizaciones Revolucionarias Integradas (ORÍ).

Al referirse a este discurso de Fidel, el intelectual y marxista cubano Fernando Martínez Heredia hace alusión a la famosa frase («dentro de la Revolución, todo; contra la Revolución, nada»), y argumenta:

Las proposiciones que son repetidas hasta el cansancio y sin atender a su significado, como si fueran rezos, pierden su valor, cualquiera sea su autor. Si recuperamos todo el discurso que pronunció Fidel, contiene, a mi juicio, la defensa de la posición revolucionaria cubana, de un poder muy reciente e inexperto en medio de una pelea tremenda, frente a las tendencias elitistas y frente a la pretendida «pureza ideológica» que enarbolaban las ORÍ. La idea del intelectual honesto, valioso en sí mismo, que no milita en la Revolución, le permite a Fidel hacer planteamientos fundamentales respecto a los problemas reales que confronta la transición socialista.TM

Sobre esto, Fidel era puntual, al decir que: «[...] la Revolución debe tener la aspiración de que no solo marchen junto a ella todos los revolucionarios [...] la Revolución debe aspirar a que todo el que tenga dudas se convierta en revolucionario [...] la Revolución nunca debe renunciar a contar con la mayoría del pueblo».TM

Por último, Martínez Heredia alertaba sobre la significación y vigencia del histórico discurso cincuenta años después, cuando afirmaba que veía la trascendencia de las *Palabras a los intelectuales* en el conjunto de la intervención de Fidel y en los objetivos que tuvo, y no solo en aquella frase famosa. A continuación reafirmaba su posición respecto a la premisa fijada en el futuro de la política cultural cubana, exponiendo que esa frase atendía a lo esencial de aquella coyuntura, y no al propósito imposible de enunciar un principio general permanente de política cultural.TM

Por otro lado, en el propio año 1961, transmite oficialmente por primera vez la emisora Radio Habana Cuba; además, se crea la Unión Nacional de Escritores y Artistas de Cuba (UNEAC), como consecuencia del encuentro que tuvo con Fidel un mes antes la vanguardia intelectual, la cual se agrupó de esta forma en un solo ente. Asimismo, en otra importante gestión del Estado cubano fue inaugurada la Escuela Nacional de Arte (ENA). En 1962 se crea el Instituto Cubano de Radiodifusión (ICR),

²²³ Martínez Heredia, Fernando: ob. cit.

[^] Castro, Fidel: ob. cit.

²²⁵ Martínez Heredia, Fernando: ob. cit.

futuro Instituto Cubano de Radio y Televisión (ICRT). También se funda Radio Enciclopedia.

La segunda etapa estuvo caracterizada por el denominado Quinquenio Gris (1971-1975). Período oscuro de la política cultural cubana, o *anticultural*, donde hubo muchos retrocesos respecto a la primera década de ardua creación artística y de grandes conquistas alcanzadas por la Revolución. Estos retrocesos se debieron en gran medida no por el contenido estético y las propuestas artísticas, sino por quienes dirigían el proceso cultural en Cuba, por el fenómeno de la burocratización y por el mediocre período denominado *pavónate*.TM

Ambrosio Fornet inventó el término Quinquenio Gris; según él «[...] por razones metodológicas, tratando de aislar y describir ese período por lo que me parecía su rasgo dominante y por el contraste que ofrecía con la etapa anterior, caracterizada por su colorido y su dinámica interna».™

Este período, de bastante confusión cultural, se caracterizó por la aparición de dos fenómenos: la homofobia, y enmascarado con ello, el realismo socialista. Como resultado surgió un tercer fenómeno, tal vez más peligroso: el dogmatismo. Al respecto, el propio Fornet se preguntaba:

¿Qué tenía que ver un fenómeno tan profundo, que realmente había cambiado la vida de millones de personas, que había alfabetizado a los analfabetos y alimentado a los hambrientos, que no dejaba a un solo niño sin escuela, que prometía barrer con la discriminación racial y el machismo, que ponía en las librerías, al precio de cincuenta centavos o un peso, toda la literatura universal, desde Homero hasta Rulfo, desde *Dafnis y Cloe* hasta *Mi tío el empleado...*, qué tenía que ver un hecho de esas

TM El pavonato fue un período mediocre de la cultura cubana, que abarcó desde 1971 hasta 1975, y que debe su nombre a Luis Pavón Tamayo, personaje que tuvo una nefasta gestión como presidente del Consejo Nacional de Cultura en la primera mitad de los años setenta. A finales de 1968 aparecieron cinco artículos suyos en la revista *Verde Olivo*, donde atacaba duramente a varios intelectuales cubanos, entre ellos: Guillermo Cabrera Infante, Heberto Padilla y Antón Arrufa! Luis Pavón estuvo acompañado en ese período oscuro de la cultura cubana por otros funcionarios mediocres como Armando Quesada, quien presidió las cuestiones referentes al teatro, y Jorge Serguera, presidente del ICR. También tuvieron problemas en este período José Lezama Lima, por su monumental novela *Paradiso*, donde se le atacaba de promover el homoerotismo, así como Alfredo Guevara, presidente del ICAIC, debido a su polémica sobre divulgación cinematográfica con el alto dirigente comunista Blas Roca.

TM Fornet, Ambrosio: «El Quinquenio Gris: Revisitando el término», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, p. 27, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.

dimensiones con mis preferencias sexuales o con la peregrina imagen de un artista virtuoso y viril, siempre dispuesto a cantar las glorias patrias?*"

En otras palabras, ¿qué tiene que ver el valor estético con la «hombría» o con las formas judeo-cristianas preestablecidas de concebir las relaciones de pareja, implantadas en cincuenta años de seudorrepública por un capitalismo arcaico y socialmente machista que nada aportó en términos culturales? Esto era dogmatismo, unido a un marxismo soviético de corte escolástico y manualesco.

Llegó un momento álgido en el que publicar se convirtió en un problema. Pues, ¿cómo escribir o qué publicar? Respecto a esta cuestión, Fonet apuntaba también:

¿Lo «que entiende todo el mundo, que es lo que entienden los funcionarios», como decía irónicamente el Che? ¿Lo que le «gusta» al pueblo, dejándolo así estancado en su más bajo nivel, o lo que me gusta a mí, para que el pueblo vaya retinando sus gustos y un buen día llegue a ser tan culto como yo? Populismo, paternalismo, elitismo, alta cultura, cultura popular, cultura de masas o para las masas...TM

El realismo socialista creado en la Unión Soviética no era tan negativo en su contenido; la parte negativa que contenía era más bien la imposición que se realizaba de esta expresión como sistema educativo y como arte oficial. Al decir de Gramsci: «[...] el arte es educador en cuanto arte, y no en cuanto arte educador, porque en tal caso no es nada y la nada no puede educar».*» O sea, el arte por sí mismo educa, y no tendría sentido el «arte educativo», pues se basaría simplemente en la enseñanza con énfasis en lo didáctico, cuando de lo que se trata es de la búsqueda de la creación espontánea del artista. Además, el arte es arte y no propaganda política o mensaje ideológico; ahora, que el artista quiera expresar en su obra un mensaje político o que la resignificación popular (incluso jerárquica) quiera asignarle un papel ideológico es otra cuestión, que no representa para nada contradicción alguna. Este era el meollo de la complicada situación en la URSS con el realismo socialista, y que algunos funcionarios quisieron imponer en Cuba en este período.

^{2B} ibidem, p. 28.

^{2^} Ibidem, p. 29.

^{2b} Gramsci, Antonio: «El arte educativo», en *Literatura y vida nacional*, Editorial Lautaro, Buenos Aires, 1961.

A todo esto hay que sumarle la desafortunada iniciativa de crear las Unidades Militares de Ayuda a la Producción (UMAP)*» a finales de los sesenta, que trajo consigo secuelas que posteriormente desatarían varias polémicas en este período. Por supuesto, de nuevo recayó todo en una visión machista del asunto.

En este período oscuro de la cultura nacional, se celebró el Primer Congreso Nacional de Educación y Cultura en 1971 como respuesta a todas estas falencias, y en especial, como respuesta al arresto del intelectual Heberto Padilla llevado a cabo por las autoridades de la Isla. Unos días antes del Congreso había aparecido en el diario parisino *Le Monde* una carta abierta en la que varios intelectuales europeos y latinoamericanos se dirigían a Fidel para expresarle su alarma por la condena de Padilla. La respuesta no se hizo esperar, y en el enérgico discurso de clausura del Congreso «Fidel acusaría de arrogantes y prepotentes a aquellos liberales burgueses, instrumentos del colonialismo cultural, que intervenían en nuestros asuntos internos sin tener la menor idea de lo que eran nuestros verdaderos problemas: la necesidad de defendernos del imperialismo, la obligación de atender y abastecer a millones de niños en las escuelas». En su oratoria Fidel afirmó rotundamente que había «[...] que estar locos de remate, marginados de la realidad del mundo» para crear «que los problemas de este país pueden ser los problemas de dos o tres ovejas descarriadas».

Por lo expuesto anteriormente, se puede definir 1971 como el año que marca el comienzo del Quinquenio Gris, que representa el resquebrajamiento total del equilibrio que favoreció hasta ese momento el consenso en el que se había basado la política cultural.

El momento estuvo marcado por un punto de ruptura entre la Revolución y los intelectuales, tanto europeos como latinoamericanos; así como por otros acontecimientos como la muerte del Che, la intervención soviética en Checoslovaquia o Primavera de Praga, la fallida revolución del Mayo francés de 1968, y la frustrada zafra de los Diez Millones de 1970. Con la muerte del Che, se perdió la figura del político-intelectual e incluso se utilizó, o mejor dicho, se malinterpretó una idea expuesta por el comandante Guevara en *El socialismo y el hombre en Cuba*, donde exponía que: «[...] la culpabilidad de muchos de nuestros intelectuales y artistas reside

^{7M} Las UMAP consistieron en que tanto jóvenes homosexuales como religiosos tuvieron que pasar su servicio militar en unidades forzosas de trabajo y no en unidades de combate, que constituía el objetivo del servicio militar activo.

«2 Fonet, Ambrosio: ob. cit.

«3 castro, Fidel: «Discurso de clausura del Primer Congreso Nacional de Educación y Cultura», *Casa de las Américas* (65-66), Casa de las Américas, La Habana, mar.-jun., 1971.

en su pecado original; no son auténticamente revolucionarios». ^A todo esto hay que sumarle la crisis de un azúcar sin mercado y el bloqueo económico imperialista, los que condicionaron un acercamiento mayor a la Unión Soviética y a los países socialistas de Europa del Este. Como resultado, en 1972 Cuba ingresa al Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME).

Incluso, ya en el cierre del período, se cometió el crimen de lesa cultura y de lesa patriotismo de vetar la publicación en 1974 de *Ese sol del mundo moral*, de Cintio Vitier; un ensayo que por lo demás se distinguía por su carácter martiano y fidelista.

Un tercer momento de la política cultural se desarrolló entre 1975 y 1989. Estuvo caracterizada, al principio, por retomar la línea de vanguardia artística de antaño y redimensionar la política cultural, y después por la inevitable «crónica de una muerte anunciada» con el desplome de la URSS y del bloque socialista.

En 1975 se celebró el Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), y en 1976 se creó el Ministerio de Cultura. Ambos hechos fueron un alivio para los artistas e intelectuales que sufrieron la política *incultura!* de los primeros años de los setenta, expresada en el Quinquenio Gris y el pavonato.

Si bien en las *Tesis y Resoluciones del Primer Congreso del PCC* no se hacía textualmente referencia al realismo socialista, todavía existían vestigios del fenómeno en las altas esferas que se reflejaban en el documento, como la idea de un «arte socialista» o la proposición de un acercamiento cultural aún mayor al arte de la URSS.⁵ La creación del Ministerio de Cultura, con Armando Hart Dávalos a la cabeza, fue un momento decisivo en la política cultural del país y representó un realce positivo de las verdaderas intenciones de la Revolución cubana para con la cultura. Se iniciaba un proceso de rectificación cultural que abarcaría hasta la debacle de la desintegración y desaparición de la URSS, a finales de la década de los ochenta.

En la década de los ochenta, debido al fracaso de querer implantar el realismo socialista como política cultural «[...] comienzan a oírse nuevamente voces críticas, esta vez con más fuerza y en mayor número, pertenecientes a jóvenes intelectuales nacidos y formados ya dentro de la Revolución». ** Con esta nueva oleada de jóvenes artistas se redimensionó el papel del intelectual en la esfera pública, pues existía una gran urgencia por ir más allá del arte para abordar con él en directo los problemas de

«4 Guevara, Ernesto Che: *El socialismo y el hombre en Cuba*, Ediciones Abril, La Habana, 2015.

«5 Curso de Educación Política 1976-1977: *Acerca del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Departamento de Orientación Revolucionaria del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, La Habana, 1976.

236 Navarro, Desiderio: «In Medias Res Publicas», en *La causa délas cosas*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2006.

la sociedad cubana, y todo esto sin hacer la más mínima concesión artística; además de llevar adelante un cuestionamiento crítico muy serio de los problemas de nuestra realidad. Por supuesto, y en clara alusión al pensamiento fidelista, proponían que se tratara de un cuestionamiento dentro del socialismo y por el socialismo.

Según el intelectual Desiderio Navarro, en relación con esa voluntad de crítica y discusión públicas, en los ochenta se produjo una proliferación inaudita de espacios culturales de todo tipo: espacios de exhibición, de publicación, de lectura, de discusión; espacios institucionales y no institucionales; espacios privados y espacios públicos. Una característica inusitada de muchos de esos nuevos espacios fue la apertura a la intervención espontánea no revisada, no autorizada y programada previamente (por ejemplo, la lectura pública de textos no sometidos con días o semanas de anticipación a diversas instancias culturales y políticas para su aprobación, corrección o rechazo).^{*1}

Como conclusión, se puede decir que este tercer período de la política cultural estuvo caracterizado por retomar el espíritu liberador, creativo y artístico de los sesenta. Si se compara la política cultural cubana con la historia de la humanidad se nota que los sesenta se igualarían, por su función fundadora y creadora, a los clásicos griegos; el Quinquenio Gris concordaría con la escolástica, es decir, el dogma (o doctrina) y la ideología inquisidora; los ochenta con la Ilustración, el Renacimiento o el Neoclasicismo, donde se busca retomar a los clásicos y existe un realce del humanismo en el que el hombre pasa a ocupar el primer plano; y de este modo vendría después el rompimiento de los Modernos en los noventa, para terminar igualando el período presente con el pensamiento posmoderno, carente hasta cierto punto de mensajes y contenido.

La cuarta etapa (1989-2008) estuvo marcada por las complejidades económicas del Período Especial, donde Fidel, en los años más difíciles, expresó que lo primero que había que salvar era la cultura. Esta situación caótica acarreada por la economía cubana repercutió fuertemente en la vida cultural de la nación y en los altos estándares mostrados en la década pasada.

Como bien señala Navarro:

[...] ya desde 1988 se produce nuevamente una ofensiva contra la intervención crítica del intelectual en la esfera pública, que -por obra del desencanto, el pesimismo, el escepticismo, y hasta el amargo resentimiento que genera, y en conjunción con las duras condiciones de trabajo y de vida

TM ídem.

creadas por la crisis económica de principios de los 90, y la simultánea apertura en la concesión de permisos de salida del país- conduce a la dispersión de la mayor parte de esa intelectualidad artística por tierras de América y Europa. No obstante, en los 90, sobre todo en su primera mitad, siguen apareciendo, si bien cada vez más esporádicamente, obras cinematográficas, narrativas, teatrales, etc. en las que sobrevive el espíritu crítico de los 80.*»

El afamado filme *Fresa y chocolate*, de 1993, realizado en pleno período especial, viene a ser una respuesta tardía a la homofobia (o *gayfobia*) de los setenta, y en sentido general a la visión del asunto que impera en el sentir popular hasta nuestros días contra los intelectuales *como un todo*, separando el enfoque cultural y artístico por un lado, y la ideología comunista y la política por otro.

Ocurre entonces, en la segunda mitad de los noventa, a partir del planteamiento de Fidel en el IV Congreso de la UNEAC en 1994, un realce de la cultura en la municipalidad, mediante la creación, por parte del Ministerio de Cultura, del cargo de coordinadores de la UNEAC en los municipios y espacios a nivel local. Esta figura fungía gratuitamente como puente necesario entre las comunidades y las más altas instituciones culturales del país; con esto se forma una cultura comunitaria en las células de la sociedad, es decir, en los niveles más particularizados y específicos de la misma.

En la década del 2000, el país se caracterizó por la Batalla de Ideas, y en este sentido la cultura no faltó a las exigencias. La Batalla de Ideas estuvo caracterizada por la masificación e internalización/interiorización de la cultura hacia los territorios; es decir, se fue a las comunidades alejadas y de difícil acceso, las casas de cultura locales tomaron mayor autonomía, comenzaron extensas giras nacionales de artistas por todo el país, etc. Se crean, a iniciativa de Fidel, las Ferias del Libro anuales en cada provincia, las cuales devinieron el mayor evento cultural de la Isla.

Resumiendo la política cultural cubana, se coincide con el criterio de Desiderio Navarro, cuando afirmaba:

[...] podemos decir que las intervenciones y espacios críticos de los 60 (1959-1967) fueron borrados en los 70 (1968-1983); los errores político-culturales cometidos contra esas intervenciones y espacios en los 70, fueron superficialmente reconocidos e inmediatamente borrados en los 80

(1984-1989); y, por último, las nuevas intervenciones y espacios críticos de los 80 fueron borrados en los 90. Los modos de operación han ido desde la burda exclusión de diccionarios y textos históricos hasta la sutil aceptación inmediata, en los 80, de la eufemística denominación *quinquenio gris* (1971-1975) para el período de autoritarismo y dogmatismo que, por una parte, se extendió por unos quince años, aproximadamente desde 1968 hasta 1983, y, por otra, fue negro para muchas vidas y obras intelectuales.*»

Por lo que:

[...] en cada período se trata de borrar de la memoria colectiva cultural todo lo relativo a la actividad crítica del intelectual en el período anterior: ora el recuerdo de las formas que asumió, las vías que utilizó, los espacios en que se desarrolló y las personalidades concretas que la ejercieron, ora el recuerdo de cómo se la combatió, reprimió o suprimió, y quiénes fueron sus antagonistas (lo cual, en la incierta primera mitad de los 90, vino a facilitar el *lavado de biografías*, el *travestismo ideológico* y el *reciclaje* de personajes de línea dura)."»

En la época actual, ha existido una apertura y flexibilización de la política cultural, que en ocasiones frisa la mercantilización. Con las nuevas medidas económicas y sociales, a raíz del VI Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2011, se aprobaron los *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, donde se redireccionaron los destinos de la política cultural en el país. Asimismo, por estos años se celebró el VIII Congreso de la UNEAC, que vino a revalidar el papel liberador de la cultura y la función que esta juega en los propósitos futuros de la nación.

A modo de síntesis, el ex ministro de Cultura Abel Prieto Jiménez respondió sobre cuáles son los principales logros obtenidos por la cultura cubana en cincuenta años de Revolución, refiriéndose a la existencia de más de sesenta escuelas de arte en Cuba, distribuidas en todas las provincias, que garantizan la democratización cultural del país; la producción masiva de libros, que cuenta con más de cien editoriales diseminadas por todo el territorio nacional, además están las Ferias del Libro,

«9 ídem.

™ ídem.

consideradas el evento cultural más trascendente del país y que igualmente recorren todas las provincias del país. Alega que otra de las conquistas fundamentales es la creación de un cine nacional masivo y de calidad, y la fundación consecuente de una fuerte industria del cine; ejemplo de esto lo constituye el Festival del Nuevo Cine Latinoamericano. Asimismo, el Ballet Nacional es otro elemento que llevó la cultura nacional a planos populares y estelares; del mismo modo, habría que mencionar la concepción descolonizadora que adquirió la cultura cubana con la fundación de Casa de las Américas en 1959. En definitiva, la política cultural que se fundó en Cuba a partir del triunfo revolucionario, sin ostentar un carácter chovinista, defiende lo nuestro, a la par que defiende el acceso del pueblo al patrimonio cultural universal.TM

Evaluación de la política cultural de divulgación musical de la emisora radial CMHW, de Santa Clara, en el período 2010-2018

En las últimas décadas se ha desatado un fenómeno cultural en el área de la música cubana: la masificación de la música banal y del estilo violento en el consumo cultural del cubano, fenómeno que no se corresponde con la rica y original tradición sonora de la Isla. Asombrosamente, diversos géneros alcanzan altos índices de popularidad entre la población y son muchos los seguidores que tienen, especialmente entre las nuevas generaciones. Por supuesto, esto nada tiene que ver con el concepto gramsciano de cultura popular; más bien está relacionado con el populismo mediático.

El tipo de música antes mencionado, más que realzar valores identitarios culturales, vulgariza y simplifica toda clase de sonoridad rítmica. Se pudiera resumir este negativo proceso cultural en el repetitivo reguetón, pero sería una ingenuidad atribuirle todos los males de la música cubana a este subgénero, aunque no es menos cierto que dicha música tiene un enorme peso en los medios de comunicación masiva y en la problemática en sí.

Por supuesto, el problema no es de géneros musicales; radica en el gusto estético y en los cánones que rigen la industria cultural en estos tiempos, arropados bajo el facilismo y el «éxito». Esto se relaciona estrechamente con las categorías filosóficas de forma y contenido. Toda expresión artística es cumbre de la acción humana no por la cualidad y las características de su apariencia, sino en función de lo que se manifiesta en esta apariencia, no cómo se manifiesta. *A priori*, la cuestión no es resultante de la *forma* institucional sino del *contenido* artístico local. Sin embargo, las

*» «Entrevista al ministro cubano de Cultura, Abel Prieto», disponible en: <http://www.cubainformacion.tv/index.php/cultura/33314-entrevista-al-ministro-cubano-de-cultura-abel-prieto>

instituciones culturales están llamadas a jugar un papel determinante en los rumbos de la política cultural de cualquier país.

El problema fundamental de la política cultural cubana, permeable a influencias diversas, reside en el mal funcionamiento de la base superestructura! del organismo social y de sus formas de relaciones burocráticas, caracterizadas por el inmovilismo típico de las sociedades socialistas acosadas por el imperialismo y sus mecanismos transnacionales de dominación. Si bien el organismo social no padece del *pecado original* en cuanto al contenido, tal parece que se apodera de este según la forma, mediante el facilismo y la búsqueda inmediata del resultado, o procurando la salida de la crisis a través de la búsqueda de mercado. Es bien sabido que cuando se subestiman las formas una vez, termina destruyéndose el contenido. Se negocia calidad por cantidad, y si en la cultura como esfera de la actividad humana que busca la *totalidad*»* y emancipación de *lo humano*, se debe sumar todo cuanto sea sumable y restar cualitativamente en ocasiones para alcanzar propósitos individuales, no se considera recomendable. Eso sería autoengañarse. Al final, todo pasa por el respeto a la sociedad en la cual se circunscribe dicha cultura. En una sociedad como la nuestra, tanto en la producción material como en la producción espiritual, se debe frenar y hacerle frente a las vías capitalistas, y no correr el peligro, alertado por el Che en *El socialismo y el hombre en Cuba*, de que la «maleza ideológica» nuble el juicio de los creadores e intelectuales cubanos.TM

La creación del hombre nuevo guevariano en un sistema social socialista tiene que fomentarse desde el contenido ideológico-cultural y la eficaz planificación de la forma. Al respecto, el Che decía:

^ En este sentido, reafirmamos la categoría de totalidad expresada por Marx en toda su obra y vida práctica, como elemento fundamental para alcanzar una verdadera globalización en el proyecto de construcción de una sociedad nueva. Vale aclarar que dicha categoría nada tiene que ver con las sociedades totalizadoras que se sucedieron en el siglo xx, y que de una forma u otra se proclamaron sucesoras de la teoría marxista.

2« La cita completa del Che dice: «Se corre el peligro de que los árboles impidan ver el bosque. Persiguiendo la quimera de realizar el socialismo con la ayuda de las armas melladas que nos legara el capitalismo (la mercancía como célula económica, la rentabilidad, el interés material individual como palanca, etc.), se puede llegar a un callejón sin salida. Y se arriba allí tras recorrer una larga distancia en la que los caminos se entrecruzan muchas veces y donde es difícil percibir el momento en que se equivocó la ruta. Entre tanto, la base económica adaptada ha hecho su trabajo de zapa sobre el desarrollo de la conciencia. Para construir el comunismo, simultáneamente con la base material hay que hacer al hombre nuevo». Ver: Guevara, Ernesto: ob. cit, pp. 27-28.

Los revolucionarios carecemos, muchas veces, de los conocimientos y la audacia intelectual necesarias para encarar la tarea del desarrollo de un hombre nuevo por métodos distintos a los convencionales y los métodos convencionales sufren de la influencia de la sociedad que los creó. Otra vez se plantea el tema de la relación entre forma y contenido. La desorientación es grande y los problemas de la construcción material nos absorben.TM

En este sentido nunca debe abandonarse, por grandes que sean las tareas de cubrir las necesidades materiales, la producción espiritual de las sociedades. En este sentido, tanto la cultura como la ideología son fundamentos que van de la mano en la propia producción material de la vida social. Solo de este modo se entiende el hecho de que la ideología adquiera dos visiones bien distintas en dependencia de cómo se trate el asunto. Por un lado, la ideología funciona como falsa conciencia cuando se convierte en obstáculo para el conocimiento, cuando no se apega al estudio de la realidad objetiva; esto es lo que sucede en las sociedades capitalistas. Por otra parte, cuando se remite a intereses de clases sociales ligados a la cultura, puede entenderse la ideología como sinónimo de aquella. Sobre este último aspecto y sobre el papel relevante que desempeña la cultura en la visión revolucionaria para la formación de las clases sociales, en *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte* Marx expresó que:

[...] en la medida en que millones de familias viven bajo condiciones económicas de existencia que las distinguen por su modo de vivir, por sus intereses y por su cultura de otras clases y las oponen a estas de un modo hostil, aquellas forman una clase.TM

Entonces, como reflejara un informe cubano presentado en la Organización de Naciones Unidas a finales de los setenta: «[...] la cultura debe ser una actividad dirigida a la formación del hombre nuevo en la sociedad nueva» pues «esta posibilidad va indisolublemente aparejada con la construcción del socialismo». Más adelante afirma: «En el socialismo se libera al arte y a la literatura de las presiones de la oferta y la demanda imperantes en la sociedad burguesa, y se crean todas las posibilidades para la expresión y el disfrute estético». Del mismo modo, se puntualiza que: «[...] el

2« Guevara, Ernesto Che: ob. cit.

245 Marx, Karl: *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1974.

Ministerio de Cultura es el encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política cultural».[^]

Parte de la cultura nacional pasa inevitablemente por el prisma de la divulgación musical en las emisoras de radio. La radio en Cuba está orientada y dirigida por el Partido Comunista y su misión está encaminada, según el *Manual de Calidad del ICRT*, a: «[...] ofrecer una programación radial [...] portadora de altas virtudes políticas, ideológicas, sociales, éticas y estéticas, al servicio de los conocimientos, la cultura, la recreación y la defensa de los valores e intereses más sagrados de la Nación y de todos sus ciudadanos».

Así es como en el presente estudio se toma la emisora radial CMHW de Santa Clara, como muestra de análisis para la evaluación de la política cultural de divulgación musical en el período comprendido entre 2010 y 2018.

La emisora radial CMHW ha prestigiado la divulgación musical en el centro de la Isla por muchos años. Dicha emisora, como otras en el país, presenta una programación musical variada. Sin embargo, recientes índices de audiencia muestran que en la última década ha disminuido considerablemente la cantidad de radio oyentes, así como también se evidencia que el público receptor actual ha envejecido.TM

Será que: ¿la programación musical de la emisora CMHW defiende los valores e intereses de la nación y de todos sus ciudadanos?, o ¿qué porta altas virtudes?, o ¿su programación continúa siendo atractiva para los diferentes grupos etarios?

Según la programación de la emisora y la distribución de las audiencias, parece que sí, pero el criterio popular es sabio y no se equivoca al hacer duras críticas a la programación y variedad musical de la institución radial. Tal es así, que los modelos comparativos de los últimos años muestran un gradual decrecimiento en el consumo radial en general. Entonces, la cuestión se convierte en un problema cuando se investiga en la emisora de radio CMHW, regida por una política cultural «establecida», y no se encuentran, supuestamente, parámetros alarmantes acerca de por qué decaen estos índices en la emisora. Por otra parte, los encuestados (directivos al frente de la difusión y programación musical en la emisora provincial), plantean una complacencia general muy característica del cubano, cuando en verdad no existe un alcance que llegue realmente a una audiencia tan heterogénea (por generación o edad, por raza, por gusto musical, por preferencias) como el público cubano.

En los anexos incluidos en el presente artículo se exponen varias tablas comparativas donde se evidencia que la cantidad de obras musicales más escuchadas

TM Sarusky, Jaime: *La política cultural de Cuba*, UNESCO, París, 1979.

TM Emisora radial CMHW: «Estudio de audiencia de 2018», Archivos y documentos de la emisora radial CMHW, Santa Clara, 2018 [material inédito]. Ver: anexos 2 y 3 en el presente artículo.

por zonas geográficas en la emisora radial CMHW, durante el período comprendido entre 2010 y 2018, arroja una divulgación superior de Latinoamérica y el Caribe con respecto a las demás, con registros estables por encima del 60 % de divulgación cada año. Es evidente que se transmiten más obras de esta región geográfica por la cercanía y por el nexo musical existente, pero también no es menos cierto que el fenómeno de la mercantilización cultural, del cual ocupa una buena parte el reguetón y las múltiples fusiones, tiene su núcleo en América Latina. Además, desde el año 2013, el género más difundido y escuchado anualmente es el *pop*, superando a ritmos más cubanos como la salsa, el bolero o el son. Es sabido que el término *pop* significaba en sus orígenes 'popular', aunque en la actualidad su significado ha cambiado y se ha distorsionado en exceso, y en estos momentos atiende más al mercado musical y a la industria cultural que a su verdadero significado. Fusión de ritmos, música alternativa, urbana, o las conocidas colaboraciones como *feat*,TM abarrotan el mercado musical cubano con la vulgarización y banalización estética de dicha propuesta musical. Claro está, no siempre la fusión de ritmos, la música alternativa o las colaboraciones denotan *per se* mala calidad en la entrega musical. Este cambio ocurrió a inicios del siglo *xxi* cuando grupos de rap empezaron a hacer fusiones buscando éxito, de lo cual se derivó el reguetón, y con esta comercialización se posicionaron en el *top* del gusto musical de la población, con una línea bien definida de hacer música comercial. Encontraron una fórmula exitosa y más rápida y efectiva que los demás géneros, por lo que se dedicaron a repetirla.

Esto se evidencia en una serie de editoriales que el periódico *Granma* estuvo publicando en la sección de Cultura en los últimos meses del año 2018, donde se plantean polémicas actuales de la política musical cubana. Por ejemplo, el día 25 de febrero, con el título «No hay que temerle al éxito»,TM el popular cantante y compositor Descemer Bueno concedía una entrevista al periodista Michel Hernández donde destacaban determinadas declaraciones polémicas. En esencia, el artista afirmaba que su carrera había tomado un giro radical en los últimos años debido a la diversificación de su obra, para alcanzar con ello su máximo objetivo de llevar su música a todas las partes del mundo. Más adelante asegura que ha sido inteligente hacer concesiones, porque «[...] un artista no puede quedarse congelado en el tiempo».*^o En un sentido más popular que llega a rozar lo banal, propone que hay que

TM *Feat* es la abreviación de *featuring*, palabra del idioma inglés cuya traducción al español es 'colaboración'.

TM Hernández, Michel: «No hay que temerle al éxito» [entrevista a Descemer Bueno], disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-03-02/no-hay-que-temerle-al-exito-25-02-2018-19-02-32?page=9>

*^o ídem.

«[...] darle a la masividad lo que la masividad quiere».[^] Después expresa criterios que constituyen más bien indicadores del termómetro de la política cultural que de la producción artística en Cuba, cuando alega que: «[...] no hay una infraestructura para dar valor a los trovadores, a los salseros, a muchísima gente extraordinaria. Desapareció la infraestructura que los valorizaba».[^]

Preocupa el criterio de estos artistas, que se ha expandido a todo el ámbito latinoamericano, de hacer concesiones estéticas, donde mercantilizan valores artísticos y su obra para atrapar a diversos públicos alrededor del mundo. Este Descemer Bueno de ahora no se parece en nada al excelente cantante y compositor de hace una década o más, cuando formaba parte de la agrupación Yerba Buena, que tantos temas aportó a la cancionística cubana de principios del siglo xxi.

Dos días después, en *Granma* se publicaba otro artículo con el título «¿El sonido de una época?»,^{**} haciendo referencia a la popularidad indiscutible del dúo cubano Gente de Zona, especialmente en el exterior, pues: «[...] se ha convertido en un verdadero fenómeno de la música cubana a escala internacional [...] ha conseguido que una zona de la música cubana alcance una exposición mediática nunca antes vista en las últimas cinco décadas».^{**} Después continuaba el artículo: «[...] el grupo entró al mercado con una variante de reguetón estilizado que fue desembocando en una propuesta sonora más amplia que agrupa varios de los estilos en auge dentro de la escena musical latina».^{**} Concluye caracterizando a Gente de Zona «por hacer una música festiva», y principalmente «sin complejidades».^{**} Más de lo mismo: el fenómeno se hace extensible a todo el panorama musical de la región.

En el artículo «¿Concesiones?»[^], Alexis Triana, publicado también en *Granma*, hace un balance sobre «los derroteros de este prolífico compositor cubano»,^{**} refiriéndose a la entrevista concedida por Descemer Bueno a este diario. El especialista expone que: «[...] el camino de las concesiones no llevará jamás a otro sitio que a más y más concesiones». Posteriormente afirma: «[...] en el alma de un creador tiene que habitar mucho la honestidad, para forjar una obra que sea

*i ídem.

2« ídem.

2^ Hernández, Michel: «¿El sonido de una época?», disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-02-27/el-sonido-de-una-epoca-27-02-2018-23-02-59>

254 ídem.

255 ídem.

256 ídem.

2^ Triana, Alexis: «¿Concesiones?», disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-03-17/concesiones-28-02-2018-21-02-55>

258 ídem.

auténtica».*» Además: «Trabajar para la gente", no entraña la obligación de ir corriendo detrás de las modas, sobre todo las de esta época de regresión estética y ética en que nos ha tocado vivir»** Y «[...] tomar del pueblo su savia, recrearla y devolverla con maestría y sencillez, es lícito y muy hermoso. Eso es popular. Ahora, montarse en el "carro" de lo fácil, y además, por razones mercantiles, es populismo pragmático que nada tiene que ver con el arte verdadero».*» Es tajante Triana cuando cierra su escrito diciendo:

[...] la cultura que hace a las personas más libres, al decir de Martí y de Fidel, no es la que se hace para vender, sino aquella que expresa la batalla auténtica, compleja y para nada facilista de un creador por expresar sus verdades, las de su pueblo, las de su generación. Ese es el arte asociado al crecimiento y a la libertad del ser humano, el que defiende nuestra política cultural.**

Por último, el día 6 de marzo la periodista Madeleine Sautié ofrecía una síntesis de las opiniones llegadas a la redacción bajo el título «La riqueza musical de nuestra isla es infinita».** Entre estas interrogantes, pueden mencionarse las siguientes: ¿atienden estas desviaciones musicales a la política cultural cubana?, o ¿hay que replantear la política cultural del país y atemperarla a los nuevos cambios surgidos, lógicamente, con la contemporaneidad?

Si bien existen excepciones, estas formas de expresión musical por lo general no atienden a los fundamentos de la política cultural de inicios de los sesenta, y aunque muchas de estas obras no entrarían en el «contra la Revolución», expresado por Fidel en *Palabras a los intelectuales*, sí orbitarían en el «fuera de la Revolución», que es lo mismo que alejarse de la máxima fidelista de «dentro de la Revolución». En muchas ocasiones, esto rebasa el mero contenido de sus patéticas letras y ritmos repetitivos, pues lo que verdaderamente afecta y preocupa es su mensaje estético y el distanciamiento de la forma de construcción cultural y por demás categorial que se requiere para la formación del ciudadano socialista.

*° ídem.

*° ídem.

»i ídem.

** ídem.

^3 sautié, Madeleine: «La riqueza musical de nuestra isla es infinita», *Granma*, La Habana, 6 de marzo de 2018.

Según la definición de Néstor García Canclini, política cultural es: [...] el conjunto de interacciones realizadas por el Estado y las instituciones civiles y los grupos comunitarios organizados, con el fin de ordenar el desarrollo simbólico, satisfacer las necesidades culturales de la población y obtener consenso para un tipo de orden o transformación social».TM

En este concepto, es fundamental para la comprensión del problema cultural de la divulgación musical, el hecho de «[...] satisfacer las necesidades culturales de la población» y «[...] obtener consenso para la transformación social». Si bien las políticas públicas están destinadas a satisfacer necesidades de la población, también deben tener como objetivo central la transformación social. Realmente, ¿se satisfacen las necesidades culturales de la población, reflejadas en este caso a través de la música?, o ¿existe un consenso cultural para la transformación social y mejora estética de nuestra población hoy? Son cuestiones para revalorar y reelaborar.

Por todas estas cuestiones, se considera que la política cultural cubana, y dentro de ella la divulgación musical y su diseño, debe ser reelaborada considerando los tiempos que se viven en la actualidad. En estos momentos, sin embargo, esta debe ser definida como una propuesta programática en la que se definan, como en *Palabras a los intelectuales*, los derechos y deberes de los artistas, así como la política pública a seguir por parte de las instituciones culturales, en pos de garantizar el goce y disfrute pleno de la población y la importante fuente educativa que engendran estas expresiones artísticas. Tal como reflejaron las *Tesis y resoluciones* del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba, referidas a la cultura artística y literaria:

Sobre dos previsiones primordiales ha de descansar la política cultural de nuestro Partido: sobre el propósito de que las capacidades creadoras expresen cabalmente su poder y singularidad y sobre el interés de que la obra producida por escritores y artistas contribuya, como valioso aporte, al empeño de liberación nacional y personal que el socialismo encarna.**

En Cuba, como en Latinoamérica, se debe evitar lo que exponía el filósofo soviético Mijail Lifschitz: «[...] en el capitalismo toda cultura se convierte en mercancía»; y crear una contracultura gramsciana que haga frente a la cultura capitalista hegemónica y homogénea.

TM García Canclini, Néstor: *Políticas culturales en América Latina*, Editorial Grijalbo, México D.F., 1987.

[^] Ver: Partido Comunista de Cuba: «Sobre la cultura artística y literaria», en *Tesis y resoluciones. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1978.

La canción *La maza*, del trovador cubano Silvio Rodríguez, expresa la génesis del problema que acontece en la cultura cubana en nuestros tiempos, así como en los países latinoamericanos. Mediante un llamado a la autenticidad, a lo nuestro, a la defensa de los valores culturales de lo latinoamericano, alza su voz insurgente contra los cánones que imperan en la industria cultural, mercantilizando ideales que no son nuestros, para proponer el rescate del *hombre natural* martiano. Por supuesto, en este caso *la maza* representa la cultura y *la cantera* a la política cultural que regula y dicta las líneas por las que se rige la creación artística.

La posmodernidad estética se introduce con sus nuevas formas de mercado en el siglo xxi, donde la cultura del ser es sustituida por la cultura del tener,*» y Cuba, especialmente su industria cultural, van perdiendo terreno ante este fenómeno; por ello se impone la evaluación sin cortapisas y con criterio de la política de divulgación musical en Cuba. Cuando en plena coyuntura del Período Especial la situación se hacía más difícil y el cubrimiento de las necesidades materiales básicas era casi imposible, Fidel señaló que: «[...] lo primero que había que salvar era la cultura».

Como se ha expuesto anteriormente, la política de difusión musical de la emisora radial CMHW en el período 2010-2018 no ha sido la más adecuada para superar procesos de enajenación capitalista; más bien muestra una tendencia a alejarse de los principios de la política cultural cubana en estos sesenta años de Revolución. Y se sobreentiende que cuando algo no anda bien debe ser revisado; en este caso concreto de las políticas públicas, evaluado. Cuando decimos «evaluar», nos referimos a la evaluación integral de dicha política pública: su diseño, su implementación y sus impactos, los cuales deben contrastarse con los valores más auténticos de lo cubano, sin sesgar ni frenar la creatividad artística e intelectual.

Las limitaciones sobre la implementación de la política pública encontradas en este período son:

- . Ausencia de material teórico publicado en el país sobre el tema.
- . Necesidad de creación de un laboratorio u observatorio experimental nacional o regional, con el fin de darle seguimiento a esta problemática y sistematizar y proporcionar los resultados obtenidos.
- . Reestructurar la conceptualización de política cultural, pues por lo general su definición se encuentra en textos declarativos oficiales, elaborados por organismos o funcionarios destinados a llevar a efecto alguna acción

a* Pupo, Rigoberto: «Praxis, enajenación, cultura», en *Filosofía Marxista*, t. 2, Editorial Félix Várela, La Habana, 2007.

gubernamental, con lo que se pierde «lo público» de la política en la estatalización.

En la actualidad, y hasta el momento, la política cultural y su caracterización juegan un papel más ideológico y político que cultural. Esto no quiere decir que no deba ser así, pero sería una política pública si se gestionara de una forma popular y lo tuviera como su objetivo, o sea, *horizontalizar* más estas políticas para hacerlas «públicas», y no seguir con las políticas estatistas transversales de antaño.

Bibliografía

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.: *Política Pública. Una visión panorámica*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD-Bolivia), La Paz, 2012.

ARANGO, ARTURO: «Con tantos palos que te dio la vida: Poesía, censura y persistencia», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed.), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.

BUEN ABAD, FERNANDO: «Cultura, comunicación, tierra, trabajo y capital», disponible en: <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=232687>

_____ : «El poder de planificar la descolonización», disponible en: <https://www.horyou.com/personality/fernando-buen-abad/news/politicas-publicas-en-cultura-y-comunicacion>

_____ : «Eso que se llama "Cultura"», disponible en: <https://www.rebelion.org/noticia.php?id=224722>

_____ : «OTAN de la cultura y los Mass Media», disponible en: <https://culturayresistenciablog.wordpress.com/2017/02/23/otan-de-la-cultura-y-los-mass-media-por-fernando-buen-abad-dominguez/>

CARPENTIER, ALEJO: *La música en Cuba*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1989.

CASTRO, FIDEL: «Discursos», disponible en: <http://www.cubagob.cu/discursos/>

_____ : *Palabras a los intelectuales*, Ediciones Abril, La Habana, 2007.

COLECTIVO DE AUTORES: *Espacios unitivos*, Ediciones Abril, La Habana, 2007.

COLECTIVO DE AUTORES: *Revolución, Letras, Arte*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1980.

COLECTIVO DE AUTORES: *Fundar es nuestra tarea: seis intervenciones sobre política cultural*, Ediciones Sed de Belleza, Santa Clara, 2012.

- CONSEJO DE MINISTROS: «Constitución de la República de Cuba», *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, Ministerio de Justicia, La Habana, 31 de enero de 2003.
- COYULA, MIGUEL: «El Trinquenio Amargo y la ciudad distópica: autopsia de una utopía», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed.), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.
- DE ZUBIRÍA SAMPER, SERGIO y otros: *Conceptos básicos de administración y gestión cultural*, Cuadernos Iberoamericanos, Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Madrid, 2001.
- EMISORA RADIAL CMHW: «Estudio de audiencia de 2018», Archivos y documentos de la emisora radial CMHW, Santa Clara, 2018 [material inédito].
- «Entrevista al ministro cubano de Cultura, Abel Prieto», disponible en: <http://www.cubainformacion.tv/index.php/cultura/33314-entrevista-al-ministro-cubano-de-cultura-abel-pheto>
- FERNANDEZ RETAMAR, ROBERTO: «Calibán», *Casa de las Américas* (68), Casa de las Américas, La Habana, sep.-oct., 1971.
- _____ : *Calibán y otros ensayos*, Ediciones Holguín, Holguín, 2016.
- _____ : «Hacia una intelectualidad revolucionaria en Cuba», en *Ensayo de otro mundo*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1967.
- FORNET, AMBROSIO: «El Quinquenio Gris: Revisitando el término», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed.), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR: *Políticas culturales en América Latina*, Editorial Grijalbo, México D.F., 1987.
- GUEVARA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el hombre en Cuba*, Ediciones Abril, La Habana, 2015.
- HART DÁVALOS, ARMANDO: *Cambiar las reglas del juego*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1983.
- _____ : «Las banderas de la cultura nacional nos harán más fuertes», disponible en: <http://min.cult.cu/wp-content/uploads/2016/12/Las-banderas-de-la-cultura-nacional-nos-hara%CC%81n-ma%CC%81s-fuertes.docx>
- _____ : *Marx, Engels y la condición humana*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005.

- HERAS LEÓN, EDUARDO: «El Quinquenio Gris: testimonio de una lealtad», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed.), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, Centro Teórico Cultural-Criterios, La Habana, 2008.
- HERNÁNDEZ, MICHEL: «¿El sonido de una época?», disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-02-27/el-sonido-de-una-epoca-27-02-2018-23-02-59>
- _____ : «No hay que temerle al éxito» [entrevista a Descemer Bueno], disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-03-02/no-hay-que-temerle-al-exito-25-02-2018-19-02-32?page=9>
- LÓPEZ SEGRERA, FRANCISCO: «Cuba: notas sobre la política cultural de la Revolución», disponible en: <https://cubapossible.com/cuba-notas-la-politica-cultural-la-revolucion/>
- MARTÍ, JOSÉ: «Nuestra América», *Obras Completas*, t. 6, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1991.
- MARTÍNEZ HEREDIA, FERNANDO: «Pensamiento social y política de la Revolución», en Eduardo Heras León y Desiderio Navarro (ed.), *La política cultural del período revolucionario: Memoria y reflexión*, Centro Teórico Cultural-Criterios, La Habana, 2008.
- _____ : «Acerca de *Palabras a los intelectuales*, 55 años después», disponible en: <http://www.cubadebate.cu>
- MARX, KARL: *El dieciocho Brumario de Luis Bonaparte*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1974.
- MARX, KARL y FRIEDRICH ENGELS: *La Ideología Alemana*, Edición Revolucionaria, La Habana, 1966.
- NAVARRO, DESIDERIO: «In Medias Res Publicas», *La causa de las cosas*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2006.
- OSUNA, JOSÉ LUIS Y CAROLINA MÁRQUEZ: *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla, 2000.
- OTERO, LISANDRO: *Política cultural de Cuba*, UNESCO, París, 1971.
- POGOLOTTI, GRAZIELLA: *Polémicas culturales de los 60*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 2006.
- PRIETO, ABEL: «En la Cuba de hoy la gente ve las series y películas que quiere ver», disponible en: http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/11/actualidad/1434050756_585426.html

PUPO, RIGOBERTO: «Praxis, enajenación, cultura», en *Filosofía Marxista*, t. 2, Editorial Félix Várela, La Habana, 2007.

ROMERO FERNANDEZ, EDGARDO R.: «Notas del III Taller metodológico sobre evaluación de políticas públicas en América Latina», Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

SARUSKY, JAIME: *La política cultural de Cuba*, UNESCO, París, 1979.

SAUTIÉ, MADELEINE: «La riqueza musical de nuestra isla es infinita», *Granma*, La Habana, 6 de marzo de 2018.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Tesis y resoluciones. Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1978.

TRIANA, ALEXIS: «¿Concesiones?», disponible en: <http://www.granma.cu/cultura/2018-03-17/concesiones-28-02-2018-21-02-55>

ANEXOS

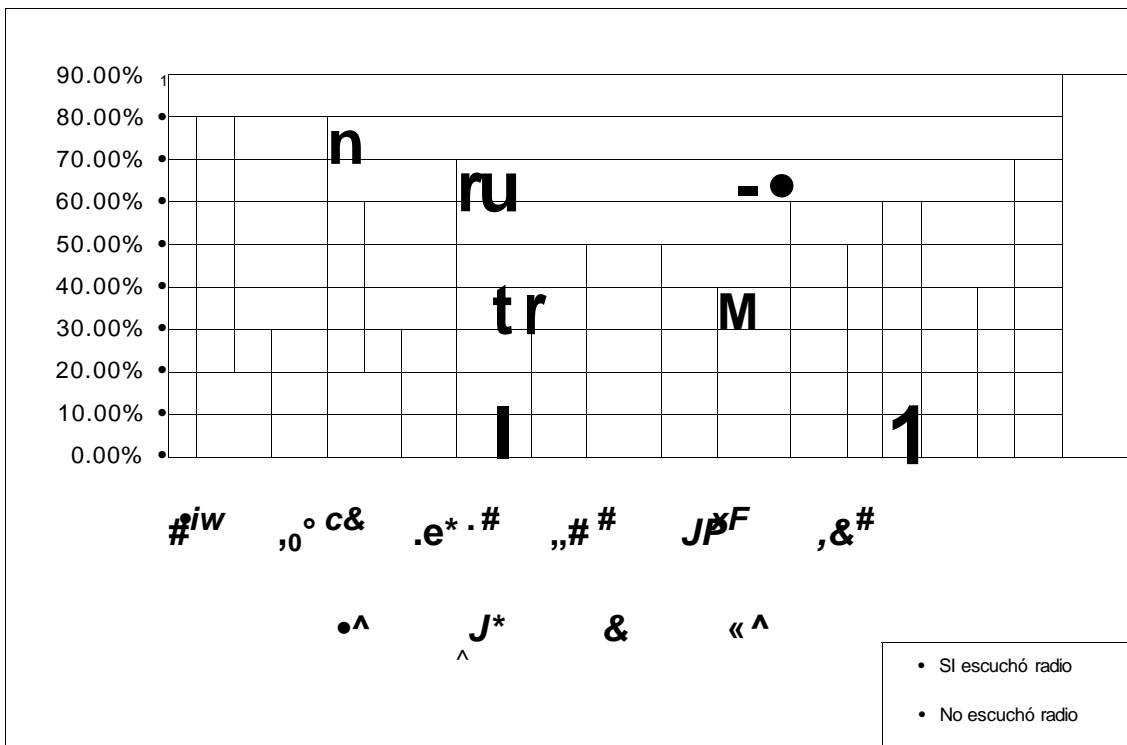
Anexo 1 Géneros más difundidos

Año	Balada	Salsa	Pop	Bolero	Merengue	Reguetón
2012	16 888	11359	4 825	10611	2 205	-
2013	11854	12 982	6 700	4 490	-	2 757
2014	2 813	10 777	14 738	6 144	5 488	-
2015	4 159	11330	12 378	8115	-	3 350
2016	8 064	8 156	13 171	6 922	-	1899
2017*	7 539	9 687	12 084	5 820	-	6116

•El año 2017 con cifras sin cerrar.

Anexo 2

Escucharon la radio en 2018



Anexo 3 Grupos etarios que escucharon la radio en 2018

Grupos etarios que escucharon la CMHWen2018	Hombres	Mujeres
Grupo de 15 a 29 años	45,5 %	47,6 %
Grupo de 30 a 44 años	81,3 %	78,0 %
Grupo de 45 a 59 años	73,5 %	86,3 %
Grupo de 60 años y más	81,25 %	77,08 %

Grupos etarios que escucharon la radio en 2016

Grupo etario	Escucha radio	
	Sí	No
15-29	51,6%	48,4%
30-44	64,6 %	35,4%
45-59	77,9%	22,1 %
60 y	76,8 %	23,2%

Anexo 4 Distribución por sectores laborales que escuchan la CMHW*

Ocupación	Escuchan CMHW
Trabajador estatal	78,0%
Trabajador no estatal	61,1%
Pequeño agricultor	85,7 %
Ama de casa	96,8 %
Estudiante	46,7 %
Jubilado	91,5%
Sin vínculo laboral	100,0%

*Con datos del año 2018.

VALORACIONES SOBRE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS CULTURALES EN CUBA Y ECUADOR

MSc. Dailín Wellington Sánchez

La cultura adquiere la condición de medio, de influencia política decisiva de forma ideológica y educativa pues todo el esfuerzo cultural desarrollado eleva el nivel moral del pueblo.

ARMANDO HART DAVALOS

Las sociedades contemporáneas están abocadas, ante la globalización cultural, a incentivar políticas de resistencia que atenúen este fenómeno y resguarden los valores e identidades autóctonas, necesarios para la existencia y ascenso de la humanidad en general y para la reconstrucción del componente axiológico del paradigma emancipatorio latinoamericano en particular. En tal sentido, el diseño de políticas públicas cobra significación en la actualidad como una vía que puede impulsar transformaciones culturales con un alto grado de participación ciudadana.

La evaluación de las políticas públicas en el quehacer cotidiano de los gobiernos, de los académicos y de la ciudadanía en general cobra en la actualidad un peso fundamental en la búsqueda de la construcción de sociedades alternativas en América Latina, por la potencial contribución que pueden hacer al bienestar social. Por ello se han tornado esenciales las valoraciones acerca del proceso de evaluación de políticas públicas, y particularmente la evaluación del diseño de las políticas culturales por el papel que ocupan en el desarrollo de cuestiones como bienestar social, procesos de identidad, formación de valores y legitimación de ideales sociales.

La forma suprema de la educación es la humanización del hombre -como bien señala López Bombino-, es la apropiación de valores, costumbres, tradiciones, que en última instancia se produce por medio de la aprehensión de la cultura nacional y universal. Este proceso se produce en la misma medida en que las políticas educativas y culturales son incorporadas por las nuevas generaciones. De ahí el valor de educar de acuerdo con los patrones de personalidad deseables para cada

sociedad.TM En tal sentido, la cultura constituye una clave esencial para la comprensión y solución de los problemas sociales, pues a partir de la capacidad de abarcar diferentes expresiones productivas y espirituales de la sociedad, esta se convierte en fuerza creadora de un futuro personal y colectivo.

Las políticas culturales «[...] son instrumentos fundamentales de trabajo mediante las cuales se pretende alcanzar desde el Estado, en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil».» Son uno de los elementos que contribuyen a estructurar un proceso de desarrollo social integrado y armónico en una sociedad. De ahí su significación para definir los principios y las líneas generales para la actividad cultural, así como para trazar los límites permisibles de acción creadora, es decir, son rectoras y coordinadoras del proceso de desarrollo cultural de una nación. La formulación de las políticas culturales debe estar regida, primeramente, por los hábitos, intereses, ideales, necesidades culturales, incluyendo las de los creadores, y en segundo lugar por la concertación social que permita la actuación de sus diversas fuerzas: el Estado, instituciones académicas, culturales, medios de comunicación, entre otros. En cuanto a su contenido, estas se ajustan a la historia y a los proyectos de desarrollo de cada nación, aunque existen líneas que pueden considerarse universales. Entre ellas pueden mencionarse: las emplazadas a la defensa y desarrollo de la identidad nacional; la conservación, el desarrollo y difusión del patrimonio cultural; la conservación y desarrollo del medio ambiente; el reconocimiento de la diversidad cultural; el fomento y estímulo de la creación artística y literaria; la atención al desarrollo de las industrias culturales y los procesos de comunicación masiva. Su estimulación debe constituir un factor de desarrollo, preservándolos de las posiciones hegemónicas de las leyes del mercado como único regulador social y como elementos homogeneizadores de las culturas; en este sentido, los procesos de comunicación masiva constituyen las vías donde se desenvuelven las principales actividades culturales, de información y entretenimiento. Desempeñan un papel cada vez más activo en la generación de mensajes, en la configuración de identidades y en las intervenciones que trascienden las fronteras nacionales; de ahí lo vital que resulta su necesaria articulación con el desarrollo cultural de cada país.

a* López Bombino, Luis R.: «El significado de educar en valores», en Colectivo de autores, *Por una nueva ética*, p. 10, Editorial Félix Varela, La Habana, 2009.

*º Romero Fernández, Edgardo: «Políticas públicas, desarrollo e integración en América Latina», en *Memorias del XII Simposio Internacional sobre Pensamiento latinoamericano*, p. 10, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2010.

El término de política cultural como concepto y práctica social constituye una abstracción del fenómeno de la política.*» Todo proceso creativo y artístico siempre va a manifestar las relaciones políticas en las que está inscrito, aparte de compartir las posiciones ideológicas que las sostienen subjetivamente y que se trasvasan de una forma de conciencia social a otra, constituyéndose finalmente en sustrato de todas. Por consiguiente, la ideología funciona como un imbricador sustancial directo de las relaciones que se establecen entre el arte, los procesos creativos y la política.

En el caso cubano, la política cultural se ha diseñado desde un marcado carácter estatista. Como afirma Roberto Garcés Marrero, cuando la creación artística y lo político coinciden en un nivel exterior normativo directo y cuando la creación, distribución y consumo de la obra artística es normada y regulada directamente por intereses políticos - desde la institucionalización o simplemente a través de normas jurídicas-, se está en presencia de política cultural.TM

Por tanto, esta ha sido considerada un sistema de institucionalización de acciones estatales con un marcado carácter ideológico en el plano artístico, literario, e incluso, en un nivel más profundo y a plazo más mediato, como vía de legitimación de las tradiciones, costumbres, etcétera, y como guía para la acción sistemática y regulatoria directamente encaminada a instituir la hegemonía de un determinado ideal social en el plano cultural, entendido en su sentido más amplio.TM

Entre los autores consultados, uno de los que ofrece una concepción aportadora por su visión participativa e interactiva, realmente necesaria en la actualidad, es Lázaro Rodríguez Oliva,TM quien afirma:

*» Como afirma Zardoya: «[...] la política no es simplemente un elemento ni, mucho menos, el primer peldaño en la escalera imaginaria de los "tipos de conciencia", sino la forma universal de realización de las relaciones humanas y, por consiguiente, de la producción y el consumo de las ideas, en las condiciones de la división clasista de la sociedad, la forma que determina y fundamenta, en su calidad de fundamentada, la diversidad de configuraciones ideales como sus propias modalidades de existencia, que surgen y se desarrollan como momentos de un ser dialécticamente idénticos a ella, es decir, como sus propios momentos diferenciales». Ver: Zardoya Loureda, Rubén: «El modo de producción espiritual antagónico», en Pablo Guadarrama, Carmen Suárez y otros: *Filosofía y sociedad*, p. 225, t. I, Editorial Félix Várela, La Habana, 2001.

TM Garcés Marrero, Roberto: «El rol ideológico de las polémicas vinculadas al Instituto Cubano de Artes e Industria Cinematográficos (ICAIC) en la conformación del ideal social de la Revolución Cubana de 1961 a 1964», p. 38, tesis doctoral, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2013.

TM Miller, Toby y George Yúdice: *Política cultural*, p. 11, Editorial Gedisa S. A., Barcelona, 2004.

TM Para este autor las políticas culturales han sido entendidas en primer lugar como un campo de mediación entre los intelectuales y la sociedad, tendencia muy frecuente en el contexto cubano. En segundo lugar, han sido concebidas como una práctica de diseño e implantación de programas y proyectos relacionados de manera directa con lo que ha sido considerado tradicionalmente cultural

La función reguladora que deberían tener las políticas culturales en el socialismo, o en una sociedad en general, tiene que ver, sobre todo, con los contenidos y las expresiones culturales, y entender que son algo más que eso; se vincula con la organización material, la concepción de la cultura como un modo de producción, con recursos tecnológicos. Esto se traduce en el otorgamiento de licencias, en la provisión de subsidios, e incluso, en regulaciones restrictivas de acuerdo con principios políticos o éticos.TM

Muchas de estas cuestiones se hacen evidentes en determinados proyectos sociales latinoamericanos de carácter progresista o socialista, como son los casos de Cuba y Ecuador.

En Cuba, durante la primera mitad del siglo xx, el problema de la política cultural definida desde el Estado era prácticamente inexistente. Sin embargo, durante el período neocolonial hubo atisbos de la misma, como sostiene María Isabel Landaburo,TM sobre todo a partir de junio de 1949, donde asume el cargo de director del Departamento de Cultura adscrito al Ministerio de Educación, Raúl Roa García. Desde este momento se dilucidan problemas que aún son discutidos como aspectos de la política cultural cubana como la democratización de la cultura y su apertura a las grandes masas como vía de enaltecimiento individual, así como la labor cultural de descolonización.

Con el triunfo revolucionario del 1° de enero de 1959 se abren nuevos senderos para el desarrollo cultural del pueblo cubano. El amplio proceso de masificación de la cultura que tiene lugar en todo el país durante los años fundacionales de la Revolución determina la imperiosa necesidad de diseñar e institucionalizar una política cultural portadora y a la vez legitimadora del nuevo ideal social. Ante esta óptica renovadora, la cultura y la educación adquieren la condición de baluartes esenciales en la construcción de la nueva sociedad y la personalidad socialistas, debido a su amplio poder movilizador de sensibilidades e ideales.

(cultura de masas, la alta cultura y la cultura popular o sus estilizaciones). En tercer lugar, sin embargo, se incluyen otras concepciones que comprenden los movimientos sociales y lo conflictual, los marginales, disidentes, residuales, emergentes y alternativos. Ver: «Políticas culturales, creación y consumo», en Colectivo de autores, *Ultimo jueves. Los debates de Temas*, pp. 237- 238, vol. 3, Ediciones ICAIC, La Habana, 2008.

^ *Ibíd.*, p. 242.

TM Landaburo Castrillón, María Isabel: «Algunos momentos en la historia de la política cultural cubana», en *Memorias del VI Taller Provincial Política Cultural, Superación y Desarrollo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2011.

Resulta importante señalar que la política cultural cubana constituye un ente institucionalizado (manifestación sistémica de valores oficiales o instituidos), que debe articular la expresión de los valores universales e históricos del proyecto social de la Revolución y las manifestaciones de valores subjetivos de sus destinatarios y protagonistas (ciudadanos cubanos). Por ello, si la política cultural diseñada y/o promovida a tal efecto no responde a la articulación-concertación de lo universal y lo singular a través de lo particular, ella no contribuirá al desarrollo del proceso de formación ético-cultural del pueblo, ni al propio proyecto social, ni al desarrollo de los beneficiarios del mismo.TM

El ex ministro de cultura cubano ya fallecido, Armando Hart Dávalos, consideraba que la política cultural cubana no debía circunscribirse exclusivamente al tratamiento de los creadores individuales, sino también a la promoción y difusión en la población, es decir, debía tener en cuenta la participación activa y creadora del pueblo tanto en su elaboración como en el desarrollo de la creatividad artística a partir de la revalorización de las raíces de la nación e identidad cultural.TM Esta concepción responde a la esencia del papel de la política cultural en las sociedades actuales, despojadas de asistencialismo y con un alto grado de científicidad para alcanzar resultados reales que transformen los contextos socioculturales.

Su diseño, que contiene un profundo carácter ético a tenor con el legado histórico cubano, se inserta en los distintos documentos del Partido Comunista de Cuba, congresos de la UNEAC, de Educación y Cultura. Expresa un interés por la conservación, asimilación y enriquecimiento de la identidad y la cultura nacional como fieles exponentes de la soberanía e independencia de la Patria y como baluartes en el rescate de las raíces y los valores políticos y éticos del socialismo. De forma general, evidencia un interés por la democratización (entiéndase accesibilidad) de los espacios de creación, difusión y consumo de la cultura.

No obstante, el diseño de la política cultural cubana, coincidiendo con la visión de Roberto Garcés Marrero, denota la ausencia de material teórico publicado en el país sobre el tema. Asimismo, se observa una plurivalencia del término en sus definiciones, debido a que generalmente es conceptualizado a partir de un interés operacional inmediato, por lo cual las definiciones resultantes se caracterizan por ser en extremo empíricas. También ocurre, como señala Néstor García Canclini, que muchos de los documentos nombrados como política cultural, sobre todo en Cuba, en realidad son

TM Romero Fernández, Edgardo: ob. cit, p. 10.

TM Hart Dávalos, Armando: «Segunda Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la UNESCO», en Nuria Niury Sánchez y Graciela Fernández Mayo (comp.), *Pensamiento y política cultural cubanos*, p. 148, t. III, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1987.

textos declarativos, elaborados por organismos o funcionarios encaminados a alguna acción gubernamental inmediata y no a una conceptualización del término.[^] Por tanto, este sufre de cierta ambigüedad y falta de teorización al respecto.TM La superación de estas limitaciones contribuiría a lograr una mejor implementación de dichas políticas y por consiguiente, al logro de mejores resultados que respondan realmente a las necesidades e intereses de las masas populares.

Por otra parte, la visión de la política cultural en Ecuador es redefinida desde la concepción del Buen Vivir, constituyéndose en un medio para lograr los objetivos de este: propiciar la equidad social y territorial, promover la igualdad en la diversidad, garantizar derechos, etcétera. De forma general, la política cultural se encuentra sujeta al Plan Nacional de Desarrollo, que tiene un carácter profundamente humanista y persigue ante todo el desarrollo de las capacidades y potencialidades de la población mediante el principio de igualdad de oportunidades y derechos para todos y todas sin discriminación alguna. Asimismo, busca desmontar patrones culturales que inhiben la autonomía y empoderamiento de grupos y sectores sociales históricamente marginados y/o excluidos (mujeres, personas con diversas orientaciones sexuales e identidades de género, niños, etcétera). Constituye un programa orientado a la consolidación de una nueva sociedad sobre la base de la solidaridad, la justicia y la paz.

Un elemento importante que incide sobre el diseño de la política cultural ecuatoriana es la existencia de un Estado plurinacional e intercultural, poseedor de identidades diversas. En tal sentido, las instituciones tienen la misión de realizar un análisis minucioso de los factores culturales y del ámbito de acción de la misma con los propósitos de aportar al mandato constitucional, reducir las brechas existentes de género, generacionales, étnico-culturales, sociales y económicas, y orientar la gestión institucional hacia el fortalecimiento de la interculturalidad como principio básico para el afianzamiento de la democracia inclusiva y la garantía de derechos.TM

Su diseño siempre deberá tener en cuenta los conceptos de soberanía, defensa de la paz y los derechos humanos; procurará legislar las cuestiones referentes al respeto a las diferentes culturas y razas, auspiciando y promoviendo la interculturalidad, así

TM García Canclini, Néstor: «Introducción. Políticas culturales y crisis de desarrollo: un balance latinoamericano», *Políticas culturales en América Latina*, p. 18, Editorial Grijalbo S. A., Colección Enlace, México D.F., 1987.

TM Garcés Marrero, Roberto: ob. cit., p. 39.

TM Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas: *Guía Metodológica de Planificación Institucional*, p. 20, 2da. ed., Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES), Quito, 2012.

como la libertad de creación de cultos y asociación. Deberá también defender el patrimonio nacional, el patrimonio tangible e intangible, el patrimonio vivo, el medio ambiente, así como todas las expresiones que se reflejan desde los planteamientos de género, los espacios culturales de los jóvenes, de los niños y ancianos. Del mismo modo, debe incluir el compromiso con la promoción y difusión de la ciencia, la tecnología, las nuevas técnicas informáticas y de comunicación, así como estimular dentro del Estado la necesidad de apoyar y reproducir la difusión democrática, que recupere su verdadera esencia y su trascendencia histórica.

Los ejes de las políticas y sus estrategias correspondientes para la descolonización en la nación son:»»

1. Descolonizar el poder: Contribuir a la construcción de una sociedad democrática, intercultural, respetuosa de las diferencias, promotora de la equidad, conocedora y orgullosa de la historia de Ecuador, del pueblo ecuatoriano y de sus características como pueblo.
2. Aportar a la formación de una sociedad democráticamente consciente y crítica de todo tipo de discriminación y encaminada a la construcción de la autoestima, el orgullo y la unidad interna del país.

Estrategias:

- . Aplicar el Plan Nacional para el Buen Vivir y el Plan Plurinacional para Eliminar la Discriminación Racial y la Exclusión Étnica y Cultural en sus programas, proyectos y en la misma gestión del Ministerio de Cultura.
- . Promover programas, proyectos y campañas contra el racismo y la discriminación, orientados a promover la construcción de una sociedad intercultural, equitativa y democrática.
- . Fomentar la circulación de la producción cultural ecuatoriana a nivel internacional a través de delegaciones culturales, participación en encuentros y seminarios internacionales, muestras y semanas culturales del Ecuador en el exterior.TM

TM Ministerio de Cultura de la República del Ecuador: *Políticas para una revolución cultural*, pp. 11-34, Ministerio de Cultura de la República del Ecuador, Quito, 2011.

⌘ Ibidem. pp. 11-15.

3. Descolonizar el saber: Contribuir al fortalecimiento de los procesos de creación cultural del Ecuador, revalorando sus formas de conocimiento y prácticas en la producción, difusión y consumo culturales.

Estrategias:

- . Promover la recuperación y potenciación de la memoria social y el patrimonio cultural tangible (material) e intangible (inmaterial) en todos los campos de la producción artística y cultural.
- . Desarrollar programas, proyectos y acciones que promuevan los procesos identitarios del país en sus instituciones, historias, valores, saberes y prácticas en los distintos campos artísticos.
- . Socializar a escala masiva el conocimiento sobre la ancestralidad de las culturas y desarrollar un sentido de antigüedad propio del Ecuador.

Entre los derechos culturales que se expresan en el diseño se encuentran:

1. Ejercicio de los derechos culturales: Garantizar el ejercicio de los derechos culturales de los individuos y las colectividades, en condiciones de equidad, igualdad y en el marco de una sociedad plurinacional e intercultural.

Estrategias:

- . Propiciar condiciones adecuadas para posibilitar la participación de la población en la vida cultural.
 - . Impulsar acciones orientadas a que los sectores sociales con menos recursos económicos puedan acceder a los bienes y servicios culturales a través de mecanismos para estimular la demanda.
 - . Fomentar la interculturalidad a través de procesos de difusión del conocimiento, intercambio, diálogo e identificación entre diversos sectores.
2. Derecho al desarrollo del talento artístico: Promover el desarrollo del talento y la creatividad de la ciudadanía sin ningún tipo de discriminación.

Estrategias:

- . Promover una formación artística de calidad en todos los niveles del sistema educativo (primario, medio y superior), estableciendo alianzas con el Sistema Educativo Nacional (SEN) para incidir en el diseño y aplicación de un *pensum* de estudios pertinente y de calidad en todas las ramas artísticas.

- . Fomentar el desarrollo del talento y la creatividad de las y los ecuatorianos mediante programas de incentivos de diversa naturaleza.
 - . Impulsar la libre creación artística y las expresiones culturales diversas de toda la población ecuatoriana.
3. Derecho a la información y al conocimiento: Fortalecer la identidad nacional, la construcción de ciudadanía y el acceso a la información y el conocimiento de toda la sociedad ecuatoriana a través del desarrollo de sistemas nacionales de contenedores de la memoria, con nuevos enfoques y modernas tecnologías.

Estrategias:

- . Fomentar el desarrollo de investigaciones que orienten la formulación de políticas y estrategias y la toma de decisiones por parte del Gobierno central y de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD) en torno al patrimonio y la memoria social.
 - . Promover proyectos orientados a desarrollar hábitos de lectura entre la población, especialmente entre los/as estudiantes de escuelas, colegios y universidades.
4. Derecho al acceso y uso del espacio público: Promover el acceso a los espacios públicos a toda la ciudadanía, sin ningún tipo de discriminación.

Estrategias:

- . Promover campañas de concienciación ciudadana para la defensa y cuidado del espacio público.
- . Desarrollar alianzas interinstitucionales para promover el desarrollo de rutas e itinerarios turísticos culturales en los espacios públicos a nivel nacional, regional y local.

Además, el diseño consta de políticas y estrategias para emprendimientos culturales:

1. Información: Impulsar la generación de información y la construcción de conocimientos culturales como base de la formulación de la política pública.

Estrategias:

- . Promover investigaciones sobre la industria cultural y sus distintas ramas y procesos, como base del diseño y ejecución de las políticas culturales en ese campo.
 - . Impulsar estudios que permitan cuantificar y valorar el aporte de la cultura al desarrollo social y al crecimiento económico del país.
2. Desarrollo y fortalecimiento: Promover la producción, comercialización y consumo de los productos de las diversas industrias culturales ecuatorianas.

Estrategias:

- . Desarrollar e impulsar medidas fiscales e incentivos económicos y tributarios orientados a promover el desarrollo y fortalecimiento de las diversas industrias culturales.
 - . Promover el acceso a crédito para proyectos en distintas ramas de las industrias culturales a través de líneas adecuadas a sus particularidades.
 - . Estimular el fortalecimiento tecnológico de las industrias culturales para garantizar la autonomía en los procesos de preproducción, producción y posproducción de las industrias fonográficas y audiovisuales.
3. Regulación y control: Velar por el cumplimiento de leyes y reglamentos orientados a proteger las industrias culturales ecuatorianas como recursos estratégicos para la construcción de la identidad y la soberanía cultural nacional.

Estrategias:

- . Apoyar propuestas de leyes y otros instrumentos legales orientados a proteger, promover y desarrollar las industrias culturales nacionales.
 - . Desarrollar mecanismos de control y sanción para quienes violen las leyes y reglamentos de protección de la industria cultural nacional.
4. Promoción, difusión y ampliación de mercados para las industrias culturales: Promover el consumo de las industrias culturales tanto dentro del país como en el exterior.

Estrategias:

- . Promover y apoyar proyectos e iniciativas orientadas a desarrollar y fortalecer los mercados nacionales e internacionales para los productos de distintas ramas de las industrias culturales (audiovisuales, musicales, fonográficos, etc.).
 - . Desarrollar campañas masivas para promover el consumo de la industria cultural nacional por parte de la ciudadanía respetando los derechos de las y los creadores.
1. Políticas y estrategias que responden a la construcción de la identidad nacional a partir de las diversidades: Promover el conocimiento y valoración de nuestras diversidades culturales e identitarias, orientado a fomentar la autoestima y el orgullo de ser ecuatorianos y ecuatorianas.

Estrategias:

- . Promover el desarrollo de la investigación y la documentación de tradiciones y expresiones culturales del Ecuador.
- . Impulsar el desarrollo de tradiciones culturales como fiestas y festividades, juegos tradicionales y celebraciones que resalten valores y símbolos de la identidad ecuatoriana.
- . Proyectar y difundir a nivel internacional ese nuevo sentido de ecuatorianidad desarrollando una agenda cultural sostenida y permanente en el exterior que lo posicione y visualice la riqueza cultural y el talento artístico del Ecuador.**

La política cultural en Ecuador presenta ante la intencionalidad del gobierno un diseño estructurado, sustentado en el Programa Nacional del Buen Vivir y en sus ideales sociales. Se destacan algunos vacíos como la falta de capacitación, a pesar de la existencia de talleres participativos que aún no son suficientes y afectan las etapas posteriores del proceso, pues aún no se tiene toda la claridad posible respecto a algunos puntos esenciales de este, tanto por parte de los ciudadanos como por parte de los actores públicos.

Lo indudable es que las políticas culturales cobran en el marco actual un pilar primordial en la construcción de las sociedades, sobre todo de aquellas que abogan por un progreso sobre la base del humanismo, la equidad y la justicia social. Prácticas políticas que demandan una resistencia cultural y el fortalecimiento cada vez mayor de

²⁸² Molina Navarrete, María Gabriela: «Propuesta para formular adecuadamente las políticas públicas en el Ecuador», pp. 53-59, tesis de diploma, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2014.

la identidad cultural de las naciones latinoamericanas que apuestan por cambios sociales matizados por sus plausibles contextos socioculturales y cuyas raíces comunes permiten el desarrollo de procesos integracionistas desde la cultura y la educación como vías de unificar intereses, motivaciones y necesidades sociales.

El diseño de las políticas públicas, tanto en Cuba como en Ecuador, se sustentan en valores autóctonos como: inclusión, igualdad social, desarrollo sociocultural, participación, diversidad, creatividad, etc., en función del logro de la dignificación humana, principio de desarrollo del proyecto de integración regional ALBA. Sin embargo, la coherencia que debe existir entre el discurso oficial, donde se recogen estas políticas, y el contexto sociocultural, se quiebra en algunos puntos pues no es capaz de expresar determinadas necesidades, valores emergentes y contradicciones reales de la ciudadanía que deben tomar en cuenta para que tengan el efecto necesario de cambio y mejora social.

Bibliografía

ALFONSO GONZÁLEZ, GEORGINA: «La globalización cultural. América Latina ante una reconstrucción axiológica alternativa», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Por una nueva ética*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2009.

_____ : *Valores y vida cotidiana*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2008.

ALONSO, AURELIO: «Catolicismo, política y cambio en la realidad cubana actual», *Temas* (4): 23-32; Fondo para el Desarrollo de la Cultura y la Educación, La Habana, oct-dic, 1995.

ARES MUZIO, PATRICIA: «Familia, ética y valores en la realidad cubana actual», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Por una nueva ética*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2009.

BRUTO GARCÍA, Luis: *El imperio contracultural: del rock a la postmodernidad*, Editorial Arte y Literatura, La Habana, 2005.

CASANOVA PÉREZ-MALO, ALINA y ANA IRIS CARCASSÉS LEGRA: «Acciones dinamizadoras de la participación de los cubanos en la cultura», en Sonia Almazán y Mariana Serra (comp.), *Cultura cubana. Siglo XX*, t. II, Editorial Félix Várela, La Habana, 2004.

CASTRO Ruz, FIDEL: *Informe Central del III Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Editora Política, La Habana, 1986.

_____ : *Pueblo y democracia*, Editora Política, t. I, La Habana, 2008.

- _____ : «Palabras a los intelectuales. Política cultural de la Revolución Cubana», en *Documentos*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1977.
- CHACÓN ARTEAGA, NANCY: «Ética y educación en tiempos de globalización desde la perspectiva cubana», disponible en: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/congreso04/chacon_290204.pdf
- CHIÓ, EVANGELINA: «Consejo Popular de la Cultura», *Revolución y Cultura* (70), Consejo Nacional de Cultura, La Habana, 1978.
- COLECTIVO DE AUTORES: «El arte popular y el arte culto», *Revolución y Cultura*, 1 (14), Consejo Nacional de Cultura, La Habana, oct., 1968.
- COLECTIVO DE AUTORES: *La política cultural del período revolucionario: memoria y reflexión*, Centro Teórico-Cultural Criterios, La Habana, 2008.
- COLECTIVO DE AUTORES: *Marxismo y Revolución. Escena del debate cubano en los sesenta*, Editorial Ciencias Sociales/Centro de Investigación y Desarrollo de la Cultura Cubana Juan Marinello, La Habana, 2006.
- COLECTIVO DE AUTORES: *Pensamiento español y latinoamericano contemporáneo*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2002.
- COLECTIVO DE AUTORES: «Capítulo 1», *El proyecto social cubano: desafíos actuales*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 1995.
- DÍAZ CASTAÑÓN, MARÍA DEL PILAR: *Ideología y Revolución. Cuba 1959-1962*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2001.
- FABELO CORZO, JOSÉ RAMÓN: *Los valores y sus desafíos actuales*, Editorial José Martí, La Habana, 2003.
- GARCÉS MARRERO, ROBERTO: «El rol ideológico de las polémicas vinculadas al Instituto Cubano de Artes e Industria Cinematográficos (ICAIC) en la conformación del ideal social de la Revolución Cubana de 1961 a 1964», tesis doctoral, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2013.
- GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR: *Políticas culturales en América Latina*, Colección Enlace, Editorial Grijalbo S. A., México D.F., 1987.
- GONZÁLEZ MANET, ENRIQUE: *Cultura y comunicación*, Editorial Letras Cubanas, La Habana, 1984.
- GONZÁLEZ PALMIRA, EDITH: «Axiología política: valores versus realismo político», en Emilio Duarte (comp.), *La política. Miradas cruzadas*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2006.
- GONZÁLEZ REY, FERNANDO y ALBERTINA MITJANS MARTÍNEZ: *La personalidad, su educación y desarrollo*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1996.

- GONZÁLEZ VALDÉS, AMÉRICA: *Coprotagonismo y creatividad en la formación de valores*, Editorial Academia, CIPS, La Habana, 2003.
- GUEVARA DE LA SERNA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el hombre en Cuba*, Editora Política, La Habana, 1988.
- HART DÁVALOS, ARMANDO: «Segunda Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales de la UNESCO», en Nuria Niury Sánchez y Graciela Fernández Mayo (comp.), *Pensamiento y política cultural cubanos*, t. III, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1987.
- HERNÁNDEZ MORALES, AYMARA: «Reformas descentralizadoras cubanas en los años noventa. Diseño, implementación y resultados», en Colectivo de autores, *Sociedad cubana hoy* Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2000.
- LAGUZZI, HERALDO: «Política cultural y desarrollo comunitario», en Jorge Cornejo Polar (ed.), *Las políticas culturales en América Latina: una reflexión plural*, Ediciones APPAC, Lima, 1989.
- LANDABURO CASTRILLÓN, MARÍA ISABEL: «Algunos momentos en la historia de la política cultural cubana», en *Memorias del VI Taller Provincial Política Cultural, Superación y Desarrollo*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2011.
- LÓPEZ BOMBINO, Luis R.: «El significado de educar en valores», en Luis R. López Bombino, Antonio Armas Vázquez y María Eugenia Porto (comp.), *Poruña nueva ética*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2009.
- MILLER, TOBY y GEORGE YÚDICE: *Política cultural*, Editorial Gedisa S. A., Barcelona, 2004.
- MINISTERIO DE CULTURA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR: *Políticas para una revolución cultural*, Ministerio de Cultura de la República del Ecuador, Quito, 2011.
- MOLINA NAVARRETE, MARÍA GABRIELA: «Propuesta para formular adecuadamente las políticas públicas en el Ecuador», tesis de diploma, Universidad Central del Ecuador, Quito, 2014.
- RODRÍGUEZ OLIVA, LÁZARO: «Políticas culturales, creación y consumo», en Colectivo de autores, *Último jueves. Los debates de Temas*, vol. 3, Ediciones ICAIC, La Habana, 2008.
- ROMERO FERNÁNDEZ, EDGARDO: *Proyecto Sapezal. Valores, historia y memorias*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2002.
-
- _____ : «Políticas públicas, desarrollo e integración en América Latina», en *Memorias del XII Simposio Internacional sobre*

Pensamiento latinoamericano, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2010.

SUBSECRETARÍA DE PLANIFICACIÓN NACIONAL TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS:
Guía Metodológica de Planificación Institucional, 2da. ed., Subsecretaría de Planificación Nacional Territorial y Políticas Públicas (SENPLADES), Quito, 2012.

VELÁSQUEZ, RAÚL: «Hacia una nueva definición del concepto "política pública"»,
Desafíos (20): 149-187; Universidad del Rosario, Bogotá, ene.-jun., 2009.

ZARDOYA LOUREDA, RUBÉN: «El modo de producción espiritual antagónico», en Pablo Guadarrama, Carmen Suárez y otros: *Filosofía y sociedad*, t. I, Editorial Félix Várela, La Habana, 2001.

EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA DESARROLLADA EN EL ECUADOR EN EL PERÍODO DE GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO

Dr. C. Edgardo Romero Fernández

MSc. Milton Encalada Granda

Como muchos países de América Latina, el Ecuador volvió al estatus democrático y gobernable en pleno siglo xxi. El decenio de los años setenta del pasado siglo estuvo marcado por la última dictadura, pero posteriormente en los años noventa, durante los períodos presidenciales de 1996 hasta 2006, estuvieron en el poder siete presidentes. Esta fue la década de mayor inestabilidad política en el país, con el predominio de la toma de medidas de corte neoliberal por parte de los gobiernos de turno, que terminaron afectando a las mayorías empobrecidas. A esta época el ex presidente de la república, el economista Rafael Correa, le denominó: «la larga y triste noche neoliberal».¹ Es por ello que el desarrollo de la ciencia y la tecnología había tenido un proceso lento y sin mucha incidencia en el progreso del país, y no fue hasta el presente siglo que se colocó en primer plano. De este modo, no es hasta el 2008, con la creación de la nueva Constitución de la República del Ecuador, que se logra un marco legal para fundamentar y priorizar la ciencia, la tecnología y la innovación en función de propiciar el desarrollo del país.

La política de ciencia y tecnología fue asumida desde su basamento legal no solo como una necesidad para el desarrollo, sino también como un derecho, quedando establecido en el artículo 25 de la Constitución que: «Las personas tienen derecho a gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales».² Este principio se institucionaliza a través del Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV) de la siguiente forma:

La Revolución del Conocimiento, que propone la innovación, la ciencia y la tecnología, como fundamentos para el cambio de la matriz productiva, concebida como una forma distinta de producir y consumir. Esta transición

¹ Correa, Rafael: «Talento humano, ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: El caso ecuatoriano», *Discursos Políticos*, p. 14, Movimiento Alianza País, Santiago de Chile, 2014.

² Ecuador: Constitución de la República del Ecuador, p. 27, Quito, 2008.

llevará al país de una fase de dependencia de los recursos limitados (finitos) a una de recursos ilimitados (infinitos), como son la ciencia, la tecnología y el conocimiento.[^]

La articulación de las políticas públicas de ciencia y tecnología con el propósito del desarrollo no es nueva en América Latina; pensadores como Amílcar Herrera u Osear Varsavsky la habían estado promoviendo desde los años sesenta del pasado siglo. Sin embargo, en Ecuador esta relación se articula con seriedad por primera vez durante el gobierno de Rafael Correa Delgado, con la especificidad de que se hace además intentando utilizar y preservar los conocimientos ancestrales de los pueblos originarios.

La relación entre desarrollo social y ciencia y tecnología puede ser adecuadamente mediada por la política pública, ya que esta última, si es verdaderamente pública, debe adscribirse al paradigma de la participación ciudadana. En tal sentido, la participación ciudadana en América Latina en el contexto del desarrollo de las políticas públicas va tomando fuerza, sobre todo en el ámbito de la ciencia y la tecnología; actualmente el perfeccionamiento de estas está encaminado u orientado a la investigación constante. Como plantea la investigadora Noelia Invernizzi:

Este proceso de implementación es viable desde la universidad, y cuyos efectos pueden tener considerable impacto en el contexto latinoamericano: la investigación demandada por y realizada con participación de grupos sociales, y los diálogos entre científicos y ciudadanos sobre temas científico-tecnológicos con el objetivo de mejorar la calidad de la información pública y de incidir sobre la toma de decisiones políticas en ciencia y tecnología.TM

En ese mismo sentido se debe decir que:

Ecuador es miembro de la Red Internacional de Fuentes de Información y Conocimiento para la Gestión de la Ciencia, Tecnología e Innovación (ScienTI). La misma es una red pública internacional de fuentes de

TM Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: *Plan Nacional del Buen Vivir*, p. 19, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Quito, 2013.

TM Invernizzi, Noelia: «Participación ciudadana en ciencia y tecnología en América Latina: una oportunidad para refundar el compromiso social de la universidad pública», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 1 (2): p. 76; Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Universidad de Salamanca, abr., 2004.

información y conocimiento que tiene el objetivo de contribuir a la gestión de la actividad científica, tecnológica y de innovación y promueve un espacio público y cooperativo de interacción entre los actores de los sistemas y comunidades nacionales de ciencia, tecnología e innovación de sus países miembros. Las fuentes de información incluyen currículos, grupos de investigación, instituciones y **proyectos**.TM

Necesidad de la evaluación de la política pública de ciencia y tecnología

Para evaluar las políticas públicas es preciso tener en cuenta el objetivo de la política que se está evaluando. Las políticas públicas, al ser el resultado de un proceso organizado que cuenta con la participación de actores políticos, deben contar con una verificación que asegure si se están logrando los objetivos planteados.

La evaluación permite un determinado grado de racionalidad de las políticas públicas, ya que permiten corregir rutas para asegurar el éxito de las mismas; es por ello que los elementos de la posible evaluación, según estudios realizados en el propio Ecuador: «[...] de acuerdo a sus funciones, se los ha caracterizado en cinco dimensiones exclusivamente analíticas, a saber: actores del sistema de ciencia, tecnología y educación superior, marco de evaluación, instrumentos de política, marco legal y marco de planificación.TM

En el presente artículo se asume esta perspectiva, con el fin de construir un enfoque analítico que permita normar el rumbo de las políticas públicas en el Ecuador.

El Ecuador ha emprendido desde 2008 un cambio positivo en la transformación de la ciencia y la tecnología, una mayor inversión en la educación superior, reformas educativas para el tercer y cuarto nivel, becas e incentivos educativos en diferentes países del mundo para estudiantes y profesionales con el fin de ampliar el conocimiento y que posteriormente se desarrollen valiosos aportes para el cambio de la matriz productiva.

La evaluación de las políticas públicas posibilita:

TM Lemarchand, Guillermo A. (ed): *Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe. Estudios y documentos de política científica en ALC*, p. 202, vol. 1, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, UNESCO, Montevideo, 2010.

²⁸⁸ Milla, Matías F.: *Marco de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en el Ecuador. Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una investigación universitaria de cara a la sociedad*, p. 7, Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca, Cuenca, 2014.

- . Generar información confiable, útil, necesaria y oportuna sobre el programa o política evaluados.
- . Realizar mejoras en el programa o política evaluada, ya que permite la retroalimentación y el aprendizaje a la luz de los resultados.
- . Aumentar la calidad de las intervenciones públicas y servicios.
- . Promover la rendición de cuentas o la responsabilidad por parte de los funcionarios públicos frente a la ciudadanía, no solo en cuanto al manejo de fondos y asignación de recursos sino además respecto a los resultados de los programas y políticas formulados.
- . Fomentar el aprendizaje y la retroalimentación, influyendo además en posibles acciones futuras.

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planteados o no.**

La evaluación, como se verá más adelante, no es simplemente un ejercicio técnico, o como plantea el investigador Torres Salcido de la Universidad Nacional Autónoma de México:

[...] una arena en la que pueden establecerse reglas de poder, competencia y sobrevivencia. Sin embargo, si tomamos en cuenta a los destinatarios de las acciones de gobierno en el sentido no solo del cumplimiento de los objetivos de la política pública sino en el de las metas de los programas y su impacto real en la vida de la población denominada objetivo, el panorama se vuelve cada vez más complejo, pues en la arena aparecen otros jugadores -los reales- a los que a veces el ejercicio de la evaluación apenas si los toma en cuenta bajo un rubro general y vago llamado satisfacción de los usuarios.*»

²⁸⁹ Cardozo, Myriam: *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, p. 167, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

²⁹⁰ Torres, Gerardo: «La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México», *Política y Cultura* (27): p. 198; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México, ene., 2007.

Por otra parte, la ciencia posee una dimensión axiológica y ética, pues como actividad humana ella se ordena por valores y sus resultados poseen una relación directa con el bien o el mal. No hay ciencia neutral o pura, pues no hay ciencia sin científicos, y estos últimos poseen necesidades, intereses y motivaciones particulares respecto a las motivaciones sociales generales. Del mismo modo, la ciencia es un acto humano y en la actividad humana siempre están presentes la libertad y la responsabilidad.

Asimismo, existe también una *ética de la investigación*; en este sentido debemos recordar aquellos principios del *finís operantis*, *finís operationis* y *finís operis*.

El *finís operantis*: Es la intención del científico (¿por qué lo hace?). Esta intención tiene una connotación ética, aun si es una investigación.

El *finís operationis/operis*: Es la finalidad de la investigación y del producto. Tiene también una valoración ética, en cuanto quien la realiza es libre y por tanto responsable según el fin de la obra y el fin de la operación.

Por tanto, la política de ciencia y tecnología debe estar orientada a la formación y fortalecimiento del recurso humano que planea y ejecuta los procesos asociados al desarrollo científico-tecnológico, y como así está planteado en el caso ecuatoriano, decidimos evaluar esa política específicamente, pues ella constituye el soporte principal del desarrollo científico.

Evaluación del diseño de la política pública de ciencia y tecnología «Desarrollar y fortalecer el recurso humano en ciencia y tecnología, asociado al desarrollo endógeno del país», durante el gobierno de Rafael Correa

La política pública de ciencia y tecnología establece parámetros de desarrollo para el país, robusteciendo el talento humano a través del conocimiento, la investigación, la innovación tecnológica, desarrollando y aplicando métodos que generen cambios en la matriz productiva del país, contemplada en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017.

La evaluación del diseño, aunque menos usual en el mundo de la evaluación de políticas públicas, ha estado cobrando cada vez más significación. La catedrática española María Bustelo lo ha planteado de la siguiente forma: «Este tipo de evaluación es necesario ya que siempre existe diferencia entre lo que está diseñado y previsto y lo que luego se pone en práctica. La explicación y valoración de esa puesta en

práctica ofrece claves ineludibles para la posterior interpretación y evaluación de los resultados». *»

La evaluación del diseño de la política pública es una tarea que para arrojar óptimos resultados en la inversión pública debe hacerse antes de la implementación con el fin de identificar y enmendar los posibles errores y asegurar la consecución de sus objetivos.

En este caso particular, haremos una evaluación *ex post* del diseño de la política de ciencia y tecnología en Ecuador; para ello tomamos como referencia dos definiciones. La primera propuesta es desarrollada por María Bustelo:

Los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con si el Programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y adecuado los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que lo formulan, ejecutan y evalúan.TM

Por su parte, los académicos de la Universidad de Sevilla, Carlos Bueno y José Luis Osuna, en base a varios acercamientos teóricos exponen que la evaluación del diseño es: «[...] aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que esta se articula»TM

Según estas dos definiciones podemos notar que los elementos a tomar en cuenta para la evaluación del diseño son:

1. El análisis de las variables del entorno o contexto: Aquellas que influyen sobre la elaboración de la política, que van desde las variables políticas, sociales,

*» Bustelo, María: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», p. 112, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

2K *Ibidem*, p. 111.

283 Bueno, Carlos y José Luis Osuna: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57): p. 3, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, oct, 2013.

económicas, ambientales, legales, institucionales, medioambientales, tecnológicas, entre otras.

2. El análisis de las condiciones bajo las cuales se desarrolló el diagnóstico y si este tiene coherencia y cuenta con fuentes verificables que den soporte a las precisiones que contiene, y si su información es válida y orienta el proceso.
3. Si los soportes teóricos son apropiados, si guardan relación con el tema y si son vigentes.
4. Si se identifican con claridad los problemas y si se jerarquizan apropiadamente, y si en su fase de fundamentación se apunta a su solución o se articulan acciones de respuestas concretas.
5. Si la política cuenta con metas, objetivos e indicadores que aporten a su ejecución, seguimiento, control y evaluación.
6. Si se contó o no con el concurso de los beneficiarios y si se contrastó con criterios de profesionales de amplia experiencia en el área de la política pública.
7. Si la política es integral y si en su puesta en marcha arrojará resultados deseables.

La producción científica sobre temas de evaluación de las políticas públicas es muy escasa, más cuando lo que se pretende evaluar es el diseño. Autores prominentes en estos temas, tales como Bustelo, Bueno, Osuna, etc., destacan que esta constituye incluso una oportunidad para desarrollar la disciplina de la evaluación tomando en cuenta sus características de flexibilidad y adaptabilidad. Es así que al amparo de las definiciones que anteceden, y ante la escasez de metodologías de evaluación de diseño de políticas públicas, se propone el siguiente proceder metodológico tomando en cuenta los elementos descritos anteriormente.

Metodología para la evaluación de la política seleccionada

Pasos de la metodología

1. Diagnosticar la necesidad de la política en cuestión, para lograr la precisión conceptual de la misma

La consideración del diagnóstico siempre debe formar parte de la evaluación de las políticas públicas, tanto si están diseñadas sin haberse ejecutado aún, como si se encuentran en proceso de aplicación o finalizadas.

A tenor con el diagnóstico de las necesidades, Bueno y Osuna acotan: «La política será más racional cuanto mejor orientada esté hacia los problemas a los que ha de hacer frente, lo que resulta ser condición necesaria, aunque no suficiente, para alcanzar una acción pública eficaz».*»

Por otra parte, una definición concisa de evaluación de diseño de programas o políticas públicas, que a su vez otorga un amplio sentido a la misma, establece que esta es: «[...] aquella que analiza y revisa los elementos que justifican la necesidad de la intervención y la forma en que esta se articula»**

Otra definición de evaluación de diseño, llamada *evaluación de entrada*, sería la que enfatiza en la superación del carácter retrospectivo que se otorgaba tradicionalmente a la evaluación. Se define así: «[...] el conjunto de actividades evaluativas encaminadas a la valoración general de la planificación del programa, incluyendo el modelo de impacto, la definición de objetivos y el sistema de implementación».™

Del enunciado anterior se desprende el segundo paso de la metodología:

2. Establecer la coherencia entre el diagnóstico de necesidades y los objetivos de la intervención.

Si bien el establecimiento de las necesidades concretas que afectan a la población objeto de la política nos indica el carácter racional de esta última, la coherencia entre el diagnóstico y los objetivos, metas e indicadores de la política propuesta nos indican la pertinencia de la misma.

La evaluación de la pertinencia es definida como aquella que se centra en enjuiciar la formulación de los objetivos.™ Es habitual encontrarse con objetivos que no están explícitamente detallados y que propician que su interpretación pueda conducir a equívocos y a la aplicación de medidas que no responden a su pretensión. Entonces hay que analizar las siguientes cuestiones:

- La formulación de los objetivos.
- La orientación de los objetivos respecto al diagnóstico.

™ Ibidem, p. 9.

** Osuna, José Luis y Carolina Márquez (ed.): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.

** Reboloso, Enrique: *Evaluación de programas de intervención social*, Síntesis, Madrid, 2008.

™ Osuna, José Luis y Carolina Márquez: ob. cit.

La evaluación de la coherencia permite analizar el grado de compatibilidad de la estrategia en su conjunto, tanto en lo que respecta a su estructura interna como en lo referente a otras intervenciones, normativas, etc.

La coherencia puede analizarse en dos ámbitos:

- **Coherencia interna:** Se refiere a la compatibilidad y las sinergias entre objetivos por una parte, y por otra, a la asociación lógica entre los medios y los objetivos. Se analiza la ordenación de los niveles en los que se establece la estrategia y su lógica.
- **Coherencia externa:** Se refiere al grado de compatibilidad entre los objetivos perseguidos por la política diseñada y otros objetivos propuestos por otras actuaciones o normativas de rango superior, igual o inferior a los que propone la política de intervención.

Respecto a esto último señala Merino: «Las políticas se superponen unas a otras, se entrecruzan en diferentes niveles de gobierno, a menudo, entran en conflicto, pero, de lo que no hay duda, es que están integradas en un contexto que las condiciona y las modifica que es necesario tener en cuenta».»»

La vertebración de políticas públicas requiere de pautas coordinadas de actuación entre las distintas administraciones, cuyas competencias pueden no solo evitar duplicidades en beneficio de la eficiencia de los presupuestos públicos, sino también mejorar los niveles de eficacia y de cobertura de la población objeto. De este modo, la correspondencia entre las estrategias públicas es sometida a juicio a través de la evaluación de la coherencia externa.

Resumiendo este punto, podemos decir que la no identificación de objetivos claros y que respondan a un diagnóstico lo más objetivo posible, imposibilita involucrar a los diversos actores sociales de los que depende la realización adecuada de la política. No pocas veces esta imprecisión ocasionada por la urgencia de remediar cuanto antes los problemas sociales acumulados durante décadas termina haciendo baldíos los esfuerzos realizados por parte de las instituciones estatales, y a la larga se deslegitima el empeño bien intencionado, pero mal elaborado e implementado, del gobierno.

*» Merino, Marisa: *La Evaluabilidad: de Instrumento de Gestión a Herramienta Estratégica en la Evaluación de Políticas Públicas*, p. 37, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.

Los resultados concretos de la evaluación

Respecto al primer paso de la metodología utilizada, se debe destacar lo siguiente:

El diagnóstico de necesidades realizado en Ecuador en el período del gobierno de Rafael Correa Delgado se realizó de manera sistémica, vinculado con el proceso constituyente que desarrolló dicho gobierno y con la implementación del Plan de Desarrollo Nacional. Este último, basado en el reconocimiento de la singularidad del desarrollo ecuatoriano, de las particularidades del desarrollo latinoamericano y de la coyuntura internacional de crisis del modelo de economía neoliberal, utilizó los conocimientos universales sobre ciencia y tecnología, pero los atemperó a la cosmovisión del Buen Vivir, la cual estaba más a tono con las necesidades y potencialidades de la sociedad ecuatoriana.

El diagnóstico de necesidades tuvo un sentido participativo, sistémico y sistemático, que devino en propuestas de evaluación continua de determinados sectores de la sociedad relacionados con el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Ejemplo de lo anterior es el proceso de evaluación de las instituciones de educación superior en el país.

Las Instituciones de Educación Superior (ÍES), públicas y privadas, fueron sujetas a evaluación por parte del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (CEAACES) con el fin de mejorar la calidad y la oferta educativa del país, y se procedió a:

1. Evaluación de 71 universidades del país.
2. Categorización de las instituciones de educación superior basándose en los resultados de la evaluación.
3. Cierre de instituciones de educación superior que no cumplieron con los requisitos para su funcionamiento por baja calificación en la evaluación.
4. Reestructuración de las instituciones de educación superior a través de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES).
5. Gratuidad de la educación superior (tercer nivel).

Por otra parte, en el período que aborda esta investigación las instituciones de educación superior y los actores del sector público y privado que se dedican a la investigación y desarrollo tecnológico del país participaron en el debate dentro del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología del Ecuador.

Estos y otros procesos asociados con el desarrollo del país a través del empleo de la ciencia y la tecnología, permitieron establecer un sistema para la potenciación del

desarrollo nacional desde la articulación de los elementos fundamentales que propiciaban el desarrollo científico-técnico, lo cual quedó refrendado en un marco jurídico apropiado que tomó como punto de partida la Constitución de 2008. En dicha Carta Magna el sistema de ciencia y tecnología está establecido en los siguientes términos:

ART. 350. El sistema de educación superior tiene como finalidad la formación académica y profesional con visión científica y humanista; la investigación científica y tecnológica; la innovación, promoción, desarrollo y difusión de los saberes y las culturas.

ART. 351. El sistema de educación superior estará articulado al sistema nacional de educación y al Plan Nacional de Desarrollo.

ART. 355. El Estado reconocerá a las universidades y escuelas politécnicas autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica, acorde con los objetivos del régimen de desarrollo y los principios establecidos en la Constitución. Se reconoce a las universidades y escuelas politécnicas el derecho a la autonomía, ejercida y comprendida de manera solidaria y responsable. Dicha autonomía garantiza el ejercicio de la libertad académica y el derecho a la búsqueda de la verdad, sin restricciones; el gobierno y gestión de sí mismas, en consonancia con los principios de alternancia, transparencia y los derechos políticos; y la producción de ciencia, tecnología, cultura y arte.

Sección octava

Ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales.

ART. 385. El sistema nacional de ciencia, tecnología, innovación y saberes ancestrales, en el marco del respeto al ambiente, la naturaleza, la vida, las culturas y la soberanía, tendrá como finalidad:

1. Generar, adaptar y difundir conocimientos científicos y tecnológicos.
2. Recuperar, fortalecer y potenciar los saberes ancestrales.
3. Desarrollar tecnologías e innovaciones que impulsen la producción nacional, eleven la eficiencia y productividad, mejoren la calidad de vida y contribuyan a la realización del Buen Vivir.

ART. 386. El sistema comprenderá programas, políticas, recursos, acciones, e incorporará a instituciones del Estado, universidades y escuelas politécnicas, institutos de investigación públicos y particulares empresas públicas y privadas, organismos no gubernamentales y personas naturales o jurídicas, en tanto realizan actividades de investigación, desarrollo tecnológico, innovación y aquellas ligadas a los saberes ancestrales.

ART. 387. Será responsabilidad del Estado:

1. Facilitar e impulsar la incorporación a la sociedad del conocimiento para alcanzar los objetivos del régimen de desarrollo.
2. Promover la generación y producción de conocimiento, fomentar la investigación científica y tecnológica, y potenciar los saberes ancestrales, para así contribuir a la realización del Buen Vivir, al *sumak kawsay*.
3. Asegurar la difusión y el acceso a los conocimientos científicos y tecnológicos, el usufructo de sus descubrimientos y hallazgos en el marco de lo establecido en la Constitución y la Ley.
4. Garantizar la libertad de creación e investigación en el marco del respeto a la ética, la naturaleza, el ambiente, y el rescate de los conocimientos ancestrales.
5. Reconocer la condición de investigador de acuerdo con la Ley.

ART. 388. El Estado destinará los recursos necesarios para la investigación científica, el desarrollo tecnológico, la innovación, la formación científica, la recuperación y desarrollo de saberes ancestrales y la difusión del conocimiento. Un porcentaje de estos recursos se destinará a financiar proyectos mediante fondos concursables. Las organizaciones que reciban fondos públicos estarán sujetas a la rendición de cuentas y al control estatal respectivo.TM

Estos derechos y modo de actuación fueron implementándose respectivamente en los corpus normativos del Plan Nacional del Buen Vivir (2013-2017)TM en la Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social,^{*»} y más específicamente en el

*» Ecuador: ob.cit.,p. 162, p. 163, pp. 173-174.

TM Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo: ob. cit.

³⁰¹ Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador: Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social, Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador, Quito, 2010.

Libro del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología, Innovación y Saberes Ancestrales. Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación. (Código de Ingenios).**

Debe destacarse que para el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación se integró un equipo técnico interinstitucional. Este equipo dirigió la formulación metodológica y el procesamiento de datos para la Construcción del Plan Nacional de Políticas de Ciencia y Tecnología 2010.³⁰³ Este equipo quedó en funcionamiento a través de las entidades coordinadoras de la política de ciencia y tecnología como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), el Ministerio Coordinador del Conocimiento y el Talento Humano (MCCTH) y el Ministerio Coordinador del Desarrollo Social (MCDS).

De modo que podemos afirmar que se realizó un proceso de diagnóstico profundo con la participación de expertos, a partir del cual se estructuraron en un sistema las principales directrices de la política de ciencia y tecnología para el desarrollo de los recursos humanos ecuatorianos.

Respecto al segundo aspecto de la metodología propuesta para la evaluación, el establecimiento de la coherencia entre el diagnóstico de necesidades y los objetivos de la intervención, comenzaremos por el análisis de la participación de los beneficiarios, pues estos constituyen un medidor fundamental para conocer si los objetivos propuestos y las acciones resultantes de los mismos resuelven las necesidades detectadas en el diagnóstico.

La participación de la ciudadanía en el proceso de diseño de la política evaluada fue teniendo lugar en la propia medida en que se formulaba la política y se le realizaban correcciones a la misma. En este caso no había una política de Estado que vinculase el avance de la ciencia y la tecnología con el desarrollo social del país, y mucho menos una política que reflejase el derecho de cualquier ciudadano a «gozar de los beneficios y aplicaciones del progreso científico y de los saberes ancestrales», como definía la Carta Magna de 2008. En dicho texto ya se recogían aspiraciones de cientos de miles de marginados (indígenas y afrodescendientes), pues se igualaba la cosmovisión científica occidental con la producción tradicional de conocimientos de los

³⁰³ Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador: Código Orgánico de la Economía Social de los Conocimientos, la Creatividad y la Innovación (Código Ingenios), Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador Quito, 2016.

*» ver: Encalada, Milton: «Evaluación de la política pública de ciencia y tecnología del Ecuador "Desarrollar y fortalecer el recurso humano en ciencia y tecnología asociado al desarrollo endógeno del país"», pp. 46-59, tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2017.

pueblos originarios, y eso sin dudas solo era posible con la participación popular, o al menos tomándola en cuenta.

Es reconocido por la comunidad académica que el Ecuador ha adoptado la ciencia y la tecnología como mecanismo en función del desarrollo del país. Su importancia ha derivado en el diseño e implementación de políticas públicas destinadas al incremento de la búsqueda y empleo del conocimiento; para ello se ha instaurado una serie de leyes, normas y reglamentos con el fin de encaminar al debate público y a la solución de los problemas relacionados con dicho propósito. Dichas acciones han tenido un reflejo en el incremento del profesorado en la educación superior, en el aumento de matrícula, en el aumento del gasto estatal en educación, ciencia y tecnología y en la creación de políticas de incentivo a la educación y a la investigación.TM

Se ha evidenciado la participación en la construcción de la política pública a evaluar, pero para algunos autores hay elementos que no concuerdan; por ejemplo, Vizioli nos dice:

Para empezar es preciso definir qué consideramos en el análisis como actores, estos van a ser definidos como tales, de acuerdo con su participación directa en la formulación e implementación de la política. En este sentido, vamos a encontrar diversos actores alrededor de la política, pero no todos con agencia, es decir, con capacidad de influencia sobre las decisiones en torno a la políticaTM

Aquí aparece una temática fundamental que aún no ha sido consensuada en el campo teórico acerca de las políticas públicas, pues aunque se considera imprescindible la participación de expertos y beneficiarios, ello no ha sido totalmente esclarecido y el universo de prácticas diversas existentes en este ámbito es enorme.

Específicamente en el ámbito de la participación en políticas de ciencia y tecnología, se reconoce la necesidad de la participación ciudadana, teniendo en cuenta las diferencias y conflictividades entre los actores,TM pero no hay un marco legal común, ni siquiera teórico, para encauzar esas participaciones.

*» Ver: Brunner, José Joaquín (coord.) y Daniel Andrés Miranda (ed): *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, pp. 237-238, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Universia, Santiago de Chile, 2016.

** Vizioli, Estefanía: «La innovación en la política pública de ciencia y tecnología ecuatoriana. Yachay ¿Un cluster de innovación?», p. 16, tesis de maestría, FLACSO, Quito, 2016.

TM Lozano Borda, Marcela y Osear J. Maldonado (ed.): *Estrategia Nacional de Apropiación Social de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación*, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación Colciencias, Colombia, 2010.

Al respecto un estudio comparado entre España, Colombia, Bolivia y Paraguay arrojó como resultado que la percepción de la participación en el diseño de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación es desigual y contradictoria, incluso entre la población objeto o beneficiaría, ya que personas con un alto nivel de instrucción consideran que es asunto de expertos, mientras que otros de nivel más bajo consideran que deben ser tenidos en cuenta.TM

Lo anterior implica que participar solo de manera formal no cuenta: es preciso poder hacerlo con criterios y con horizontes claros, pues de lo contrario los resultados que se obtienen no son los necesarios.

En la última década Ecuador ha tenido sin duda alguna un avance dentro de la producción científica, tal como plantea César Paz y Miño, quien se refiere a un crecimiento en la producción científica desde 2006 hasta 2016, evidenciado en el incremento de publicaciones referenciadas, ámbito en el que «de 314 documentos a 2 284 crecimos un 727 %».3s

No obstante, este mismo columnista nos explica que no todo lo que se produce en el país es aplicado, esto hace que el crecimiento sea cuantitativo y no cualitativo. «Este impacto se calcula por el número de publicaciones existentes de acuerdo con el número de veces que los trabajos científicos son citados por otros investigadores, esto se conoce como índice H. Tanto en el 2006 como el 2016, Ecuador tiene el mismo índice H: 111».309

Los datos anteriores reflejan la necesidad no solo de planificar la ciencia a través de políticas concretas, sino la necesidad de evaluar esas propias políticas, pues es lo realmente permitirá conocer si son o no eficientes respecto a los recursos que en ellas se utilizan.

Como acertadamente plantea la investigadora mexicana Myriam Cardozo:

Pero no basta con disponer de buenas evaluaciones, se necesita que estas sean tomadas en cuenta por las instancias evaluadas y por los órganos responsables de realizar la asignación de presupuestos, cuestión que

TM Ver: Caballero Ocariz, Camilo J. y Sergio A. Duarte Masi: «Participación ciudadana en las políticas de ciencia y tecnología. Estudio comparativo de los marcos normativos en ciencia y tecnología de Bolivia, Colombia, España y Paraguay», *Revista Internacional de Investigación Ciencias Sociales*, (12) 2: 205-222; Universidad Autónoma de Asunción, Asunción, dic, 2016.

TM Paz y Miño, César: «Desafíos para la ciencia ecuatoriana», *El Telégrafo*, p. 13, Guayaquil, 27 de mayo de 2017.

3» ídem.

diversas metaevaluaciones realizadas en contextos nacionales distintos del nuestro han mostrado que presenta fuertes limitaciones.TM

La calidad de la evaluación depende de variables múltiples, entre las que se pueden señalar:

1. Variables de coordinación y estilos de dirección de equipos.
2. Variables de integración interdisciplinaria y multidisciplinaria de los equipos de trabajo.
3. La independencia real del investigador.
4. La metodología utilizada.
5. La formulación de un juicio valorativo fundado.
6. La existencia de una cultura de evaluación.

Estas variables de ninguna manera son consideradas únicas o conclusivas, más bien están formuladas en sentido dialógico, con el propósito de estimular el debate en el marco de una disciplina abierta y en proceso de construcción como es la de la evaluación de las políticas públicas.

Las políticas de gobierno tienen que convertirse en políticas de Estado (no estatistas) para que el resultado de las evaluaciones no caiga en saco roto. El procedimiento puramente técnico de la evaluación no decide sobre los resultados, la evaluación debe ser argumentativa, pero si no tiene oídos receptivos no puede por sí sola incidir adecuadamente en las transformaciones sociales. Políticos e investigadores tienen que compartir una cultura de la evaluación.

Conclusiones generales

El empeño del gobierno de Rafael Correa Delgado en estimular el desarrollo del país en cuanto a la ciencia y la tecnología fue materializándose paulatina y ordenadamente durante los dos mandatos presidenciales del citado dirigente, y el Ecuador pudo contar finalmente con un sistema organizado de ciencia y tecnología que a través de políticas públicas planteaba un vínculo necesario y de modernización de las relaciones entre Estado y sociedad civil.

Si bien es cierto que después de 2011 en el país se contó con políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación, debe decirse que las mismas en muchos casos se formularon de espaldas a la realidad ecuatoriana, siguiendo paradigmas de países desarrollados, que tensaron extraordinariamente al personal encargado de obtener resultados, y aunque se creció cuantitativamente y en infraestructura, dicho crecimiento no estuvo acompañado por un crecimiento cualitativo en producción científica.

Asimismo, la implementación de políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación no incidió en el anunciado y necesario cambio en la matriz productiva del país. Las mencionadas políticas no se definieron a partir de la articulación y el consenso de los cuatro sectores fundamentales para lograr el cambio propuesto, pues no se concertó el diseño de las políticas entre las universidades y centros de investigación, el gobierno, el empresariado y la población. Las políticas deberían haber sido resultado de un consenso social, más allá de los partidos políticos, los intereses corporativos y la ceguera de la oligarquía ecuatoriana.

Sería necesario emprender una nueva etapa en el diseño (o rediseño) de las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Ecuador con la participación de los actores mencionados anteriormente, pero las circunstancias políticas por las que atraviesa el país y los cambios producidos por el actual gobierno indican que por el momento ello constituye más una constatación teórica que una posibilidad real.

Bibliografía

AGUILAR, Luis: *La implementación de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

_____: *Política Pública Una visión panorámica*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Bolivia, 2012.

ALBORNOZ, MARIO: «Política científica y tecnológica. Una visión desde América Latina», *Redes*, 4 (10): 95-115; Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, oct., 1997.

ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR: Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD), Asamblea Nacional del Ecuador, Quito, 2010.

BELLAVISTA, JOAN: «Políticas para la ciencia, la tecnología y la innovación: reflexiones de actualidad para el cambio de milenio», en Manuel Medina y Teresa Kwiatkowska, *Ciencia, tecnología, cultura, naturaleza en el siglo xxi*, 111-132, Anthropos, España, 2000.

- BELMONTE, ALEJANDRO, TAÑÍA MARINO y VANINA PEREYRA: «¿Y si evaluamos las políticas públicas? Claves para entender la necesidad de la evaluación, a partir del diagnóstico de Mendoza», disponible en: http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/uploadAsLevaluamos las politicas_publicas7.pdf
- BEROSCA, IDANA: «Ciencia y tecnología: política pública para el crecimiento económico y desarrollo humano», *Revista Venezolana de Información, Tecnología y Conocimiento*, 10 (2): 91-102.; Universidad del Zulia, Venezuela, mayo-ago., 2013.
- BORÓN, ATILIO A.: *América Latina en la Geopolítica Imperial*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2014.
- BRUNNER, JOSÉ JOAQUÍN (coord.) y DANIEL ANDRÉS MIRANDA (ed.): *Educación Superior en Iberoamérica. Informe 2016*, Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), Universia, Santiago de Chile, 2016.
- BUENO, CARLOS y JOSÉ LUIS OSUNA: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.
- BUSTELO, MARÍA: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.
- CABALLERO OCARIZ, CAMILO J. y SERGIO A. DUARTE MASI: «Participación ciudadana en las políticas de ciencia y tecnología. Estudio comparativo de los marcos normativos en ciencia y tecnología de Bolivia, Colombia, España y Paraguay», *Revista Internacional de Investigación Ciencias Sociales*, 12 (2): 205-222; Universidad Autónoma de Asunción, Asunción, dic., 2016.
- CARDOZO, MYRIAM: *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.
- _____ : «De la evaluación a la reformulación de políticas públicas», *Política y Cultura* (40): 123-149; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México, 2013.
- CASTILLO, NEMESIO: «Incidencia en las políticas públicas de las organizaciones civiles», *Islas* (180): 116-139; Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, sep.-dic., 2015.

- CORREA, RAFAEL: «Talento Humano, Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo: El Caso Ecuatoriano», *Discursos Políticos*, Movimiento Alianza País, Santiago de Chile, 2014.
- DE LA PAZ, MARÍA y ALEJANDRO GUILLEN: *VIII Foro sobre Evaluación de la Calidad de la Investigación y de la Educación Superior*, Asociación Española de Psicología Conductual (AEPC), Granada, 2011.
- «De la vieja república petrolera al nuevo país del conocimiento», *El Telégrafo*, Guayaquil, 3 de mayo de 2015.
- ECUADOR: Constitución de la República del Ecuador, Quito, 2008.
- EJEA, GUILLERMO: «Teoría y ciclo de las políticas públicas», disponible en: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2010.Teor%C3%ADa%20y%20ciclo%20de%20las%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%ABlicas.pdf>
- ENCALADA, MILTON: «Evaluación de la política pública de ciencia y tecnología del Ecuador "Desarrollar y fortalecer el recurso humano en ciencia y tecnología asociado al desarrollo endógeno del país», tesis de Maestría en Ciencias Políticas, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2017.
- ESCOBAR, ALEJANDRO: «Participación ciudadana y políticas públicas. Una problematización acerca de la relación Estado y sociedad civil en América Latina en la última década», *Revista Austral de Ciencias Sociales* (8): 97-108; Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Austral de Chile, Valdivia, 2004.
- GRAS, NATALIA: *Políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación para el Desarrollo Inclusivo: Tendencias Cambiantes en América del Sur*, Conferencia Internacional LALICS 2013, Brasil, 2013.
- HERRERA, AMÍLCAR: «La ciencia en el desarrollo de América Latina», *Revista de Comercio Exterior* (9): 704-712; Bancomext, México, sep., 1969.
- INVERNIZZI, NOELIA: «Participación ciudadana en ciencia y tecnología en América Latina: una oportunidad para refundar el compromiso social de la universidad pública», *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* 1 (2): 67-83; Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), Universidad de Salamanca, abr., 2004.
- LANERA, EUGENIO: *Introducción a las Políticas Públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002.
- _____ : *Política y políticas públicas*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2004.

- LASSWELL, HAROLD: «Policy Orientation», in Harold Lasswell and Daniel Lerner (eds.), *The Policy Sciences*, 3-15, Stanford University Press, California, 1951.
- LEMARCHAND, GUILLERMO A. (ed.): *Sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación en América Latina y el Caribe. Estudios y documentos de política científica en ALC*, vol. 1, Oficina Regional de Ciencia para América Latina y el Caribe, UNESCO, Montevideo, 2010.
- LOZANO BORDA, MARCELA y ÓSCAR J. MALDONADO (ed.): *Estrategia nacional de apropiación social de la ciencia, la tecnología y la innovación*, Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación, Colciencias, Colombia, 2010.
- MAJONE, GIANDOMENICO: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- MEJÍA LIRA, JOSÉ: *La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), México, 2005.
- MERINO, MARISA: *La Evaluabilidad: de Instrumento de Gestión a Herramienta Estratégica en la Evaluación de Políticas Públicas*, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2007.
- _____ : *Fundamentos de Evaluación de Políticas Públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Madrid, 2010.
- MILIA, MATÍAS F.: *Marco de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología y Educación Superior en el Ecuador. Nuevos horizontes: dinámicas y condicionamientos para una investigación universitaria de cara a la sociedad*, Dirección de Investigación de la Universidad de Cuenca, Cuenca, 2014.
- OSUNA, JOSÉ Luis y CAROLINA MARQUEZ (ed.): *Guía para la evaluación de políticas públicas*, Instituto de Desarrollo Regional, Sevilla, 2000.
- PAZ Y MIÑO, CÉSAR: «Desafíos para la ciencia ecuatoriana», *El Telégrafo*, Guayaquil, p. 13, 27 de mayo de 2017.
- REBOLLOSO, ENRIQUE: *Evaluación de programas de intervención social*, Síntesis, Madrid, 2008.
- ROJAS, HÉCTOR: «La importancia de las políticas públicas de formación en investigación de niños, niñas y jóvenes en Colombia, para el desarrollo social», *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 6

- (2): 885-906; Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud, Universidad de Manizales, CINDE, Colombia, jul.-dic, 2008.
- ROSSI, PETER H.: *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, Trillas, México, 1989.
- ROTH, ANDRÉ NOEL: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2006.
- _____ : *Políticas públicas*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.
- SÁBATO, JORGE y NATALIO BOTANA: *La ciencia y la tecnología en el desarrollo de América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1970.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Plan Nacional del Buen Vivir*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Quito, 2013.
- _____ : *Guía Metodológica de Planificación Institucional*, 2da. ed., Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Quito, 2012.
- SECRETARÍA DE EDUCACIÓN SUPERIOR, CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN DEL ECUADOR: *Informe Rendición de Cuentas Año Fiscal 2015*, Secretaría de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación, Quito, 2015.
- TORRES, GERARDO: «La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México», *Política y Cultura* (27): 197-201; Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco Distrito Federal, México, ene., 2007.
- TORRES, JAIME y JAIRO SANTANDER: *Introducción a las políticas públicas, conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*, IEMP Ediciones, Bogotá, 2013.
- VARSAVSKY, ÓSCAR: *Ciencia, política y cientificismo*, Monte Ávila Editores Latinoamericana C.A., Caracas, 2007.
- VIZIOLI, ESTEFANÍA: «La innovación en política pública de ciencia y tecnología ecuatoriana: Yachay ¿Un cluster de innovación?», tesis de maestría, FLACSO, Quito, 2016.
- VELASCO, MARÍA: «Distintos instrumentos para un mismo fin. Los instrumentos de las políticas públicas como herramienta para el análisis», VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración, Valencia, 2007.

IMPORTANCIA Y POSIBILIDAD DE LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCACIÓN DURANTE EL GOBIERNO DE RAFAEL CORREA DELGADO

Dr. C. Edgardo Romero Fernández

MSc. Gabriel Gustavo Tapia Ocampo

Con el ascenso al poder de los llamados gobiernos progresistas en América Latina la política tomó un rostro más ciudadano, como resultado de la *ciudadanización de la política y la politización de la ciudadanía*, que no es otra cosa que promover una masa crítica y política que piense y reaccione frente a diversas decisiones tomadas por quienes conducen el gobierno. Por tanto, la política dejó de lado el tinte elitista y exclusivo de cierta clase para descender hacia las masas, que son quienes finalmente definen el rumbo a seguir. En este sentido, las políticas públicas pueden constituir una herramienta eficaz para el desarrollo social, desde una visión ampliamente participativa: «Las políticas públicas se conducen desde el respeto a las personas, a la comunidad y a su desarrollo, haciendo de la esencialidad de la política, su construcción social al servicio del bien común».™

Esto conlleva a mirar lo social como un *todo* y no de forma utilitaria, supeditada a la acción dadivosa liderada desde un determinado gobierno. Alicia Kirchner acuña el término *bisagra* para ilustrar su descripción del enganche de la política pública con la gestión de lo público y la relación con lo comunitario; mientras que en términos de Mullen «[...] el margen de maniobra de las políticas públicas, se ubica, entonces, exactamente, en la intersección entre el estado de las relaciones sociales y las representaciones que de aquellas se hacen los actores».™ Para complementar la acción de las políticas públicas hace falta asimismo generar una *agenda política* que plantee el asidero para lograr los objetivos propuestos: entre estos la construcción de un *Estado articulador y una comunidad activa*.

Las políticas públicas son importantes en la medida en que solucionan problemas definidos colectivamente. «Una transformación profunda no puede ser reducida a política pública sin preguntar primero si y de qué manera las estructuras sociales

a" Kirchner, Alicia: *Políticas sociales en acción. La bisagra*, p. 28, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, 2007.

312 Müller, Pierre: *Las políticas públicas*, p. 109, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

pueden ser cambiadas. Es más: las políticas públicas por lo general son una expresión de estas estructuras»,TM ya que poseen la capacidad de generar transformaciones relevantes como: *las formas de relación social, el abordaje de las problemáticas nacionales y la transformación institucional y legal*. Ante este panorama, es preciso plantearnos varios cuestionamientos: ¿qué hacen los poderes políticos?, ¿cómo resuelven los problemas colectivos?, ¿cómo participa la comunidad activamente en la identificación y solución de los problemas? y ¿quiénes detentan el poder? Es menester entender que las lógicas políticas terminan por trastocar las acciones administrativas públicas producto del cambio constante y del movimiento de múltiples variables, lo que nos invita a estar en compás de alerta y de aprendizaje permanente.

Las políticas públicas no son (solamente) un instrumento de acción del Estado, que actúa de una manera neutral. Hay que entenderlas en relación a:

- . Las estructuras heterogéneas dentro del Estado mismo.
- . Las estructuras de la sociedad.
- . Sus funciones en la reproducción del Estado mismo y de la sociedad.TM

En este sentido, las políticas públicas son el resultado de fuerzas en disputa, de disyuntivas sociales y económicas dictadas por un determinado modelo con acción concreta y coyuntural. Las políticas públicas son el fruto de tensiones en el marco de un Estado diseñado para garantizar la supremacía de las fuerzas dominantes. El Estado tiene sin embargo la responsabilidad de dar forma y organizar la política pública para atender la demanda en discusión con los grupos políticos de presión interesados, a fin de no romper la convivencia social civilizada.

Cuando hablamos por tanto de políticas públicas, nos estamos refiriendo a «procesos», «decisiones», «resultados» [...] pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes baremos y perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de

a" Brand, Ulrich: «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación», en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, p. 148, Abya Yala, Quito, 2011.

3i4|bídem,p.150.

«poderes» en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones y cursos de acción específicos.TM

Müller asegura que la política pública hay que entenderla como: «[...] un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global».TM En este sentido, cada política pública tiene sus «públicos» o beneficiarios.

Los autores Yves Mény y Jean-Claude Thoenig definen la política pública de la siguiente forma: «El estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad».TM

Las políticas públicas en esencia no son generalizables desde una visión universalista del Estado benefactor o el Estado paternalista. Ellas responden a una coyuntura específica y buscan solucionar, en una temporalidad concreta, una demanda concreta, y proveer de argumentos y evidencias el proceso de desarrollo de las sociedades.

Es precisamente en este sentido que se presenta la cuestión de la importancia de la evaluación de la política pública, desarrollada en Ecuador en un escenario concreto, que estuvo signado al menos por dos variables fundamentales interrelacionadas:

1. La Revolución Ciudadana.
2. El Plan Nacional del Buen Vivir.

El proyecto político y socioeconómico de la Revolución Ciudadana descansaba al menos en tres ejes esenciales:

1. Recuperación de la soberanía nacional sobre los principales recursos del país, con lo cual el proyecto fue tildado de nacionalista de manera peyorativa.TM
2. Plantear una alternativa a las formas tradicionales de gestionar el desarrollo, insistiendo sin embargo en determinadas tasas de acumulación, para desde

TM Lindblond, Charles: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, p. 7, Miguel Ángel Porrúa, México D.F., Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

^{3ie} Müller, Pierre: ob. cit, p. 48.

TM Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig: *Las políticas públicas*, p. 48, Editorial Ariel, Barcelona, 1992.

³¹⁸ Ver: Ospina, Pablo: *El proyecto político de la Revolución ciudadana: Líneas maestras*, p. 4, Universidad Andina Simón Bolívar, Comité Ecueménico de Proyectos (CEP), Quito, 2009.

ahí lograr el bienestar de la población, con lo cual el proyecto fue tildado de desarrollos

3. El fortalecimiento de la institucionalidad democrática, para encabezar desde esta la dirección de las políticas económicas y sociales, lo cual inmediatamente fue tildado de estatismo.TM

No es objetivo de este trabajo polemizar con los autores que trataron de manera sesgada o peyorativa los planteamientos de la Revolución Ciudadana, sin comprender o más bien sin reconocer su carácter de proyecto de transición, a partir del cual el país se prepararía para salir del subdesarrollo mediante sus propias potencialidades³²¹ y las de sus aliados en el entorno regional. Por tanto, no abundaremos en esta discusión; simplemente constatamos el contexto del cual habría que partir para hacer una adecuada evaluación de la política pública. En consecuencia, partiendo de los ejes antes señalados, los resumiríamos de la siguiente forma:

1. Oposición a las políticas neoliberales y a las formas economicistas del manejo de la economía nacional.
2. Asociación equilibrada entre las estructuras privadas y públicas en el manejo económico y social, tanto de recursos materiales como financieros.
3. Reactivación del papel del Estado en la redistribución del ingreso, favoreciendo a los más necesitados.
4. Potenciación del talento humano sin distinción de género, raza o credo a través de políticas redistributivas y en función del bienestar común.

El asunto de la evaluación de la política pública

La política pública, como todas las otras actividades públicas, deben ser evaluadas para demostrar que una determinada intervención pública fue apropiada, lo que dota de legitimidad a la gestión en cuestión.

La evaluación es el proceso menos estudiado del ciclo de las políticas públicas, pues tal como lo explica la catedrática española María Bustelo: «[...] un buen indicador de esta tendencia es el hecho de que en las cuatro excelentes antologías compiladas

ais ídem.

TM ídem.

³²¹ Ver: «En Puenbo se discutió sobre la estrategia nacional de desarrollo», *El Comercio*, 19 de junio de 2009, disponible en: <https://www.elcomercio.com/>

por Aguilar Villanueva [...] no haya ninguna que aborde los temas de evaluación».³²² Al hablar de evaluación entramos en un terreno de nuevos aportes y debates: hay autores que proponen *evaluar los resultados*, otras corrientes apuntan a hacer *una evaluación intermedia sobre avances y cumplimiento de indicadores*, y muy pocos *predican una evaluación del diseño*. «[...] si se estudian y analizan todas las fases, la evaluación tiende a ser concebida como una de las fases "finales", aunque la mayoría de los autores reconocen la "circularidad" de las políticas públicas, y se suele limitar a la evaluación final de los resultados de la política».³²³ Subirats, Knoepfle y Larrue consideran la fase de evaluación como *constitutiva*: «[...] pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupos-objetivos y en términos del grado de resolución del problema [...]».³²⁴ La evaluación entonces se inscribe en la etapa propia del conocimiento o la explicación; sin embargo, se pueden distinguir dos preocupaciones:

1. La concerniente al desarrollo de una metodología y de una «caja de herramientas» propia para la labor de evaluación.
2. El proceso de evaluación y en su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones.³²⁵

La teoría existente sobre evaluación de políticas públicas es escasa pero no menos importante. La evaluación como tal tuvo su origen en el campo educativo y a partir de este fue abriéndose espacio. Los avances en cuanto a tipificación y caracterización son importantes, así como los que pretenden establecer una clasificación más contundente; en este caso, para los objetivos del presente estudio utilizaremos la clasificación de la evaluación de las políticas públicas propuesta por Scriven. Esta clasificación es más asimilable teniendo en cuenta la necesidad de la investigación presente debido a su carácter sintético y a que permite balancearla en el ciclo de la política:

³²² Bustelo, María: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», p. 24, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

³²³ ídem.

³²⁴ Subirats, Joan, Peter Knoepfle, Corinne Larrue y Frederic Varonne: *Análisis y gestión de políticas públicas*, p. 44, Editorial Ariel, Barcelona, 2008.

³²⁵ ídem.

<p align="center">CLASIFICACIÓN DE LA EVALUACIÓN POR TIPOLOGÍAS BÁSICAS SEGÚN SCRIVEN</p>			
<p>EL PAPEL QUE CUMPLE LA EVALUACIÓN</p>	<p>EL CONTENIDO O ASPECTO DE LA POLÍTICA QUE SE EVALÚA</p>	<p>EL MOMENTO EN EL QUE SE EVALÚA</p>	<p>EL AGENTE EVALUADOR</p>
<p>Formativa: Se refiere a determinar acciones de mejora.</p>	<p>Evaluación del diseño: Evalúa el diseño y la conceptualización del todo.</p>	<p>Ex ante: Se realiza antes de la ejecución del programa.</p>	<p>Interna: Efectuada por el equipo propio de la institución que ejecuta o financia.</p>
<p>Sumativa: Se refiere o prepara para rendir cuentas, entregar informes.</p>	<p>Evaluación del proceso: Estudia la puesta en marcha, la ejecución del programa.</p>	<p>Ex postfacto: Se realiza durante o al final de la ejecución del programa.</p>	<p>Externa: Efectuada por equipos ajenos al programa.</p>
	<p>Evaluación de resultados:</p> <p>De <i>outputs</i> o productos: Estudia la calidad de lo que se produce (actividades, materiales).</p> <p>De <i>outcomes</i> o efectos: Estudia los efectos que un programa produjo.</p>		

Si tomamos en cuenta la clasificación de Scriven podemos notar inclusive que es posible hacer múltiples combinaciones entre las tipologías, las mismas que podrían ser empleadas conforme a la necesidad de la evaluación.

Como señala Charles Lindblond: «Téngase en cuenta también que la evaluación de políticas públicas, a menudo percibida como el último paso, no constituye un paso en

la formulación de las políticas públicas a menos que ofrezcan ideas sobre los posibles próximos movimientos [...]».*» Asimismo, la investigadora Ana Ruiz apunta: «[...] sin embargo la evaluación no es una disciplina aislada, desconectada del campo de la ciencia de las políticas o accesoria a las mismas. Antes al contrario, la evaluación está intrínsecamente unida al análisis de las políticas públicas, hasta el punto que forma parte de su corpus doctrinal».™ No obstante: «[...] la evaluación no puede sustituir a un debate público informado, si bien puede aportar a este. Tampoco puede sustituir las decisiones políticas o administrativas que deban tomarse, pero sí ubicarlas en un plano de discusión más racional».*» En la misma línea, Müller sostiene que: «[...] la evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción».*» En este sentido debe señalarse que el proceso de evaluación de políticas públicas reviste un carácter complejo, en el que se enfrentan permanentemente criterios como: *democracia, participación, inclusión de expertos en el tema*, pero todos estos contenidos en su momento distan entre sí por la supremacía de cada uno, por lo que posteriormente habrán de armonizarse para presentar un resultado del ejercicio evaluativo.

Respecto a ello el investigador Eric Monier, citado por Ana Ruiz, señala también: «El tema de la evaluación está estrechamente ligado con el reconocimiento de la política como modalidad de acción colectiva; es decir, con la identificación de la acción pública en términos de procesos».*"

La evaluación, por tanto. Es cada vez más necesaria en el nivel político para la comprensión y transformación de las políticas; para mejorar los procesos de toma de decisiones también en el nivel estratégico; para profundizar en la legitimación social de la acción pública, conocer sus impactos y las posibles alternativas y mejoras para dotar de mayor transparencia a los gobiernos»^

™ Lindblond, Charles: ob. cit, p. 13.

™ Ruiz, Ana: «Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas», *Presupuesto y gasto público* (68): p.13; Instituto de Estudios Fiscales, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2012.

™ Lahera, Eugenio: *Introducción a las políticas públicas*, p. 23, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002.

™ Müller, Pierre: ob. cit., p. 176.

330 Monier, Eric, citado por Ruiz, Ana: ob. cit., p. 14.

331 Ruiz, Ana: ob. cit, p.13.

Pensar que las políticas públicas manan de un proceso organizado, sistematizado y ordenado es un error: las políticas públicas son espontáneas como las variables que las forjan, las condiciones de la política concreta y la presión de los grupos de interés específicos; asimismo, van surgiendo a partir de las demandas propias de los decisores de la política y los interesados. Esto da lugar a reflexiones y a la necesidad de entender las tensiones de la interrelación de los elementos involucrados que incluyen contradicciones, coincidencias o pugnas en el marco de esta relación natural; es menester por tanto comprender estas tensiones como objeto de la evaluación, dirigida en este caso al diseño de la política pública.

La evaluación del diseño o conceptualización del programa estudia y valora cómo está diseñado o formulado un programa o política. Los aspectos que trata este tipo de evaluación tienen que ver con si *el programa está bien fundamentado, si está basado en un buen análisis de la realidad, si las metas y objetivos están bien formulados, definidos, jerarquizados, especificados, si las acciones que se proponen responden de forma lógica a los objetivos, si se prevén los recursos necesarios (incluidos los humanos y su organización), si está explicitada una metodología de intervención, si se han diseñado y adecuado los mecanismos de información, seguimiento y evaluación, si es coherente el programa con la filosofía y objetivos de la institución o instituciones que formulan, ejecutan y evalúan, etc.*TM (el destaque es nuestro).

Lindblond³³³ hace referencia a la oportunidad o a la necesidad, así como a los compromisos, lo que permite sostener la importancia de la evaluación del diseño de la política pública, entendiendo incluso que esta puede realizarse antes, durante y después de la aplicación de la política misma; en fin, esta posibilita entender la génesis de un posible fracaso o éxito de la política pública.

La evaluación del diseño de la política pública permitirá definir hallazgos que determinarán en cada uno de los procesos de la concepción o diseño de la política el éxito o fracaso de la misma.

La evaluación de diseño de la política pública es un campo poco explorado y esto supone enormes oportunidades de aprovechamiento académico y técnico-práctico para el mejoramiento de la acción de la política.

³³² Bustelo, María: ob. cit. p. 111.

³³³ ídem.

No se pueden dejar de lado las posibles desviaciones en el momento de la concepción de la política pública, desviaciones que pueden estar marcadas por la forma de abordaje del problema, las metodologías, los sistemas de valores y las concepciones del mundo propias de los integrantes del equipo técnico. Asimismo, estas desviaciones pueden derivarse de la interpretación de la norma jurídica y de las respuestas que pueden brindarse ante un determinado actor político o ideológico.

La tarea de evaluación de las políticas públicas tiene su inicio en la propuesta de evaluación por objetivos, propuesta que surgió en el contexto educativo de manos de Ralph Tyler; esto permitía generar una evaluación formativa que coadyuvara a las tareas de mejoramiento del rendimiento de los estudiantes, docentes y currículo. Posteriormente, las tendencias y aportes fueron variando e incluyendo enfoques de *procesos, toma de decisiones, evaluabilidad, consumidor, cliente, participación de la comunidad*, etc.; toda esta reflexión histórica nos centra hoy en dos realidades:

- a) Europa y Estados Unidos tienen un gran avance en materia de evaluación de políticas públicas, hasta el punto en que han logrado desarrollar instituciones encargadas de esta función y carreras profesionales alrededor de esta tarea.
- b) América Latina tiene una incipiente, o más bien, novel inclusión en los procesos de evaluación de políticas públicas y de conformación de institucionalidad. Se pueden destacar casos como: Costa Rica, México, Chile, Brasil, Colombia, Ecuador y Argentina, según lo explica Paula **Amaya**.^{**}

Estas nuevas experiencias latinoamericanas surgen ligadas a los procesos de «rendición de cuentas», con el fin de legitimar y transparentar la gestión pública, en consonancia con lo que sostiene Sonia Ospina: «La evaluación puede contribuir a fortalecer y profundizar la institucionalidad democrática»[^]

La evaluación de políticas públicas en el escenario del Plan Nacional del Buen Vivir

En Ecuador se propone el Buen Vivir como una alternativa al desarrollo clásico: han venido ejecutándose acciones de orden estructural nacional, legal y político para lograr los objetivos de este plan; se han adoptado determinadas políticas públicas y se

^{^4} Amaya, Paula: «Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado», p. 49, tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2016.

³⁶⁵ Ospina, Sonia, citada por Amaya, Paula: ob. cit, p. 36.

realizan estudios sobre estas y su uso. Una de las primeras acciones gubernamentales fue el fortalecimiento de la participación ciudadana y el involucramiento de la sociedad civil en los aspectos públicos de todo el proceso, incluido el control. El Buen Vivir solo será posible si las intervenciones del Estado son de alta calidad y alto impacto. No basta con la participación, si bien es importante, no es el único aspecto relevante: la inclusión de expertos y el desarrollo de capacidades técnicas políticas institucionales desempeñan también un rol significativo. El Buen Vivir es un enorme reto que debe construirse al calor del desarrollo de otras disciplinas que armonicen la política y la gestión. Una de esas disciplinas es la evaluación, necesaria en la búsqueda del equilibrio, es decir, una gestión con resultados políticos y técnicos apropiados y una política con modelaciones y aportes gerenciales de alto impacto político, social y técnico.

Esta realidad supone varias oportunidades y retos en asuntos públicos:

1. Mejorar la calidad de las políticas públicas.
2. Hacer más eficiente al Estado.
3. Dotar a las intervenciones públicas de racionalidad y coherencia.
4. Generar protocolos, modelos y metodologías flexibles adaptativas que incluyan los valores de la identidad latinoamericana.
5. Prever errores para asegurar un uso efectivo de los recursos públicos.
6. Promover un uso apropiado de los resultados de la evaluación.

Por su parte, la evaluación de diseño se halla mucho menos desarrollada, a pesar de que es de crucial importancia para asegurar la calidad de la gestión. El diseño es la génesis y desde esa etapa hay que asegurarse de que contenga todos los elementos necesarios para obtener los resultados previstos.

En el caso de Ecuador, la institución encargada de rectorar las políticas públicas de forma general es la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES). Esta institución define las metodologías para el levantamiento de las políticas públicas institucionales, el documento contenedor de las políticas nacionales es el Plan Nacional de Desarrollo o Plan Nacional del Buen Vivir (PNBV), y el Consejo Nacional de Planificación es quien acompaña el proceso de planificación y control de la misma, según lo indican los artículos 48336 y 49337 de la Ley Orgánica de Participación

336 «Art. 48.- El Consejo Nacional de Planificación.- El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica convocará a la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir, como espacio de consulta y diálogo directo entre el Estado y la ciudadanía para llevar adelante el proceso de formulación, aprobación y seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo».

Ciudadana y Control Social (LOPCCS). Sin embargo, cada institución (ministerios y secretaría) tiene la responsabilidad de desarrollar las políticas públicas apropiadas en su sector, como consta en el Artículo 261,338 ^{numera, 6 de ,a} Constitución. Las mismas deben desarrollarse a través de mecanismos participativos, como se explicita en el Artículo 100,339 concomitante con los artículos 96TM y 85,^{^1} donde se reconocen las diversas formas de participación y organización de la ciudadanía. La LOPCCS recoge todas las formas de inclusión de la ciudadanía en la gestión pública, así como las formas legales de evaluación, seguimiento y control. En el caso educativo, estas tareas corresponden al Consejo Nacional de Educación, que se inscribe en lo que define el Artículo 52TM de la LOPCCS sobre la conformación de los consejos

TM «Art. 49.- Atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir.- Son atribuciones de la Asamblea Ciudadana Plurinacional e Intercultural para el Buen Vivir [...]:

Numeral 3.- Aportar en el seguimiento y la evaluación periódica del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo!...]».

[^] «Art. 261.- El Estado central tendrá competencias sobre [...]:

Numérale.- Las políticas de educación [...].

^{3^} «Art. 100.- En todos los niveles de gobierno se conformarán instancias de participación integradas por autoridades electas, representantes del régimen dependiente y representantes de la sociedad del ámbito territorial de cada nivel de gobierno, que funcionarán regidas por principios democráticos. La participación en estas instancias se ejerce para:

Numeral 1.- Elaborar planes y políticas nacionales, locales y sectoriales entre los gobiernos y la ciudadanía!...]».

^{3b} «Art. 96.- Se reconocen todas las formas de organización de la sociedad, como expresión de la soberanía popular para desarrollar procesos de autodeterminación e incidir en las decisiones y políticas públicas y en el control social de todos los niveles de gobierno, así como de las entidades públicas y de las privadas que presten servicios públicos.

Las organizaciones podrán articularse en diferentes niveles para fortalecer el poder ciudadano y sus formas de expresión; deberán garantizar la democracia interna, la alternabilidad de sus dirigentes y la rendición de cuentas».

^{*»} «Art. 85.- La formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos que garanticen los derechos reconocidos por la Constitución, se regularán de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Numeral 1.- Las políticas públicas y la prestación de bienes y servicios públicos se orientarán a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, y se formularán a partir del principio de solidaridad [...]

En la formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas y servicios públicos se garantizará la participación de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades».

^{3«} «Art. 52.- Los consejos ciudadanos sectoriales.- Son instancias sectoriales de diálogo, deliberación y seguimiento de las políticas públicas de carácter nacional y sectorial; constituyen un mecanismo para la discusión de los lineamientos y seguimiento de la evolución de las políticas ministeriales. Serán impulsados por la Función Ejecutiva y se desempeñarán como redes de participación de la sociedad civil articuladas a los ministerios sectoriales.

ciudadanos sectoriales. Estos son espacios participados de planificación, seguimiento, control y evaluación de la política pública sectorial, que representan el nivel de control ciudadano, mientras que en lo institucional cada ministerio o secretaría tiene la responsabilidad de llevar adelante procesos de evaluación.

En el sector educativo han existido muchas tensiones por su manejo y control: la educación llegó a fragmentarse en grado extremo y estuvo bajo el dominio de gremios politizados que defendían sus intereses de grupo y no los de la educación de calidad como un derecho para todos los ecuatorianos. En tal sentido, la política educativa debía superar los ciclos políticos, que en Ecuador eran cortísimos por la alta inestabilidad y las pugnas políticas (siete presidentes en el lapso de diez años), y debía convertirse en un acuerdo nacional que cada gobierno tendría que cumplir en pos de desarrollar la educación. Esta necesidad es la que da lugar a la elaboración del primer Plan Decenal de Educación (PDE) (2006-2015). Dicho documento fue desarrollado en el marco de una nutrida, pero no suficiente participación de actores colectivos gremiales, donde también fueron incluidos políticos e indígenas. El mismo se halla alineado con los Objetivos del Milenio y con los contenidos de los acuerdos internacionales sobre educación, derechos humanos y desarrollo humano. Respecto a esta cuestión, debe señalarse que en Ecuador no se contaba con entidades que encaminaran la planificación o implementación seria de políticas públicas. El primer PDE se basó asimismo en los aportes de organismos internacionales como UNICEF, ONU, etc., en los estudios diagnósticos del estado de la educación en la región y en el Ecuador, en las brechas sociales existentes en materia educativa y en el tratamiento inequitativo.

El Plan Decenal de Educación es un esfuerzo nacional único que da continuidad a la política pública educativa:

Desde el primer Acuerdo Nacional «Educación Siglo xxi», firmado en abril de 1992 (el segundo y tercero fueron firmados en junio de 1996 y noviembre de 2004, respectivamente), el Ecuador ha venido realizando grandes esfuerzos para definir por lo menos en el sector educativo, una Agenda de mediano y largo plazo. Por el mandato ciudadano expresado en

En el marco de sus procesos de planificación y evaluación, las carteras de Estado convocarán, al menos dos veces por año, a los consejos ciudadanos sectoriales. A partir de la primera convocatoria, estos podrán autoconvocarse las veces que crean necesario, por pedido de la mayoría simple de sus integrantes.

El financiamiento para el ejercicio de estas instancias deberá estar incluido en el presupuesto ministerial respectivo».

la Consulta Popular, del 26 de noviembre de 2006, ese anhelo de la sociedad es ahora una realidad concreta: la ciudadanía ecuatoriana convirtió las ocho políticas del Plan Decenal de Educación (PDE) (2006-2015) en políticas de Estado[^]

Las que anteceden son palabras de Raúl Vallejo.[^] El PDE (2006-2015) tenía que seguir su ciclo de implementación: en 2015 el Ministerio de Educación emprende un esfuerzo importante en función de la actualización del PDE para el período 2015-2025; el economista Augusto Espinosa propone el desarrollo del plan con el acompañamiento de la Red de Maestros y Maestras por la Revolución Educativa, en el marco de grandes concentraciones nacionales y territoriales y mediante la aplicación de técnicas que promovieran la reflexión, el diálogo y el intercambio de información.

El Ministerio de Educación junto a otras entidades del sector como la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, el Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (MCDS), el Ministerio Coordinador de Conocimiento y Talento Humano (MCCTH) y el Instituto de Evaluación de la Calidad Educativa (INEVAL), emprendieron el reto de la actualización dialogada del PDE.

A modo de conclusión

Luego de los argumentos y valoraciones expuestas, se hace evidente la necesidad de la evaluación para el perfeccionamiento de las políticas educativas, en función de propiciar la movilidad social ascendente de la población y con ello el desarrollo de la sociedad (aunque este no es concebido según los términos tradicionales). Dicha evaluación también permite auscultar el nivel de legitimidad del gobierno y ello es fundamental para un régimen que se presenta como popular y democrático.

Pero no todo tipo de evaluación tiene sentido cuando solo es posible realizar una evaluación del desempeño de una gestión concreta de gobierno, pues si no hay una continuidad de las políticas y estas no devienen una política de Estado (no estatista), resulta muy difícil llegar a cerrar el ciclo de la evaluación hasta los impactos. Esto es lo

[^] Vallejo, Raúl: *Plan Decenal de Educación 2006-2015*, p. 3, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito, 2008.

^{3^} Raúl Vallejo fue el primer ministro de Educación del gobierno de Rafael Correa Delgado.

que sucede en el caso ecuatoriano, donde el pretendido gobierno de continuidad de Alianza País, encabezado por Lenín Moreno, se convirtió en un gobierno de desmantelamiento de las políticas implantadas por su antecesor Rafael Correa.

Quedaría entonces la posibilidad de realizar una evaluación del diseño de la política, para determinar si esta ha cumplido con todos los parámetros que le dan el carácter de política pública y precisar determinados correctivos para su planeación e implementación en un escenario futuro.

Bibliografía

AGUILAR, Luis F.: *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México D.F., 1996.

AMAYA, PAULA: «Evaluación de políticas y programas públicos: un aporte al fortalecimiento del Estado», tesis doctoral, Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2016.

BRAND, ULRICH: «El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación», en Miriam Lang y Dunia Mokrani (comp.), *Más allá del desarrollo*, Abya Yala, Quito, 2011.

BUSTELO, MARÍA: «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos central y autonómicos en España: 1995-1999», tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001.

CORREA, RAFAEL: «Ecuador: El desarrollo como proceso político», conferencia magistral en la Cátedra Raúl Prebisch, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Ginebra, 24 de octubre de 2014.

_____ : «Inauguración del XVIII Festival Mundial de la Juventud y los Estudiantes», Quito, 7 de diciembre de 2013.

_____ : «Talento humano, ciencia, tecnología e innovación para el desarrollo: El caso ecuatoriano», conferencia magistral al recibir el Doctorado Honoris Causa conferido por la Universidad de Santiago de Chile, Santiago de Chile, 14 de mayo de 2014.

COSTILLA, Lucio: «El contexto teórico político de la gobernabilidad y la democracia en América Latina: la crisis actual del Estado y la política», *Aportes Andinos* (13): 1-17; Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, mar., 2005.

ECUADOR: Constitución de la República del Ecuador, Quito, 2008.

FLOR, EULALIA: «La participación ciudadana en la vigilancia de la gestión pública por resultados», XIV Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de

- Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador de Bahía, 27-30 de octubre de 2009.
- KIRCHNER, ALICIA: *Políticas sociales en acción. La bisagra*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, 2007.
- LANERA, EUGENIO: *Introducción a las políticas públicas*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile, 2002.
- _____ : *Política y políticas públicas*, Naciones Unidas CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, 2004.
- LECHNER, NORBERTO: «Estado y sociedad en una perspectiva democrática», disponible en: <http://www.argiropolis.com.ar/documentos/investigacion/publicaciones/papeles/lechner1.htm>
- LINDBLOND, CHARLES: *El proceso de elaboración de políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México D.F., Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.
- MAJONE, GIANDOMENICO: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1997.
- MAX-NEEF, MANFRED: *Desarrollo a escala humana*, Nordan Comunidad, Montevideo, Icaria, Barcelona, 1994.
- MERINO, MARISA: *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2010.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN DEL ECUADOR: *Manual de gestión organizacional por procesos*, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito, 2009.
- _____ : Plan Sectorial de Educación 2016-2025, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito, 2016.
- _____ : *Estatuto Orgánico de Gestión Organizacional por Procesos*, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito, 2012.
- MÜLLER, PIERRE: *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.
- PÉREZ-DURÁNTEZ BAYONA, INÉS: «La agencia de evaluación y calidad y necesidad de evaluar las intervenciones públicas», *Presupuesto y gasto público* (51): 255-269; Instituto de Estudios Fiscales, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2008.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO: *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, 2016.

- RAMÍREZ, FRANKLIN: «Fragmentación, reflujo y desconcierto. Movimientos sociales y cambio político en el Ecuador (2000-2010)», *OSAL*, XI (28): 17-47; CLACSO, Buenos Aires, nov., 2010.
- REGISTRO OFICIAL ÓRGANO DEL GOBIERNO DEL ECUADOR: *Ley Orgánica de Educación Intercultural Bilingüe*, Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador, Quito, 2011.
- _____ : *Ley Orgánica de Participación Ciudadana y Control Social*, Registro Oficial Órgano del Gobierno del Ecuador, Quito, 2010.
- Ruiz, ANA: «Panorámica actual de la evaluación de las políticas públicas», *Presupuesto y gasto público* (68): 13-23; Instituto de Estudios Fiscales, Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, Madrid, 2012.
- SECRETARÍA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO: *Buen Vivir. Plan Nacional 2013-2017*, Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), Quito, 2013.
- SUBIRATS, JOAN: *Análisis de las políticas públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1994.
- SUBIRATS, JOAN, PETER KNOEPFLE, CORINNE LARRUE y FREDERIC VARONNE: *Análisis y gestión de políticas públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2008.
- VALENCIA, GERMÁN D. y YOHAN A. ÁLVAREZ: «La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación», *Estudios políticos* (33): 93-121; Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, Antioquia, jul.-dic., 2008.
- VALLEJO, RAÚL: *Plan Decenal de Educación 2006-2015*, Ministerio de Educación del Ecuador, Quito, 2008.
- VELÁSQUEZ, JORGE A.: «La comunicación: fundamento de las políticas públicas», *Revista Comunicación* (30): 23-33; Universidad Pontificia Bolivariana, Medellín, ene, dic., 2014.

APUNTES PARA UNA EVALUACIÓN DEL DISEÑO DE POLÍTICAS EN TORNO A LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL EN NICARAGUA EN EL ÚLTIMO PERÍODO DE GOBIERNO SANDINISTA

MSc. Juan Carlos Ramírez Sierra

Entendidas como estrategias organizacionales de múltiples vínculos y proyecciones entre la sociedad civil y el Estado con el fin de brindar alternativas a conflictos que aparecen en el sistema, las políticas públicas detentan la capacidad de superar en cuanto a eficiencia y sostenibilidad los modos tradicionales de pensar y hacer la administración pública y la política en general. Al enfrentarse a problemas complejos que se vinculan con otros en sus interconexiones, estructurados en un sistema de contradicciones superpuestas, como es la problemática del trabajo infantil en Nicaragua, tanto las teorías como las prácticas conocidas de las políticas públicas se encuentran obligadas a recurrir a la sabiduría, a la experiencia de las vidas comunitarias y al imaginario creativo de los sujetos involucrados; a la búsqueda de nuevos sentidos y cursos de acciones dinamizadoras que adquieran conciencia de la magnitud de las dificultades que pretenden resolver.

Una actividad medular en el proceso de hechura de políticas públicas es la desempeñada por la evaluación profunda no instrumental. Concebida a partir de las limitaciones de la evaluación tradicional, centrada en estimar y calcular el cumplimiento de los objetivos trazados luego de finalizada la implementación de la política, esta forma de apreciación se establece a partir de la necesidad de comprender y practicar una gobernanza diferente, orientada hacia el reconocimiento e inclusión de la diversidad y de la pluralidad contextual y actoral que distingue la realidad latinoamericana en particular y la global en sentido general. La evaluación profunda no instrumental se define en tres niveles fundamentales. El primero se basa en el hecho de que las instancias de gobierno dejan de ser exclusivamente las funcionarias encargadas de confeccionar y aplicar modelos evaluativos. «La voluntariedad de que sea el Gobierno o su Grupo Parlamentario el que establezca el "qué" y el "cuándo" evaluar, sin una reflexión previa sobre el "para qué"; suelen ser,

cualesquiera que sea el modelo orgánico/institucional establecido, demasiado lastre en aras de su desarrollo y posterior consolidación»[^]

En consecuencia, se transfieren cuotas de responsabilidad hacia determinados grupos de la sociedad civil en el contexto de la evaluación, que pueden ser beneficiarios, expertos, empresarios interesados, organismos internacionales, entre otros. La evaluación deja de ser la voluntad particular de un sujeto específico o la de un grupo minoritario empoderado política o económicamente, donde los resultados que se obtienen se hallan necesariamente mediados por sus intereses. El proceso de análisis evaluativo en este nivel parte esencialmente de presupuestos teóricos confeccionados democráticamente de forma previa, con el concurso de grupos especialistas y no especialistas que guiarán el itinerario de la evaluación bajo cierta racionalidad y tomando en consideración un conjunto de valores que remiten a la existencia de la variedad.

El segundo nivel, intrínsecamente relacionado con el expuesto anteriormente, se identifica como pluralista, horizontal e inclusivo. Si el anterior desacraliza el lugar plenipotenciario del Estado, este se enfoca en el uso conveniente y regulado de la relación costo-eficiencia, costo-beneficio. La racionalidad economicista orientada a elevar las ganancias de monopolios o centros de poder en detrimento de las mayorías o del entorno que posibilita la vida, se ve sensiblemente afectada, y sin ser completamente anulada, se regula mediante la supeditación a una lógica que pretende crear equilibrios por medio de consensos entre los sectores históricamente vulnerados, de modo que puedan ser beneficiados a partir de su participación en la evaluación de políticas. Con el establecimiento de ciertos límites al mercado, ubicando nuevas demarcaciones determinadas por los sujetos involucrados, «[...] la evaluación pluralista pretende tomar en cuenta los diversos puntos de vista para la construcción de consensos más amplios, de forma más horizontal. En este sentido, tiene una relación estrecha con la idea misma de gobernanza».[^] Desde esta perspectiva se asumen en forma crítica y electiva las buenas prácticas y concepciones de los modelos anteriores de evaluación. La perspectiva pluralista constituye una síntesis de los esquemas y modelos evaluativos que pretenden contribuir a la formación de un nuevo esquema de gobierno.

«s Osuna Llana, José Luis y Carlos Bueno Suárez: «Institucionalizaron de la evaluación de políticas públicas», X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, 2015.

TM Roth, André-Noel: «La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social"», *Reforma y Democracia* (45): 161-186; Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD), Caracas, oct, 2009.

Por último, y no menos importante, la evaluación profunda no instrumental, si bien mantiene como fase conclusiva el ejercicio de la evaluación, rompe con la estructura lineal inamovible de las prácticas evaluativas tradicionales. El supuesto que orienta esta forma de evaluación se manifiesta en la necesidad de evaluar todas las fases del proceso, como condición para evaluar su totalidad. Las evaluaciones tradicionales, una vez concluida la política, se encuentran con la dificultad de que la evaluación solo sirve para ubicar las deficiencias de carácter económico, presupuestario, tecnológico, organizacional, de insumos, entre otras. El resultado de esta práctica solo tiene una utilidad teórica en cuanto a conocimientos adquiridos, y una utilidad práctica en lo referente a la implementación de otras políticas futuras o en curso. Esta forma de evaluación no representa un instrumento para rectificar la misma política, sino para reorientar los esfuerzos y recursos hacia mejores fines, atendiendo a los cambios ocurridos que no fueron previstos en la concepción originaria de la política o programa.

En respuesta a este mecanicismo, la evaluación profunda no instrumental se empeña en evaluar la gestión de cada uno de los actores en cuanto a los alcances y deficiencias detectados en cada fase de la política implementada. De este modo, se justiprecia el valor de la concertación, del diseño, de la implementación y de la evaluación misma. No se espera la conclusión del proceso para enjuiciar los logros, sino que se va evaluando de forma paralela conforme avanza la política. La evaluación es siempre concomitante. Ahora bien, no se trata de construir un panevaluacionismo que desplace todo el proceso en función de situar esta actividad como la parte más útil e importante de la hechura de políticas, sino más bien de crear contrapesos críticos que logren incorporar a la política la flexibilidad y capacidad de reacomodo necesarias ante nuevas eventualidades. La evaluación no puede llegar a convertirse en un estorbo para la realización de políticas; no debe alcanzar un engrasamiento tal que se convierta en una carga pesada que obstaculice la voluntad y necesidad de viabilizar las políticas públicas mediante tecnicismos, silogismos vacuos y construcciones metódicas abstractas universales. En definitiva, no debe pasar con la evaluación de programas de gobierno lo que ocurre hoy con una parte significativa de la ciencia, donde la metodología ha adquirido una autonomía tan elevada, que lejos de ayudar y orientar las investigaciones, se ha transformado en un estorbo, de modo tal que ha hecho de la ciencia un elemento secundario subyugado a los sabios siempre incólumes del Olimpo metodológico.

Cada uno de estos niveles, que conforman una parte inequívoca integrada de este nuevo patrón evaluador, se configura en un ejercicio único que responsabiliza de sus resultados a la totalidad social implicada en la política. En la intervención evaluativa no se distinguen uno de otro, pues la existencia de uno implica la existencia de los otros

desplegados en todo el proceso. Atendiendo a este modelo, el presente artículo intenta aproximarse a la evaluación concomitante del diseño de la políticaTM para la erradicación del trabajo infantil en Nicaragua. Para ello desarrolla una panorámica de las causas históricas que determinan su existencia en el país centroamericano, además de analizar la situación actual del trabajo infantil a partir de las Entrevistas Nacionales de Trabajo Infantil y Adolescente, realizadas en 2000 y 2005 respectivamente.

Trabajo infantil en Nicaragua: la base del iceberg

Las raíces sociales del trabajo infantil en Nicaragua se remontan a épocas anteriores a su constitución como república independiente y como nación. Desde la colonización centroamericana hasta la actualidad, no sin fluctuaciones substantivas, la actividad económica infantil ha estado presente en todas las etapas de la vida y la historia nicaragüenses. No se trata exclusivamente de un problema de naturaleza tecnológico-instrumental, dado a partir de desajustes económicos estructurales, irregularidades circunstanciales del mercado laboral, crisis sociales prolongadas o fluctuaciones del comercio internacional. Si bien estos forman parte de los procesos glociales que lo determinan y coadyuvan a fijarlo, la cuestión del trabajo infantil en el contexto nicaragüense evidencia a la par causas culturales que marcan su origen y pautas que condicionan su permanencia.

La primera de las raíces históricas culturales que determina los orígenes del trabajo infantil en Nicaragua se encuentra en la actividad y el cúmulo de responsabilidades que tienen los niños indígenas hacia sus respectivas comunidades. Las divisiones naturales y sociales dadas en el seno del trabajo de las sociedades aborígenes establecían una especialización de funciones conforme a grupos etarios, la condición de género y la posición social ocupada según la proximidad o distanciamiento respecto a las figuras representativas de la autoridad política y religiosa (sacerdotes y reyes, behiques y caciques). No todos los hombres y mujeres cumplían las mismas funciones. El niño, el joven, el adulto y el anciano se enfrentaban a deberes y obligaciones distintas a partir de una diferenciación natural de sus disposiciones. Agilidad, rapidez, audacia, diligencia, fuerza, inteligencia y experiencia eran

* En este caso, el término de política expresa la implementación de una política social. Aunque la norma establece la existencia de políticas públicas, el discurso oficial se hace portavoz de esta forma de gestión pública, y los expertos justifican las vías y formas en las que se aplica. La realidad del proceso apunta a la existencia de políticas sociales o estatales de marcado énfasis asistencialista, estadocéntrico y verticalista.

combinadas de modo tal que pudieran satisfacer de forma organizada las exigencias del complejo social.

En este marco de relaciones el niño es objeto de un proceso de endoculturaciónTM mediante el cual se forma como integrante activo de la comunidad. El trabajo realizado es concebido como la forma idónea para depositar en él los valores que identifica y necesita la sociedad para reproducirse, permanecer en una armonía relativa y mantener los equilibrios sociometabólicos construidos históricamente. Es casi exclusivamente la vía considerada adecuada, tanto para él como para el grupo, de garantizar su bienestar en su condición de niño y luego de hombre adulto, así como la continuación de la comunidad. Este orden establecido, que vincula a cada integrante de modo tal que se constituyan en depositarios de responsabilidades sociales en correspondencia con su edad, género, capacidades naturales y distinciones familiares, deviene un sistema rígido y relativamente inalterable.TM

Las actividades infantiles asociadas al trabajo no constituyen referentes de explotación económica o de perjuicios morales, físicos, psicológicos o sociales inmediatos o futuros para el niño. Una de las condiciones para su existencia y durabilidad consiste en la protección de la niñez que en un futuro constituirá la garantía de su cultura y pueblo. El encargo social radica en incorporar a los niños a la vida de la sociedad a la que pertenecen mediante la gestión económica que realizan, la cual constituye creación y consolidación de su cosmos en cuanto identidad de su existencia individual y colectiva. Esta realidad que persiste hasta el presente, en Nicaragua y en el resto de Latinoamérica donde coexisten amplias poblaciones indígenas, evidencia el modo en el que las tradiciones y costumbres indígenas, fuertemente golpeadas por la globalización neoliberal y por el cuestionamiento civilizatorio noroccidental*» afinan sus raíces y protegen a los más jóvenes.

TM «La endoculturación es una experiencia de aprendizaje parcialmente consciente y parcialmente inconsciente a través de la cual la generación de más edad incita, induce y obliga a la generación más joven a adoptar los modos de pensar y comportarse tradicionales. Así, los niños chinos usan palillos en lugar de tenedores, hablan una lengua tonal y aborrecen la leche porque han sido endoculturados en la cultura china en vez de en la de los Estados Unidos. La endoculturación se basa, principalmente, en el control que la generación de más edad ejerce sobre los medios de premiar y castigar a los niños. Cada generación es programada no solo para replicar la conducta de la generación anterior, sino también para premiar la conducta que se adecuó a las pautas de su propia experiencia de endoculturación y castigar, o al menos no premiar, la conducta que se desvía de estas». (Ver: Harris, Marvin: *Antropología cultural*, p. 21, Alianza Editorial S. A., Madrid, 2001.

3« De ello depende la vida de la cultura como permanencia en el tiempo.

TM «Dondequiera que se encuentren, las poblaciones indígenas y tribales figuran casi siempre entre los grupos más desfavorecidos y marginados de los procesos de desarrollo. En un círculo vicioso de pobreza, desprotección ante el abuso y falta de acceso a los servicios básicos, las poblaciones indígenas son, más

Si bien la dinámica social explicitada, propia de las culturas vernáculas, no es responsable del fenómeno del trabajo infantil como tal, sí introduce una matriz de percepción y pensamiento en el imaginario colectivo que no es responsable de sus efectos secundarios externos, fuera de los límites físicos y culturales propios de sus territorios: los niños tienen la capacidad, responsabilidad y obligatoriedad de trabajar, de aportar sus energías vitales a la familia y a la comunidad a la que pertenecen. Fuera del contexto indígena, esta concepción se propaga y adquiere una dimensión deformada, altamente arraigada en el resto de la sociedad nicaragüense. Un estudio sobre los nuevos desafíos para erradicar el trabajo infantil en América Central y América del Sur, desarrollado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, apunta que: «Los padres valoran positivamente que los niños y niñas trabajen desde esas tempranas edades porque el trabajo de los varones lo valoran como mano de obra y el de las mujeres frecuentemente como trabajo reproductivo».[^]

En la sociedad permanece viva, como una expresión de registro tactual, la necesidad -incluso la obligatoriedad- de que los niños trabajen, sobre todo en familias y sectores vulnerables en los que el ingreso global no les permite satisfacer sus demandas básicas. Este hecho adquiere una dimensión mayor al tratarse de entornos rurales de campesinos, trabajadores agrícolas y empleados informales. En grupos indígenas que han estado obligados por el empuje violento del neoliberalismo a vincularse laboralmente fuera de sus comunidades y a asumir las pautas que socavan su orden natural y su estructuración social, esta matriz que le asigna al niño la responsabilidad social de trabajar se torna más terrible y compleja, pues la explotación infantil llega a ser naturalizada por el universo de relaciones sociales.

Las investigadoras María Mayela Cabrera Cruz y Miriam Nohelia Díaz señalan la concepción más extendida, heredada y reproducida de generación en generación sobre el sentido que tiene el trabajo infantil para los responsables de los hogares: «Padres y madres comparten la visión de que enseñar a sus hijos a trabajar es una herencia que están obligados a transmitir como parte de la identidad familiar: "Nosotros

que ningún otro grupo humano, vulnerables a prácticas como el trabajo forzoso, la trata y la discriminación en el empleo. En este contexto de vulneración de derechos, no es extraño que los niños y las niñas indígenas se incorporen de forma temprana al mundo laboral en proporciones mayores que las de los grupos no indígenas, perdiendo así oportunidades de educación que les condenarán a perpetuar el círculo de la pobreza». (Ver: Olguín Martínez, Gabriela: *Trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Nicaragua*, p. IX, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Managua, 2007.

TM Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC): *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*, p. 10, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), San José, 2005.

decimos que trabajar es lo único que nos queda", "la única herencia que le podemos dejar a nuestros hijos es enseñarles a trabajar"». ^ La génesis cultural más evidente y profunda de esta percepción se encuentra en las comunidades primarias, en las que persiste como práctica cosmovisiva cotidiana hasta la actualidad.

La segunda de las claves históricas culturales que por su orden cronológico contribuye a establecer el trabajo infantil en la sociedad nicaragüense como un problema social crónico se encuentra en la imposición, proliferación y coexistencia velada o abierta de las más disímiles formas de esclavitud.** Este modo de producir riqueza que violenta y suprime la evolución natural de las sociedades formadas por los descendientes de los transeúntes beringios,** adquiere vida bajo una impronta particular en el continente que posteriormente se constituiría como América. La esclavitud constituyó la base estructural de la arquitectura del naciente sistema capitalista. Ninguna formación económica anteriormente conocida, basada en el trabajo esclavo, exigió tan alta productividad; ninguna producción esclava alcanzó en sus consecuencias mediatas tal universalidad como la creada en América.**

El trabajo esclavo»» en América fue el fundamento y sostén que garantizó el ensanchamiento y la mundialización del capitalismo como modelo socioeconómico.

^ Cabrera Cruz, María Mayela y Miriam Nohelia Díaz: «Una mirada al trabajo infantil rural en Yucul, San Ramón, desde la percepción de niños, niñas, padres y madres de familia, docentes y representantes de OSC», p. 43, trabajo investigativo para obtener el título de Máster en Políticas Sociales, Protagonismo y Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Centroamericana, Managua, 2011.

33 Todavía hoy los estudios sobre la esclavitud pertenecen en lo fundamental a los estancos disciplinares contruidos artificialmente por las academias, relativos a las investigaciones históricas, antropológicas, artísticas y de teoría de la cultura. Una aproximación desde la Ciencia Política podría determinar la existencia o no de vínculos causales entre la esclavitud como forma de trabajo sobre la que se fundan e instauran las instituciones políticas actuales y el comportamiento de ciudadanos y políticos, y entre las dinámicas políticas en las que se desenvuelven las sociedades latinoamericanas actuales.

^4 se refiere a los que desfilaron por el Estrecho de Bering, en lo que presumiblemente constituye el origen del poblamiento humano en este lado del Atlántico.

3^ «La economía colonial latinoamericana dispuso de la mayor concentración de fuerza de trabajo hasta entonces conocida, para hacer posible la mayor concentración de riqueza que jamás haya dispuesto civilización alguna». (Ver: Eduardo Galeano: *Las venas abiertas de América Latina*, p. 73, Fondo Editorial de Casa de las Américas, La Habana, 2004).

356«E| estudio de la esclavitud es un fenómeno complejo debido a la escasez informativa de la que se dispone, y a la vez la relatividad de la misma. De esta forma quedan en el aire asuntos como: la cuantificación de la población esclavizada; la importancia de Nicaragua en la empresa española de conquista del Perú; el trasvase poblacional nicaragüense y hondureño a Panamá; la efectividad de la legislación real en los circuitos "hondureños-antillanos" de comercialización esclava; y las distintas tipologías de utilización de la mano de obra esclava tanto indígena como negra». (Ver: Rodríguez Baena,

Esta circunstancia produjo una explotación múltiple y acelerada en la que el ser humano devino fuerza de trabajo, fósil energético y desecho sólido insoluble de la gran industria. Se utilizaron técnicas e instrumentos propios del esclavismo, del feudalismo y del capitalismo, convertidos en síntesis tecnológicas especializadas para el control y la expropiación humana. Sobre el esclavo de América pesaba la carga del maltrato físico inmediato por parte de feroces capataces, que reducían su condición humana a la de bestia destinada al trabajo forzoso o a la muerte por extenuación.[^] Con sus energías se pagaba violentamente un gravamen que mantenía viva la robusta, lujosa y parasitaria monarquía española, al propio tiempo que con la producción de materias primas se apuntalaba el comercio y la industria, que se hacían cada vez más globales. Este triple sometimiento fijó las bases de una esclavitud que trascendería los límites de maltrato y deshumanización de los que hasta entonces se había tenido memoria.

La huella primera del capitalismo en la América nuestra*» fue la implementación vertiginosa de un esclavismo perfeccionado basado en el despojo de los recursos naturales existentes; entre ellos la vida humana constituyó uno de los primeros recursos que encontró a su paso. La desproporcionalidad del desarrollo se convirtió en la condición para que las metrópolis florecieran económica, política, tecnológica y culturalmente. Cada una de las revoluciones dadas en el orden científico,*» religioso, filosófico, político y económico, fueron evidencias del ensanchamiento de un mundo que ya no cabía en el marco global de relaciones mediante las cuales la sociedad europea se había organizado hasta entonces; de un mundo producido - e n buena parte- al calor del látigo, el grillete, la plantación y el cimarronaje. El mismo orden desproporciona! legó para los sujetos de las colonias y sus futuras sociedades desorden, injusticias, profundas desigualdades y la reproducción de esta como la única lógica posible de convivencia e intercambio con el mundo exterior.

Víctor: «El comercio de esclavos en Honduras y Nicaragua en el siglo xvi», p. 1, disponible en: http://www.lebrijadigital.com/web/images/stories/Descargas/la_esclav.pdf (consultado el 20 de mayo de 2018).

TM «En 1536 los indios eran otorgados en encomienda, junto con su descendencia, por el término de dos vidas: la del encomendero y su heredero inmediato; desde 1629 el régimen se fue extendiendo en la práctica». (Ver: Eduardo Galeano: ob. cit, p. 79).

*» Se hace referencia a la idea de Nuestra América de José Martí.

TM «Imbuido de esa mentalidad desacralizadora, casi iconoclasta, Copérnico osó invertir la posición del observador y se imaginó con los pies en el sol. Su conclusión, la de que vivimos en un sistema heliocéntrico, fue registrada en el *De revolutionibus* y de hecho provocó una auténtica revolución». (Ver: Frei Betto: *La obra del artista. Una visión holística del universo*, p. 20, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.)

Cuando se logra en «[...] la década de 1880-1886 la abolición de la práctica de la esclavización de personas y del comercio de personas esclavizadas en los dominios de España»,*» no desaparecen las condiciones sociales, económicas y culturales que determinaban y establecían históricamente la propia esclavitud. Más aún, ya las sociedades, tanto americanas como europeas, se habían estructurado sobre un sistema complejo y bien organizado de explotación intensiva ampliamente extendida. El funcionamiento de las sociedades a nivel global continuó siendo exactamente el mismo; en consecuencia, el tránsito y advenimiento de la esclavitud asalariada, mediada por la encomienda de servicios y el patronato, significó la continuación de las mismas relaciones de opresión y enajenación bajo prescripciones legales distintas. El capitalismo establecido y afianzado como sistema aumenta su naturaleza extractivista, excluyente y parasitaria y produce las mismas dificultades y distorsiones en la actualidad, acrecentadas por la herencia histórica y cultural heredada de todo lo que se presenta bajo el aspecto de civilización moderna.

La esclavitud en América, diseñada para asegurar el naciente Estado moderno, constituye el fundamento material de las relaciones sociales que originan y fijan las bases para el trabajo infantil. La niñez en el continente se vio arrastrada primero por el trabajo esclavo, y luego tuvo que enfrentar las difíciles condiciones causadas por la esclavitud reproducida desde una servidumbre asalariada que apenas garantizaba las necesidades básicas humanas. La actividad económica infantil esclava no constituye en el mundo actual un fenómeno aislado. «Aproximadamente 8 millones y medio de niños de todo el planeta se encuentran atrapados en las peores formas de trabajo ilegal, degradante y peligroso, en condiciones consideradas como esclavitud»[^]

*» Alvarado, Franklin: «Los descendientes de africanos en las cortes de Cádiz», en Riña Cáceres Gómez (ed.), *Del olvido a la memoria: esclavitud, resistencia y cultura*, p. 60, Oficina Regional de la UNESCO para Centroamérica y Panamá, San José, 2008.

«iSave the Children: «Rompe las cadenas de la esclavitud infantil», p. 3, disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/rompamos_las_cadenas_esclavitud.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2017).

La proliferación y diversificación del trabajo infantil en la contemporaneidad alcanzan tal extremo -este fenómeno nace con las sociedades divididas en clases-, que a nivel internacional llegan a reconocerse un conjunto de formas de trabajo concebidas como intolerables e inaceptables por su naturaleza degradante o su semejanza con la esclavitud infantil. Debido a sus nefastas consecuencias estas formas son más censuradas y perseguidas por gobiernos e instituciones internacionales. «La expresión las peores formas de trabajo infantil abarca: a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la

Aunque es percibido como una de las formas inaceptables de trabajo, las estadísticas e informes gubernamentales sobre la esclavitud infantil en el continente reconocen su existencia, pero aseguran la imposibilidad de cuantificar con exactitud el número de niños inmersos en estas condiciones debido más a los conflictos que generaría entre las administraciones encargadas, las empresas privadas, la presión de las organizaciones internacionales y la opinión pública, que por su carácter de ilegalidad. Un diagnóstico realizado por el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, con la participación del Ministerio de Trabajo y determinadas organizaciones de la sociedad civil nicaragüense, sostiene en este sentido:

En lo que concierne a las formas incuestionablemente peores de trabajo infantil, difícilmente se puede llegar a cuantificar debido al carácter ilícito y oculto de ellas. Sin embargo, se han realizado esfuerzos por caracterizar y, en alguna forma medir, el fenómeno de la explotación sexual comercial de niñas, niños y adolescentes. Además, se cree que existen casos de servidumbre por deudas. Nicaragua es país de origen de trata de personas menores de edad, principalmente con fines de explotación sexual comercial y de trabajo forzoso; las tendencias indican que este fenómeno va en aumento, especialmente en las zonas fronterizas y destinos turísticos.**

Esta apreciación demuestra la inconsistencia entre la realidad nicaragüense, el discurso oficial y las prácticas políticas hegemónicas actuales, que llegan a reconocer las dificultades existentes o aparentan su desconocimiento para justificar sus omisiones e ineficiencias. ¿Cómo es posible especular sobre la posibilidad de existencia de la servidumbre infantil por endeudamiento, asegurar que las tendencias de las peores formas de trabajo van en aumento y determinar los espacios más vulnerables por una parte, y que por otra las administraciones no tengan un control

realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por su naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad o la moralidad de los niños». (Ver: Organización Internacional del Trabajo: «Artículo 3», *Convenio No. 182 Referente a las Peores Formas del Trabajo Infantil*, p. 1, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra, 1999. Cada una de estas formas representan extremos de corrosión moral a los que ha llegado la humanidad. El trabajo infantil, incluso aquel que no es recogido entre las peores formas, tiende a empobrecer y denigrar la condición humana.

** Organización Internacional del Trabajo: *Síntesis diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Nicaragua*, p. 33, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Nicaragua, 2008.

claro y actualizado sobre el fenómeno que incluya el diseño de estrategias para su erradicación?» La esclavitud en Nicaragua constituye el fundamento social donde se origina históricamente el trabajo infantil que se despliega en las circunstancias actuales, realidad que alberga bajo su manto la ominosa reminiscencia de la esclavitud de niñas y niños.

Si la percepción de que los niños detentan la capacidad de trabajar, transferida culturalmente de generación en generación hasta propagarse por todos los estratos de la sociedad, representa un referente ideal, una concepción fijada en el imaginario por la fuerza de la tradición, la esclavitud se encargó de arraigar materialmente la actividad económica infantil como práctica cotidiana a lo largo de la historia social y del trabajo del nicaragüense, en el contexto de relaciones sociales que conformaron un orden societal y simbólico específico. Estas circunstancias, vinculadas e interconectadas en diferentes niveles de profundidad ontológica, determinaron sustantivamente la formación de una identidad propia del nacido en el país centroamericano y produjeron en su devenir una tercera clave social, histórica y cultural que afianza el trabajo infantil en Nicaragua.

Se trata del proceso de reabsorción sociometabólica del trabajo infantil por parte de la comunidad nicaragüense. Una imagen cartográfica de esta sociedad centroamericana a lo largo de su existencia muestra indefectiblemente al trabajo infantil como parte del desenvolvimiento de un segmento social que se ve obligado a recurrir a esta actividad como vía de supervivencia. La asimilación de este fenómeno es visto por la familia nicaragüense como una consecuencia secundaria de menor gravedad en comparación con otros problemas que atenían severamente contra la vida,³⁶⁴ como la desnutrición, el parasitismo, el hambre crónica, las enfermedades

** «La Red de Gobiernos Municipales [según se afirma en otra fuente] cuenta con un manual para la formulación de Políticas Municipales de la Niñez y Adolescencia, publicado en español, inglés creole y miskito. En la actualidad 35 de las 153 municipalidades existentes en el país cuentan con Políticas Municipales de Niñez y Adolescencia como mecanismo que definen a corto, mediano y largo plazo, las intervenciones municipales encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población más vulnerable». (Ver: García Urbina, Marvin [coord.]: *Informe de monitoreo al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia nicaragüense. Período 2008-2011*, p. 23, Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia/CODENI, Managua, 2012. Ni siquiera un tercio de los municipios de Nicaragua cuentan con políticas dirigidas al mejoramiento de las condiciones de existencia de la niñez. Esto se debe seguramente a la imprecisión y desconocimiento que evidencia el gobierno nicaragüense sobre la cuestión.

⁴ otro inconveniente del trabajo infantil en Nicaragua, que ocurre asimismo en todo el planeta, es que al constituir un problema social que perjudica esencialmente a los niños, se encuentra desplazado por otros que encuentran mejores medios para viabilizar su reconocimiento y visibilidad pública. Los niños, al no detentar autonomía ciudadana ni una identidad grupal, pues no son todavía ciudadanos plenos, no tienen

infecciosas tropicales ampliamente extendidas y la ausencia de recursos para garantizar otras necesidades básicas. Estas problemáticas conducen a ubicar jerárquicamente el trabajo infantil como un mal menor aprovechable, pues a través de este se transmiten valores, concepciones del mundo, conductas, pautas y normas que coadyuvan a prolongar la vida y contribuyen a la depauperada economía familiar aunque sea desde la reproducción de condiciones precarias. Como resultado el trabajo infantil se normaliza, su presencia llega a ser común, de modo tal que pierde relativamente su expresión conflictiva y se convierte en una inflexión moral. Mientras que en sentido general esta práctica es rechazada a nivel discursivo, en los contextos específicos de la realidad nicaragüense esta se asienta y encuentra condiciones fértiles para su proliferación.

Un factor no despreciable a tener en cuenta que desde el universo institucional viabiliza la normalización del trabajo infantil se encuentra en las leyes que regulan esta actividad en Nicaragua. Mientras que la Convención sobre los Derechos del Niño establece que: «[...] se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad» en Nicaragua el Código de la Niñez y la Adolescencia «[...] considera como niña y niño a los que no hubiesen cumplido los 13 años de edad y adolescentes a los que se encuentren entre los 13 y 18 años de edad, no cumplidos» Esta acotación de la cohorte de edad del código nicaragüense que comprende bajo el concepto de niñez a los menores de trece años, da acceso legal para trabajar a aproximadamente unos 510 053367 adolescentes ubicados entre catorce y diecisiete años que la Convención refiere como niños. En consecuencia, más de medio millón de niños se encuentran autorizados por la legislación nicaragüense para el trabajo.

la capacidad de organizarse para defender por sí mismos sus derechos. Por tanto, deben esperar a que otros se movilicen en función de sus necesidades y garantías. Problemas como la pobreza y el desplazamiento indígena, el tráfico y consumo de estupefacientes, la trata de personas, la corrupción administrativa, así como los referidos a la emancipación de minorías étnicas, religiosas, transgénero, campesinos, trabajadores rurales y urbanos, pasan por lo general a un primer plano y establecen estrategias para defender sus espacios e identidades. En consecuencia, el trabajo infantil se relega como un problema secundario que la agenda pública no siempre prioriza.

** Fondo de Naciones Unidas para la Infancia: «Artículo 1», *Convención sobre los Derechos del Niño*, p. 10, Imprenta Nuevo Siglo, Comité Español, Madrid, 2006.

*> Gobierno de la República de Nicaragua: «Artículo 2, Ley No. 287: Código de la Niñez y la Adolescencia», *La Gaceta* (97): p. 6; Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, mayo, 1998.

TM Ministerio del Trabajo: *Resultados preliminares de la investigación sobre trabajo infantil y adolescente*. ENTIA-2005, p. 10, Gobierno de Nicaragua, Managua, 2005.

Otra desconexión aparece y se despliega hacia el interior mismo del sistema jurídico institucional en Nicaragua. El Artículo 73 del Código de la Niñez y la Adolescencia citado anteriormente «[...] prohíbe emplear a niños, niñas y adolescentes en cualquier trabajo. Las empresas y las personas naturales o jurídicas, no podrán contratar a menores de 14 años».» Por su lado, el Artículo 131 del Código de Trabajo decreta que: «[...] los y las adolescentes que trabajan se les reconocerá capacidad jurídica para la celebración de contratos de trabajo a partir de los dieciséis años de edad».» A juzgar por el contraste entre estos dos códigos fundamentales que norman una parte significativa de la vida social en la nación centroamericana, los adolescentes llegados a la edad de catorce años podrán iniciar su vínculo laboral, pero solo podrán ser partes de un contrato que pauté garantías y amparo legal ante sus respectivos empleadores a la edad de dieciséis. Significa esto que los niños están obligados a permanecer durante dos años de trabajo en franco estado de indefensión, pues al no poder recurrir al contrato, los empleadores, privados o estatales, podrán aprovechar esta cobertura e imponer pautas dirigidas a la reducción de los costos de mano de obra -detentan la libertad de pagarles menos- y al aumento de jornadas y turnos de trabajo que hagan más intensiva la producción y la explotación.

El fundamento legal establecido y legitimado en la actualidad por las mayorías nicaragüenses, lejos de salvaguardar a la niñez de la violencia a la que se encuentra sometida por el poder desmesurado del mercado, se adhiere a su lógica y voluntad, dejándolos desamparados a su suerte. Aun así llega a sostenerse por el discurso

*» Gobierno de la República de Nicaragua: «Artículo 73, Ley No. 287 Código de la Niñez y la Adolescencia», *La Gaceta* (97): p. 27; Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, mayo, 1998. Es preciso destacar que el posible origen de esta determinación jurídica se encuentra en el Artículo 2 del Convenio No. 138 Sobre la edad mínima de admisión de empleo, p. 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1976. En este apartado se apunta que: «[...] el miembro cuya economía y medios de educación estén insuficientemente desarrollados podrá, previa consulta con las organizaciones de empleadores y de trabajadores interesadas, si tales organizaciones existen, especificar inicialmente una edad mínima de catorce años». Son justamente los países insuficientemente desarrollados en lo económico y en lo educacional los que exigen con mayor premura que los niños no se incorporen al trabajo. Esta medida, lejos de aliviar el fenómeno del trabajo infantil, lo ensancha, aumentando así los niveles de deserción escolar y la pobreza extrema. Suponer que las organizaciones de empleadores -donde el capital siempre tiene ventaja y decide- y los trabajadores interesados, generalmente pobres y sin recursos, tienen un mismo punto de partida, constituye una ingenuidad por parte del documento. En esta lógica, el Convenio contribuye a la reproducción del trabajo infantil en aquellos países poco desarrollados donde es más crítica la situación.

*» Gobierno de la República de Nicaragua: «Artículo 131, Ley No. 185 Código de Trabajo (Reformas, Adiciones e Interpretación Auténtica)», *La Gaceta* (205): p. 28; Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, oct, 1996.

político oficial: «La niñez goza de protección especial y todos los derechos que su condición requiere, por lo cual tiene plena vigencia la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Niña»TM El doble rasero de la ley -magnificada en la voluntad y oratoria estatales- construye un discurso ajustado al poder político por medio del cual se cumple con los tratados internacionales mientras se aleja relativamente de la realidad. Se trata, al decir de Alejandro Serrano Caldera: «[...] de una intención política de establecer en el texto jurídico [...] declaraciones de principios sobre los que no hay ninguna intención de cumplir»TM

Dimensiones aproximadas del trabajo infantil en Nicaragua

Si bien es apreciable en contextos urbanos y rurales un ejército de niños y niñas dedicados a labores diversas, en Nicaragua no se tiene una cifra exacta y actualizada de la cantidad de infantes que incurren en esta práctica. Factores de diferente naturaleza contribuyen a obstaculizar un análisis riguroso con vistas a la erradicación definitiva del trabajo infantil.

El primero de estos podría cifrarse en el carácter asistemático del seguimiento del fenómeno por parte del gobierno sandinista. Las investigaciones en torno a esta cuestión utilizan como punto de partida la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente de 2000 (ENTIA-2000), aprovechando la continuidad de la aplicación de este instrumento cinco años después (ENTIA-2005). Desde entonces no se realiza la encuesta en el país centroamericano: catorce años de distancia median entre los resultados de la última encuesta realizada y el presente. Este plazo es suficiente como para alejarse sustantivamente de aquellos datos; sin embargo, las organizaciones gubernamentales, no gubernamentales e internacionales continúan utilizando aquellas encuestas como referencia para el presente sin un cuestionamiento crítico.

Estas encuestas por su parte no cuantifican el número de niños que se encuentran vinculados con las peores formas de trabajo, lo cual constituye el segundo factor que dificulta la cuantificación de las dimensiones reales de la problemática en Nicaragua. Solo a través de la prestación de servicio en jornadas correspondientes a la noche y la madrugada, como muestra la tabla 1, se supone la posibilidad de que una parte de los niños se encuentren relacionados con las formas inaceptables de trabajo desde la aplicación de la ENTIA del 2000.

TM Gobierno de la República de Nicaragua: «Decreto No. 20: De la Política de Protección Especial a los Niños, Niñas y Adolescentes», *La Gaceta* (67): p. 4; Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, abr., 2006.

371 Serrano Caldera, Alejandro: *Ética y Política*, pp. 14-15, Fundación Friedrich Ebert, Managua, 2003.

Tabla 1. Jornadas diurnas vs. jornadas que incluyen la noche y/o la madrugada

Jornadas en que laboran	Hombre		Mujer		Total	
	Cantidad	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Jornada diurna	177,516	79,1	61,421	68,5	238,937	76,1
Jornadas que incluyen la noche y/o la madrugada	9,693	4,3	3,937	4,4	13,630	4,3
No respondieron	37,188	16,6	24,257	27,1	61,445	19,6
Total	224,397	100,0	89,615	100,0	314,012	100,0

Fuente: ENTIA 2000

«El hecho [afirma el documento] de que 9,693 niños y adolescentes y 3,937 niñas y adolescentes hayan estado trabajando en las jornadas que les incluye la noche y/o la madrugada, debe ser una gran preocupación nacional, ya que podrían estar realizando actividades consideradas [...] como peores formas del trabajo infantil»TM Más preocupante debe resultar el hecho de que 61 445 niños y niñas no respondieron a la pregunta realizada. Por su parte, el informe oficial *Resultados preliminares de la investigación sobre trabajo infantil y adolescente en Nicaragua. ENTIA-2005*,TM no se refiere en ninguno de sus apartados al problema de las formas inaceptables de trabajo infantil. Esta omisión aduce básicamente que en aquel momento las instituciones responsables prefirieron no hacer alusión al problema antes que quedar en evidencia.

Habría que agregar que existe un porcentaje elevado, tampoco cuantificado, del trabajo doméstico, que por su naturaleza discrecional, las herramientas y los instrumentos metodológicos utilizados no se alcanza a aprehender con exactitud. En la mayoría de los análisis el trabajo doméstico se concibe como una parte del conjunto de servicios comunales o asociado con otras variables que lo sitúan en un lugar de

³⁷² Martín Olivera, Ángela (coord.): *Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente en Nicaragua (ENTIA-2000)*, p. 57, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), Managua, 2003.

TM Ministerio del Trabajo: ob. cit.

poca relevancia, al constituir una labor no remunerada. Se reconoce que: «[...] históricamente el trabajo de las niñas, adolescentes y las mujeres ha estado oculto o las actividades que realizan no se consideran como trabajo sino como apoyo u "obligación", y básicamente están ligadas al trabajo doméstico dentro o fuera del hogar»TM

La carga del trabajo doméstico se hace más pesada para el sector infantil cuando al regresar de sus respectivas ocupaciones tienen que enfrentar las responsabilidades del trabajo en la casa, lo que deviene en una doble jornada obligatoria. Cuando se trata del trabajo doméstico para terceros, segmento poblacional que no se especifica en las encuestas, las condiciones pueden llegar a constituir esta labor como una de las formas inaceptables de actividad económica infantil. «Se cree [...] que el trabajo infantil doméstico que se realiza en casas de terceros, práctica muy generalizada en el país, está muchas veces asociada a la servidumbre por deudas e incluso puede ser una práctica análoga a la esclavitud»TM

El último de los factores que atiende esta investigación -pues existen otros de menor trascendencia- que determinan la no aprehensión en todo su alcance del trabajo infantil consiste en los roles que ocupa la administración sandinista de juez y parte en el fenómeno. La Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil y Protección del Adolescente Trabajador (CNEPTI), creada en 1997 y adscrita al Ministerio del Trabajo (MITRAB), representa la organización gubernamental de mayor nivel de responsabilidad para brindar e implementar soluciones en la erradicación del trabajo infantil. «Es la máxima instancia de coordinación, producto de la firma del Memorando de Entendimiento entre la OIT y el Gobierno de Nicaragua»TM Esta Comisión, además de responder por el trabajo en torno a la eliminación de la actividad económica infantil en todas sus manifestaciones en la nación centroamericana, es la encargada de mediar entre la realidad nicaragüense, el gobierno actual y organizaciones internacionales como: el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Save the Children,

⁴ Martin Olivera, Ángela: ob. cit, p. 51.

TM Organización Internacional del Trabajo: ob. cit, p. 14.

TM *Ibidem*, p.21.

«Entre sus logros [argumenta el diagnóstico] se puede citar el establecimiento de más de 30 programas de acción directa o proyectos piloto dirigidos a niños, niñas y adolescentes trabajadores: el IPEC desarrolló 14 programas de acción; UNICEF implementó 10; Save the Children, 5; y CARE, 1». (Ver: Organización Internacional del Trabajo: *Síntesis diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Nicaragua*, p. 18, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Nicaragua, 2008.)

el Departamento de Trabajo de los Estados Unidos, la Agencia Española de Cooperación Internacional, y todas aquellas interesadas en colaborar con la erradicación del trabajo infantil en Nicaragua.

Constituye esta Comisión Nacional «[...] la instancia intersectorial de alto nivel que dirige, coordina, promueve, selecciona, aprueba, evalúa y apoya acciones estratégicas del proceso de erradicación del trabajo infantil, prevención y protección del adolescente trabajador»TM Nada que sea organizado institucionalmente y esté relacionado con el trabajo infantil en Nicaragua escapa a este instrumento del actual gobierno. El conflicto de intereses radica en el hecho de que es esta institución la encargada de diseñar, orientar, implementar las políticas y programas, y una vez terminados, es quien está destinada política y legalmente para la evaluación de las acciones realizadas. Si se tiene en cuenta que «[...] presiden la comisión la Primera Dama de la República (Presidenta Honoraria) y el Ministro del Trabajo (Presidente Ejecutivo)»TM puede entenderse esta instancia como una expresión misma de la voluntad del actual gobierno.

Debido a la concentración de responsabilidades, de funciones y de poder que recae sobre la Comisión Nacional para la Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil en Nicaragua, por cuanto ejerce los roles de brazo representativo, ejecutor y fiscalizador del Estado para estos asuntos, se reproduce una práctica discrecional de acaparamiento de la información, apuntalado con un secretismo estricto que alcanza todo el tejido del sistema político e imposibilita el diálogo abierto, transparente y proactivo con amplios sectores de la sociedad civil. Como resultado no se cuenta con «[...] información suficiente en razón de una política gubernamental que impide a los funcionarios públicos proporcionar información pública, a pesar de la existencia de una Ley de Acceso a la Información»TM

Esto provoca una competencia desmesurada por la novedad informativa, por el último dato ofrecido y emanado de la realidad, que lejos de organizar y viabilizar el libre desenvolvimiento de los conductos e itinerarios de acceso de la ciudadanía al conocimiento del acontecer nacional, los obstruye y congestiona. Es por ello que

TM Martín Olivera, Ángela (coord.): *Análisis cualitativo de la situación del trabajo infantil en Nicaragua*, p. 57, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), Managua, 2003.

TM ídem.

TM Álvarez Vjil, Ana Lucía: *Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en Nicaragua*, p. 7, Fundación Internacional para Desafío Económico Global (FIDEG), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES), Managua, 2004.

existe tanta información imprecisa y distorsionada sobre los mismos procesos que acaecen en el contexto de la nación centroamericana. Cada uno de estos factores, tanto de forma independiente como integrados en una misma totalidad, producen un alejamiento relativo de los actores capaces e instituciones responsables respecto a la realidad de la explotación económica de niñas y niños nicaragüenses. Por tanto, las cifras expuestas serán una aproximación gradual derivada a partir de documentos elaborados por el mismo gobierno sandinista o por instituciones de la sociedad civil estrechamente vinculadas con esta gestión.

Nicaragua contaba para el año 2010 con una población de 5,8 000 000 de personas, de las cuales 2,4 000 000 está integrado por el sector infantil (menores de dieciocho años).³⁰ «Para el 65 % de niñas y niños la vivienda está clasificada como la necesidad o privación más grave; el 26,4 % adolece de educación; el 19,9 % se encuentra privado de atención primaria de salud; y un 19,4 % sufre de la carencia de agua regular y potable».™ Alrededor del 50 % se encuentra en condición de pobreza y 19 % en condición de pobreza extrema[^] En estas circunstancias el trabajo infantil aparece como una alternativa inmediata aceptada socialmente que -aunque ni siquiera representa un paliativo- se despliega por todo el país sin excepción de espacios urbanos o rurales.

En el momento en que se realiza la Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente 2005, según sus resultados preliminares: «[...] fueron localizados 266 520 niños entre los cuales 239 220 se encontraban ocupados, identificados como población laboral activa»[^] Por su parte, 27 300 trabajaban en épocas de cosechas, en otros períodos particulares, o habían trabajado alguna vez en su vida. Como refleja la tabla 2 de la ENTIA 2005, esta es la relación entre la cantidad de niños por grupos etarios y por sector económico en el cual desempeñan sus actividades.

³⁰ ver: Junta Ejecutiva: *Nicaragua: Documento del programa del país 2013-2017*, p. 2, Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Managua, 2013.

*» García Urbina, Marvin: ob. cit., p. 12.

³² ver: Instituto Nacional de Información de Desarrollo: *Nicaragua Bienestar y Equidad en la Infancia. Estudio sobre Pobreza Infantil y Disparidades*, Instituto Nacional de Información de Desarrollo-Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (INIDE-UNICEF), Managua, 2008.

^{^3} Ministerio del Trabajo: ob. cit., p. 9.

Tabla 2. Encuesta de Trabajo Infantil

Encuesta de Trabajo Infantil				
Población laboral activa por rama de actividad económica				
Sector económico	5-9 años	10-13 años	14-17 años	Total
Agricultura, caza y pesca	10,895	42,213	82,272	135,380
Minas y canteras	247	541	180	968
Industria manufacturera	1,663	6,117	15,977	23,757
Electricidad, gas y agua		106	318	424
Construcción	146	212	4,294	4,652
Comercio	4,989	14,833	31,870	51,692
Restaurantes y hoteles	-			
Transporte, almacenes y comunicaciones	-	424	2,799	3,223
Establecimientos financieros	292	212	1,209	1,713
Servicios comunales	978	2,746	13,687	17,411
Total	19,210	67,404	152,606	239,220

Fuente: ENTIA 2005

Respecto a los que se encontraron fuera de la población activa económicamente, como muestra la tabla, no pudo determinarse las actividades que realizan. ~~384~~ En la medida en que crecen los niños se hace más grande el espectro de labores a las que estos se van incorporando. De esta forma, el rango de edad de 5-9 años constituye el que menos niños tiene incorporados al trabajo. El número de niños trabajadores entre catorce y diecisiete años supera 7,9 veces la cantidad existente en el rango de menor edad. Con excepción de la rama de minas y canteras, donde la mayor participación se encuentra en el grupo intermedio (10-13 años), siguiéndole los que se encuentran entre 5-9 y por último el de mayor edad. Los niños que trabajan en este sector, que se encuentran entre cinco y trece años, superan en 4,3 veces a los situados en el rango de 14-17 años.

Este cambio podría estar asociado por un lado con el hecho de que los niños de menor edad son los que mejor detentan las condiciones físicas que exige la industria, en cuanto talla, capacidad cefálica, capacidad torácica y peso, entre otras. Por otra parte, es posible que los niños, en la medida en que adquieren madurez, ya en el rango de 10-13 años, alcancen mayor percepción del riesgo al que se enfrentan en comparación con otras actividades tal vez mejor remuneradas y más próximas a sus hogares.

Es necesario resaltar, en este sentido, una insuficiencia del Convenio 182 Referente a las Peores Formas del Trabajo Infantil de la OIT. Este documento solo concibe como peores aquellas formas que por su naturaleza constituyen las más peligrosas para su salud física o mental, en cuanto pueden implicar corrosión de la fisiología o de la moral a corto, mediano y largo plazo. Advierte a los niños como una masa homogénea; sin embargo, las mismas funciones y riesgos difieren cuando se trata de niños que pertenecen a grupos etarios diversos. Todas las ramas de la producción donde se encuentren niños de cinco a diez años deberían considerarse como formas inaceptables, tanto como la esclavitud y la servidumbre mismas.

Del total de niños ocupados, puede constatarse en la ENTIA 2005 que el 24 % se encontraba en el sector formal para una suma de 57 298 niños que divididos por género se distribuían en 38 879 niños y 18 419 niñas. En el sector informal eran

** según la Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia, en Nicaragua la población total se estima en más de seis millones de personas. «Con relación a las niñas, niños y adolescentes que trabajan en Nicaragua, las últimas cifras oficiales de la Encuesta Continua de Hogares del III Trimestre de 2012, revelan que cerca de 396,118 lo hacen». (Ver: Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que Trabajan con la Niñez y la Adolescencia: *Observatorio sobre derechos humanos de la niñez y la adolescencia nicaragüense*, p. 4, disponible en: <http://www.codeni.org.ni/observatorio/>.)

ubicados 181 922 niños, que representa un 76 % de los que tenían vínculos laborales, distribuidos en 130 576 niños y 51 346 niñas.** Existían aproximadamente 182 000 niños subempleados, en empleos precarios o vinculados a labores sin remuneración alguna, totalmente desamparados por la ley y la gestión pública del gobierno nicaragüense, las organizaciones no gubernamentales dedicadas a resguardar los derechos de la niñez y las organizaciones y programas internacionales con estos fines. Si se establece una comparación entre las encuestas realizadas en 2000 y 2005, como la que se muestra en la tabla 3, podría patentizarse el cambio ocurrido en este período.»»

Tabla 3. Niños, niñas y adolescentes trabajadores en 2000 y 2005, según rango de edad

Rangos de edad	ENTIA 2000			ENTIA 2005		
	Población	NNA Trabajadores	%	Población	NNA Trabajadores	%
De 5 a 9	791,420	27,622	3,5	774,064	18,817	2,4
De 10 a 14	635,659	113,992	17,9	658,970	96,912	14,7
De 15 a 17	345,244	111,443	32,3	379,780	123,099	32,4
Total	1,772 323	253,057	14,3	1,812 814	238,827	13,2

Fuente: ENTIA 2000 y 2005, Ministerio del Trabajo

Si bien la reducción del total de niños que trabajan es mínima, de solo un 1,1 %, habría que comparar los primeros resultados con el estimado de 266 520 niños que de manera global forman parte de los trabajadores, no solo la población laboral activa que es lo que muestra la tabla de manera global en 2005. Entonces habría un aumento de 0,7 % de niños involucrados en alguna actividad económica en comparación con el año 2000. Si se le suma la información del CODENI que sostiene que en 2012 había

35 ver: Ministerio del Trabajo: ob. cit., p. 11.

TM Ver: Organización Internacional del Trabajo: ob. cit., p. 9. Entre esta tabla y la anterior, aunque se trata del mismo fenómeno, existe una diferencia sensible de 393 niños, niñas y adolescentes que trabajan. Ambos constituyen documentos oficiales emitidos por el Estado nicaragüense.

una cantidad de 396,118 niños trabajando, se da un aumento de 156 898 en solo siete años. La tendencia marca un aumento del número de niños que se incorporan a las actividades económicas. No obstante, desde 2005 no se han vuelto a realizar las Encuestas Nacionales de Trabajo Infantil y Adolescente, hecho que incide negativamente en la posibilidad de brindar alternativas a esta forma de actividad económica.

Anotaciones en torno a una evaluación del diseño de la política para erradicar el trabajo infantil en Nicaragua

La Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia en Nicaragua se formaliza y adquiere estatus jurídico en 1998 en el marco del Código de la Niñez y la Adolescencia. En este contexto, surge como órgano el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia para diseñar, coordinar e implementar estrategias enfocadas a la erradicación del trabajo infantil. En cierta medida, esta disposición aparece tras la presión ejercida por la Organización Internacional del Trabajo, con la que dos años antes el gobierno nicaragüense, desde la instancia del Ministerio de Trabajo, había firmado un Memorando de Entendimiento con el fin de dar tratamiento y de erradicar el trabajo infantil. Cada una de las partes tenía en este acuerdo responsabilidades particulares, entre las que sobresalían las pertenecientes a la Organización Internacional del Trabajo, la cual debía brindar asistencia financiera y técnica mediante el Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC).

En su diseño y concepción se apunta que la política «[...] es de naturaleza pública y se formulará y ejecutará a través de un Consejo multisectorial establecido por el Estado, de responsabilidad compartida del gobierno y las distintas expresiones de la sociedad civil organizada»⁷⁴ La intención inicial de proyectar la política desde la participación múltiple, tanto de instituciones del Estado como de la sociedad civil, responsabilizadas conjuntamente para solucionar de manera definitiva el flagelo de la actividad económica infantil, es de máxima relevancia, pues la complejidad y dimensión del problema solo puede abordarse adecuadamente desde esta perspectiva. La norma jurídica establece que la política estará contenida en:

⁷⁴ Gobierno de la República de Nicaragua: «Ley No. 287 Código de la Niñez y la Adolescencia», *La Gaceta* (97): p. 21; Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, mayo, 1998.

a) Las políticas sociales básicas que se caracterizan por los servicios universales a los que tienen derecho todas las niñas, niños y adolescentes de manera equitativa sin excepción alguna: educación, salud, nutrición, agua y saneamiento, vivienda y seguridad social; b) Las políticas asistenciales que se caracterizan por servicios temporales dirigidos a aquellas niñas, niños y adolescentes que se encuentren en situaciones de extrema pobreza o afectados por desastres naturales; c) Las políticas de protección especial, dirigidas a las niñas, niños y adolescentes, que se encuentran en situaciones que amenazan o violen sus derechos o en estado de total desamparo; d) Las políticas de garantías, dirigidas a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes consagrados en el presente Código, en relación al acto administrativo y a la justicia penal especializada»

Políticas sociales, asistenciales, de protección especial y de garantías constituyen el espectro de cursos y mecanismos mediante los cuales las disposiciones prescritas en la ley se llevarán a la práctica. En un sentido estricto, la Política Nacional de Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia representa, a partir de la forma en la que ha sido concebida, una política gubernamental desplegada en la sociedad nicaragüense a través de planes globales y programas sociales de fuerte carácter asistencialista. Tales son los casos del Plan Nacional de Desarrollo Humano, dado a conocer con el nuevo arribo del sandinismo al poder en 2006, que perseguía como objetivo reducir la pobreza extrema, dinamizar la economía, mantener la estabilidad económica y la del sistema político para atraer la inversión externa y mejorar los índices de desarrollo humano; el programa Hambre Cero, bono productivo alimentario que persigue el doble propósito de promover la seguridad alimentaria y de empoderar a las mujeres que viven en zonas periurbanas, por medio de la capitalización de sus parcelas mediante el llamado bono productivo alimentario y por la vía de la capacitación y organización.»

Existen asimismo otros como el Programa Insignia de ONU Mujeres, el cual pretende superar el asistencialismo tradicional mediante el empoderamiento y fortalecimiento de la capacidad productiva de la mujer; los llamados Usura Cero y Crissol, así como el Plan de cosecha cafetalera, el cual permite retirar niños y niñas que se hallan por debajo de la edad mínima de admisión para empleo, de las zonas

*» ibídem, pp. 22-23.

*» Ver: Chamorro, Amalia y Peter Utting: *Políticas públicas para la economía social y solidaria: hacia un entorno favorable. El caso de Nicaragua*, p. 8, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo, Nicaragua, 2015.

agrícolas; el referido a las Alternativas de autoempleo para las madres y padres de los niños y niñas retirados del trabajo infantil; y el Plan de atención integral que lleva a cabo el retiro inmediato de niños, niñas y adolescentes que realizan trabajos peligrosos (picapedras y minas) en los municipios de Chinandega (oeste), El Rama y El Bluff (este, costa Caribe), brindando alternativas de empleo para sus familias.» Estos programas integran el sistema de atención integral a la cuestión del trabajo infantil en Nicaragua.

Conclusiones preliminares

Aunque la política pretende en su expresión teórica inicial abarcar la totalidad del fenómeno en el país centroamericano, desde su formulación presenta un conjunto de dificultades que imposibilitarán lograr el objetivo expresado. El diseño no concibe una cantidad exacta, precisa, de los niños que actualmente se encuentran involucrados en una determinada actividad económica. Se utilizan solo los datos de las Encuestas Nacionales de Trabajo Infantil y Adolescente (ENTIA) de 2000 y 2005. Es insuficiente el análisis del contexto, en el cual no se hace evidente la multifactorialidad causal del fenómeno, las cuales sobrepasan las causas meramente económicas y las relacionadas con la formación escolar.

La propia naturaleza del trabajo infantil produce a la hora de diseñar una política un obstáculo fundamental: esta actividad social no es parte o responsabilidad exclusiva de un ministerio, órgano u organismo específico del tejido institucional. Ni el Ministerio de Trabajo, el Ministerio de Gobernación, el de Salud, el de Educación y Deportes o el Ministerio de la Agricultura y Forestal constituyen por sí solos los encargados de dar tratamiento a este problema. Además de que estas instituciones y organismos no tienen la capacidad para atender y erradicar el trabajo infantil cada uno por separado, esta problemática escapa por su carácter multifactorial que impide que se le sitúe en una esfera particular. Esta dificultad se hace más profunda cuando en el diseño se evidencia la ausencia de una distribución estricta y detallada de cuotas de responsabilidades a cada una de las instituciones, además de la inexistencia de un patrón de trabajo en el que confluyan de manera articulada y simultánea las distintas instancias.

El diseño, si bien pretende exponer estrategias que contribuyan al mejoramiento de la vida de niños y adolescentes con un largo alcance, carece de un sistema de

*» Ver: Encuentro de Ministros y Ministras de Trabajo sobre Experiencias Exitosas y Buenas Prácticas para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil en Centroamérica, Belice, Panamá y República Dominicana, p. 16, Organización Internacional del Trabajo, Ciudad de Panamá, 2012.

acciones inmediatas, focalizadas y de corto alcance que por lo menos intenten paliar la situación en un plazo relativamente corto de tiempo. Como consecuencia «[...] a nivel de políticas nacionales, el trabajo infantil todavía no se visualiza de forma explícita, si bien existen planes y programas desde distintas instancias que sí están abordando el fenómeno desde diversas perspectivas».™ La desconexión intersectorial imposibilita asimismo brindar soluciones reales que viabilicen la erradicación, incluso parcial, del trabajo infantil.

La coherencia del diseño se empobrece al ubicar casi exclusivamente en el papel de la educación la respuesta acertada, a lo que se añade la promulgación de decretos como elementos centrales en la erradicación del trabajo infantil. Estas acciones no pueden enfrentar esta problemática ni por separado ni de forma articulada si no cuentan con la incorporación de otras instancias. Habría que agregar que en el diseño de la política no se «[...] hace una estimación de medios necesarios y costes asociados para alcanzar los resultados y objetivos señalados. Solo se hace una estimación general del presupuesto necesario para alcanzar una cobertura de 14,360 niños, niñas y adolescentes trabajadores anualmente, estimando que el coste de conseguirlo es de 250 USD por niños, niñas y adolescentes».^ Esta circunstancia encarece la capacidad misma del gobierno para dar tratamiento con eficiencia al trabajo infantil en el país centroamericano.

Bibliografía

ALVARADO, FRANKLIN: «LOS descendientes de africanos en las cortes de Cádiz», en Riña Cáceres Gómez (ed.), *Del olvido a la memoria: esclavitud, resistencia y cultura*, Oficina Regional de la UNESCO para Centroamérica y Panamá, San José, 2008.

ÁLVAREZ VIJIL, ANA LUCÍA: *Políticas públicas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres en Nicaragua*, Fundación Internacional para Desafío Económico Global (FIDEG), Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-MUJERES), Managua, 2004.

ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA: *Constitución Política de la República de Nicaragua*, Managua, 2008.

»i Organización Internacional del Trabajo: *Diagnóstico de Situación Nicaragua. Desarrollo de una Hoja de Ruta para hacer de Centroamérica, Panamá y República Dominicana una Zona Libre de Trabajo Infantil*, p. 17, Organización Internacional del Trabajo, Nicaragua, 2008.

3K ibidem, p. 18.

BANCO CENTRAL DE NICARAGUA: «Nicaragua en cifras 2015», disponible en:
<http://www.bcn.gob.ni>

_____ : *Estado de la Economía y Perspectivas 2017*,
Banco Central de Nicaragua, Managua, 2017.

BONILLA CANDA, WILBER SANTIAGO: «Determinantes del trabajo infantil y adolescente en Nicaragua», tesis para optar por el grado de Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2009.

CABRERA CRUZ, MARÍA MAYELA y MIRIAM NOHELIA DÍAZ: «Una mirada al trabajo infantil rural en Yucul, San Ramón, desde la percepción de niños, niñas, padres y madres de familia, docentes y representantes de OSC», trabajo investigativo para obtener el título de Máster en Políticas Sociales, Protagonismo y Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Centroamericana, Managua, 2011.

CAÑETE ALONSO, ROSA (coord.): *Privilegios que niegan derechos. Desigualdad extrema y secuestro de la democracia en América Latina y el Caribe*, OXFAM-Editora Buho, Santo Domingo, 2015.

CARRAZÓN, JULIAN, MIGUEL ÁNGEL CORLETO y RICARDO SIBRIAN: *Centroamérica en Cifras. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), 2011.

CENTRO NICARAGÜENSE DE DERECHOS HUMANOS: *Derechos Humanos en Nicaragua. Informe Anual 2015*, Centro Nicaragüense de Derechos Humanos (CENIDH), Managua, 2016.

FONDO DE NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA: «Artículo 1», *Convención sobre los derechos del niño*, Imprenta Nuevo Siglo, Comité Español, Madrid, 2006.

GARCÍA URBINA, MARVIN (coord.): *Informe de monitoreo al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia nicaragüense. Período 2008-2011*, Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia/CODENI, Managua, 2012.

GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE NICARAGUA: «Decreto No. 20: De la Política de Protección Especial a los Niños, Niñas y Adolescentes», *La Gaceta* (67), Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, abr., 2006.

_____ : «Artículo 131, Ley No. 185: Código de Trabajo (Reformas, Adiciones e Interpretación Auténtica)», *La Gaceta* (205), Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, oct., 1996.

_____ : «Ley No. 287: Código de la Niñez y la Adolescencia», *La Gaceta* (97), Gobierno de la República de Nicaragua, Managua, mayo, 1998.

HARRIS, MARVIN: *Antropología cultural*, Alianza Editorial S. A., Madrid, 2001.

HEGEL, FEDERICO: *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1968.

INSTITUTO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS: *Encuesta de percepciones 2015. ¡Así es la seguridad ciudadana en Nicaragua!*, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua, 2016.

INSTITUTO NACIONAL DE INFORMACIÓN DE DESARROLLO: *Nicaragua Bienestar y Equidad en la Infancia. Estudio sobre Pobreza Infantil y Disparidades*, Instituto Nacional de Información de Desarrollo-Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (INIDE-UNICEF), Managua, 2008.

_____ : *Reporte de pobreza y desigualdad. EMNV 2016*, Instituto Nacional de Información de Desarrollo-Banco Central de Nicaragua, Managua, 2016.

LABARCA, LEONARDO y TAÑÍA LÓPEZ: *El Gobierno abierto y las políticas públicas. Módulo 1*, Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, Managua, 2015.

MARTIN OLIVERA, ÁNGELA (coord.): *Encuesta Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente en Nicaragua (ENTIA-2000)*, Oficina Internacional del Trabajo, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Programa de Información Estadística y Seguimiento en Materia de Trabajo Infantil (SIMPOC), Managua, 2003.

MINISTERIO DEL TRABAJO: *Resultados preliminares de la investigación sobre trabajo infantil y adolescente. ENTIA-2005*, Gobierno de Nicaragua, Managua, 2005.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO: «Artículo 2», *Convenio No. 138 Sobre la edad mínima de admisión de empleo*, Ginebra, 1976.

OLGUÍN MARTÍNEZ, GABRIELA: *Trabajo infantil y pueblos indígenas. El caso de Nicaragua*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), Managua, 2007.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: «Artículo 3», *Convenio No. 182 Referente a las Peores Formas del Trabajo Infantil*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999.

_____ : «El trabajo infantil en las Américas. Avances», disponible en: <https://slideplayer.es/slide/2463082/>.

_____ : *Síntesis diagnóstico de situación del trabajo infantil y sus peores formas en Nicaragua*, Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, Nicaragua, 2008.

PROGRAMA INTERNACIONAL PARA LA ERRADICACIÓN DEL TRABAJO INFANTIL: *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*, Oficina Internacional del Trabajo (OIT), San José, 2005.

RAMONET, IGNACIO: *Imperio de la vigilancia*, Editorial José Martí, La Habana, 2016.

RODRÍGUEZ BAENA, VÍCTOR: «El comercio de esclavos en Honduras y Nicaragua en el siglo XVI», disponible en: http://www.lebrijadigital.com/web/images/stories/Descargas/la_esclav.pdf (consultado el 20 de mayo de 2018).

SAVE THE CHILDREN: «Romparamos las cadenas de la esclavitud infantil», disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/romparamos_la_s_cadenas_esclavitud.pdf (consultado el 6 de noviembre de 2017).

_____ : *En deuda con la niñez. Informe sobre la niñez en el mundo 2017*, Save the Children, Estados Unidos, 2017.

EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS EN VENEZUELA: ENTRE QUIJOTISMOS Y DESACIERTOS

Lic. Lisandra Lefont Marín

Dentro de las Ciencias Políticas, los estudios dedicados a analizar la relación Estado-sociedad civil han gozado históricamente de un lugar privilegiado. El tema retorna como preocupación permanente a los epicentros de las numerosas producciones académicas que concentran sus esfuerzos en explicar el funcionamiento de las sociedades actuales. Tal relación tiene un impacto substantivo en todos los planos de la vida social (espacios culturales, económico-productivos, educativos, religiosos, deportivos, etc.), teniendo en cuenta que es la naturaleza axiomática de esta retroalimentación la que permite comprender y explicar las características de un sistema político determinado y los procesos democráticos, de gobernanza, gobernabilidad, de consensos y tensiones políticas que se dan en su interior. La política es considerada, cada vez con mayor frecuencia, como un recurso público para diversas sociedades civiles que reclaman, cada día con mayor fuerza, devenir entes transformadores de sus propias realidades, mientras abogan por la solución de problemas sociales fundamentales desde la posibilidad de su propio empoderamiento.

En este intento, las políticas públicas, como elemento vital para la acción estatal, cobran relevancia significativa. Aunque su utilización depende de la dinámica y del sistema social en el que se diseñan las agendas de gobierno, que a su vez están condicionadas por el modelo político y económico en el que se desenvuelve el país, estas ganan espacio en la actualidad como curso gubernamental y se reconocen como instrumentos que pueden contribuir a la incorporación de sectores de la población históricamente excluidos y vulnerables al sistema político. «El estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental. Su estudio ha llegado de unos años a la fecha con un deseo de desarrollo y expansión muy agresiva».**

** González Tachiquín, Marcelo: «El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina», *Revista Quid Juris* 1 (2): p. 2; Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2005.

La fase del diseño como piedra angular de las políticas públicas

Una de las tendencias manifiesta en estos estudios es la fragmentación para el análisis de los ciclos que comprende el proceso de ejecución de las políticas públicas.^{3M} Esto responde a que, aun cuando este procedimiento es indiviso y debe evaluarse de manera integral, por cuestiones metodológicas para su estudio, los investigadores suelen concentrar sus esfuerzos en indagar sobre las características, deficiencias e importancia de solo una de las etapas que proponen los diferentes modelos secuenciales. Una de las fases que reviste mayor interés para el análisis es el diseño, que representa el nacimiento y configuración de la política pública, y que luego tendrá un elevado impacto en la aplicación de esta, pues aunque una adecuada formulación no garantiza totalmente una implementación sin inconvenientes, una política pública que no es delineada coherentemente tiene escasas oportunidades de ser efectiva.

El diseño se refiere al proceso de formación de una política pública determinada; precede a la concertación a partir de un diagnóstico social-comunitario que permite identificar, incluir y viabilizar un problema dentro de la agenda pública. Una vez determinado que el curso de acción a seguir será una política pública, corresponde el proceso de diseño o formación que incluye etapas como la argumentación, la delimitación de ejes de intervención, la determinación de objetivos y la especificación del monto de los recursos financieros que implica dicha acción, el cual debe ser realista y ajustado a las condiciones donde se aplicará. Estos aspectos permitirán puntualizar elementos tan importantes como la finalidad, espacialidad, necesidades técnicas, tiempo, formas de financiación y recursos requeridos.

Es precisamente en esta etapa donde se definen los planes de acción en un contexto de plena interacción de los actores involucrados, que tendencialmente suelen ser: el Estado (gobierno y administración pública), los expertos y los sectores de la sociedad civil que constituyen los afectados/beneficiarios de la política pública. El

^{3M} Gran parte de la bibliografía que estudia la aplicación de políticas públicas suele concentrar sus análisis en una o dos de las etapas del proceso. Ejemplo de ello son las siguientes investigaciones: Amador Hernández, Juan Carlos: *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*, documento de trabajo No. 35, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2008; Bueno Suárez, Carlos y José Luis Osuna Llana: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct, 2013; Plaza Llórente, Jesús Manuel: «Tendencias actuales en la evaluación de programas y políticas públicas: un enfoque sistémico-pluralista», *Presupuesto y gasto público* (77): 279-298; Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014.

diseño debe contemplar estrategias de consulta, participación y retroalimentación entre estas partes, y contar con una naturaleza iterativa, flexible, donde debe existir la capacidad de retomar los análisis y decisiones, teniendo en cuenta que nuevos acontecimientos pueden obligar a redefinir y repensar ciertas decisiones.

La etapa del diseño es fundamental debido a que tiene un profundo impacto en la trayectoria que siguen las fases restantes, por lo que constituye piedra angular para los cursos de acción viables. En relación con ello, los investigadores Carlos Bueno y José Luis Osuna plantean:

Para que la aplicación efectiva de la estrategia pueda ser eficaz y eficiente requiere, como condición necesaria aunque no suficiente, una formulación en la que previamente se haya realizado un diagnóstico riguroso de los problemas, estrangulamientos y necesidades que se pretenden resolver, así como de aquellas variables exógenas que conforman el contexto socioeconómico y político en el que se va a desarrollar la acción pública.»

Una política pública que no planifica adecuadamente la estructuración de sus ciclos, con una mala estimación del tiempo para la elaboración y ejecución, una planificación superflua de gastos y sin disposición de un sistema de autoevaluación, provoca que surjan concepciones poco realistas de los resultados a obtener y que en la práctica se vea limitada su eficacia. Sin embargo, pese al constante llamado de atención que realizan los estudiosos de las ciencias políticas, aún persisten fallas en el proceso de formación de las políticas que traen como resultados la inadecuada comprensión de los procedimientos que le conciernen y la generación de una praxis defectuosa en el marco de su ejecución.

Una de las dificultades más frecuentes en la etapa del diseño de las políticas públicas es la deformación de la concepción de estas últimas, al ser homologadas, tanto a nivel conceptual como práctico, con las políticas gubernamentales, las políticas sociales u otras formas de intervención estatal.

La gran producción teórica que existe sobre el tópico -siempre distanciada entre sí, tanto por los enfoques a los que se adhieren como por la ideología a la que necesariamente responden- exhibe una diversidad de definiciones que convierten a las políticas públicas en mecanismo ambiguo al que se le puede adjudicar cualquier contenido, revestido además de una importante carga de subjetividad que las hacen

** Bueno Suárez, Carlos y José Luis Osuna Llana: ob. cit, p. 4.

moldeables a voluntad de los decisores. Este error, que suele producirse en la propia concepción teórica, suele tener luego un efecto degenerativo para la ejecución y evaluación de las políticas, ya que subvierte los procedimientos cuando se le asigna una significación diferente de la que realmente tiene. Como tarea fundamental surge entonces la necesidad de distinguir tres conceptos fundamentales que aunque se refieren a estrategias de intervención, cada uno cuenta con sus propias funciones, contenidos y alcances.

Las políticas gubernamentales comprenden en general todas las acciones de gobierno y los discursos que fundamentan y orientan dichas acciones. Estas se dirigen de manera diferencial a las diversas ramas competentes de la acción estatal, como la creación y mantenimiento de directrices que norman y regulan la vida de la sociedad civil, así como las acciones de esta en el ámbito de las relaciones internacionales, la seguridad nacional, entre otras. Tienen un carácter amplio y generalizador que incluye dentro de sí a las políticas de corte social, pero no se restringen a estas.

Las políticas sociales son estrategias de intervención desde el poder político, orientadas a impactar directamente en sectores sociales emergentes o en estado de vulnerabilidad, propiciando ingresos y/o servicios (seguridad social, asistencia pública, servicios sanitarios, de vivienda, etc.), para contribuir a su bienestar e influir, al menos en un grado mínimo, en el logro de condiciones que les permitan una movilidad social ascendente. Tienen como objetivo la distribución de bienes públicos por parte del Estado. Sin embargo, como forma de gestión gubernamental, es una acción unidireccional, unilateral, relativamente independiente de la opinión y la voluntad de los beneficiarios.» Una política social puede ser efectiva prescindiendo cómodamente en su conformación de la intervención de actores diferentes a los sectores gubernamentales (sindicatos, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.). No es posible así para la realización de las políticas públicas, campo por excelencia en el que los ciudadanos hacen la política elaborando aquellas que los implican.

Es recurrente asumir que el carácter público de una política radica en la incidencia que esta tenga sobre determinados grupos sociales (el estar destinada a ciertos sectores públicos la hace pública por antonomasia). Esta deficiencia suele ser frecuente en la conformación teórica de las políticas públicas. Por ejemplo, en la investigación «Políticas Públicas de Educación Universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», se alude a una concepción de política pública incompleta: «[...] comprenden la vasta gama de decisiones,

** Ver: Espina, Mayra y Juan Valdés Paz: *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe FLACSO, Montevideo, 2011.

programas, proyectos y demás actividades del Estado en todos los niveles de gobierno».[^] Otro ejemplo de esto es la siguiente definición de Carlos Torres-Páez: «Las políticas públicas son la herramienta principal de la actuación gubernamental, esta tiene la acción de guiar los destinos de un país. Dichas políticas están orientadas a la resolución de los problemas de los intereses público».*» Del mismo modo, para el investigador Jorge I. Cuervo: «Las políticas públicas constituyen un conjunto de herramientas que usadas por el Estado pueden mejorar su gestión. Su objeto debe ser la búsqueda del bienestar y la cohesión de la sociedad, para lo cual es de vital importancia que en estas se considere el régimen político en el cual van a ser desarrolladas».»

En consecuencia, como pauta importante para comprender el tema, se asume en este trabajo la definición que brinda Guillermo Ejea cuando plantea:

El concepto de políticas públicas define estrategias de acción encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos afectados; el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental ni alude solamente a la publicidad de las acciones o sus resultados, sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convenir objetivos y estrategias para satisfacerlas.TM

Esta imprecisión teórica tiene serios impactos en la práctica, debido a que una conceptualización deficiente genera una praxis defectuosa y constituye un desfavorable punto de partida. Los cursos de acción que sigan las fases que corresponden a la implementación de una política pública estarán determinados por el concepto del que partan. De esto dependerá la configuración de la política pública,

TM Escalante Moreno, Ana B. y otros: «Políticas Públicas de Educación Universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», XII (1): p. 4; Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2011.

*» Torres-Páez, Carlos C: «Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas», *Avances* 15 (1): p. 57; Centro de Información y Gestión Tecnológica (CIGET), Pinar del Río, ene.-mar., 2013.

*» Cuervo, Jorge I: «Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)», p. 36, en *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

TM Ejea Mendoza, Guillermo: *Teoría y ciclo de las políticas públicas*, p. 4, Proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, México, 2006.

configuración que luego tendrá elevado impacto en la aplicación de esta, pues aun cuando la adecuada formulación no es garantía para una implementación sin inconvenientes, una política pública que no es modelada y delimitada coherentemente tiene escasas oportunidades de ser efectiva.TM

La participación ciudadana en especial suele verse limitada con esta deficiencia. Al no definirse con claridad las características y los objetivos de una política pública en la fase del diseño, sobreviene la indeterminación de los actores que intervienen en ellas y de las funciones que estos cumplen en el ejercicio de toma de decisiones, creándose un desbalance entre las funciones y alcances de la sociedad civil y el Estado. Como resultado, en la praxis suele dejarse fuera de la formulación a actores clave que al no ser designados, simplemente no se involucran, y constituyen actores cuya intervención puede ser definitiva en el éxito o fracaso de la política. No basta con decir beneficiarios o sectores sociales: es además necesario detallar en la propia matriz del proyecto qué grupos, comunidades, organizaciones no gubernamentales u otra forma de asociación ciudadana contribuirán a la política y los aportes que realizarán en cada una de las fases de la política.TM

Es irrefutable que uno de los actores fundamentales en el diseño de políticas públicas es el Estado. Sin embargo, en este proceso el sector estatal debe confluir con otros actores que, aunque con roles y responsabilidades diferentes, tendrán en el proceso las mismas cuotas de poder. La práctica institucionalizada evidencia serias dificultades en cuanto a esto.

Las políticas públicas deben ante todo partir de un diagnóstico comunitario donde puedan jerarquizarse todos los problemas de la comunidad, analizarlos, tomar una decisión y luego buscar su inclusión en la agenda pública a nivel central o regional, según sea el caso. Sin embargo, es frecuente que, sin consultar a la población afectada, se incluya en la agenda cualquier problema y se ataque el mismo, aun cuando en la realidad no es prioritario y ni siquiera es de interés para la colectividad. La situación se agudiza si se tiene en cuenta que en los últimos años se ha manejado más la situación mediante programas sociales y no mediante políticas públicas. Por ende, el propósito perseguido va direccionado más a modelos populistas de gobierno que al interés de los ciudadanos. Como resultado, no es un proceso de carácter participativo, democrático ni protagónico, sino que más bien se trata de Estados paternalistas que buscan solucionar los problemas que consideran oportunos.

«» Ver: Bueno Suárez, Carlos y José Luis Osuna Llaneza: ob. cit.

«2 Ver: Morfi García, Alicia: «¿Participación política o social?», en *Intromisión a la participación política*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2015.

Por tanto, una de las dificultades más frecuentes y demoledoras para este proceso es el sobredimensionamiento del rol estatal y el constreñimiento de la sociedad civil al ejercicio de la simple observación pasiva. Genera la idea de un Estado con falsa omnipotencia, que opera además como experto y vocero de la sociedad civil y se erige como único responsable del diseño, implementación y evaluación de la política, sin dar espacio a los beneficiarios para colaborar con el proceso. Esto lleva a concebir políticas de corte asistencialista y estadocentrista, cuyo verticalismo no implica que sean convenientes ni competentes. «En este tipo de economías aflora un "Estado mágico", con capacidad de desplegar la "cultura del milagro"».**

Sin embargo, el relativo facilismo que supone la ecuación Estado benefactor/ejecutor-sociedad civil beneficiaria/espectadora, suele ser quebradizo en lo que a calidad de políticas públicas se refiere, al sentar su base en el otorgamiento de regalías, usualmente preteridas e insostenibles en el tiempo, y no en el interés de llevar a cabo una administración pública coherente, efectiva y racional que adquiera tales condiciones en la propia retroalimentación con los beneficiarios.

La participación ciudadana es analizada desde varias perspectivas en este campo de estudio. Desde algunos de estos puntos de vista, es considerada un criterio de buena gobernanza, en el sentido de que mejora la eficacia y eficiencia de las políticas, mientras que otros la conciben como un fin normativo en sí mismo, mediante el cual se busca la mejora de las competencias cívicas de la ciudadanía. Tomar una u otra perspectiva depende del sesgo ideológico de la administración que tiene las riendas de la iniciativa política. Su análisis se complejiza si se tiene en cuenta que en la actualidad es reconocida como una categoría polisémica y multifactorial, que requiere para su comprensión del análisis de una gran cantidad de condicionamientos (contextos, situaciones, finalidades y actores políticos que intervienen en ella, etc.), que la convierten en una categoría de difícil medición en la realidad. Debido a ello, la participación debe ser analizada no como concepto sino como proceso y debe ser medida en la etapa de la evaluación según sus diversos modos y niveles.

Existe una tercera perspectiva, latente y extremadamente difícil de probar, dada en el hecho de que algunos poderes públicos inician procesos «participados» con el ánimo de justificar decisiones que han tomado de antemano, para hacer que parezcan respaldadas por la ciudadanía. Esta forma de participación, limitada en extremo, comprende un nivel de intervención básico que incluye la participación como

«* Coronil, Fernando, citado por Romero Fernández, Edgardo R.: «Estadocentrismo y "política pública-limitaciones y desafíos», en *Memorias del XV Simposio Internacional de Pensamiento Latinoamericano*, p. 599, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2016.

información, donde el hecho de ser informado equivale a participar, aun cuando los sujetos no logren ninguna incidencia en las decisiones. Este nivel de participación incluye también la consulta donde las personas son encuestadas por agentes externos que escuchan sus puntos de vista, sin que esto implique la posibilidad de influir sobre las decisiones que se tomarán a raíz de dichas consultas. Estas formas de participación cumplen solamente un papel simbólico: «[...] reduce el papel de los sujetos sociales a una dimensión más bien reactiva, en tanto su tarea consiste en apoyar y actuar teniendo como punto de partida decisiones ya tomadas por otros».™

Una participación de esta naturaleza constituye una falla de origen en la implementación de políticas, que tiene su base en las relaciones de dominación y subordinación al interior del sistema político. Genera lo que Hinkelammert define como la incapacidad del ciudadano,* que afecta profundamente la incidencia e intervención de la sociedad civil en el proceso de formulación de políticas públicas. Hace perenne la falsa idea de la pasividad de la ciudadanía ante los errados cursos de acción que el Estado intenta hilvanar ante ella (y de paso legitimar), en un discurso justificativo de sus modos de actuación que pretende que estos se naturalicen orgánicamente.

Su efecto más profundo se evidencia en el hecho de que la sociedad civil se convierte en cómplice de su propia inercia al aceptar como legítima, por cuestiones consuetudinarias, la supuesta superioridad estatal; o bien se hace manifiesto en el hecho de que deslegitima y desconoce toda política en la que no se reconozca a sí misma como ente decisor y transformador de su propia realidad. En cualquiera de los dos casos, las repercusiones que estas situaciones tienen para una política pública suelen ser devastadoras, al tener como resultado la no cooperación entre actores, condición *sine qua non* de las políticas públicas.

No se trata de desechar elementos como la consulta y la información. De hecho, en la práctica política del Estado hacia la sociedad civil, por razones de corte pragmático, no todo puede ser público. En asuntos administrativos hay decisiones que deben ser tomadas de manera unidireccional para que sean verdaderamente efectivas y logren optimizar los recursos, por lo general escasos, del Estado. En este sentido la información y la consulta son pasos inviolables dentro del diseño. Pero constituye

«" Centro de Estudios Sociopolíticos y de Opinión: *La participación política de los jóvenes universitarios cubanos: un acercamiento desde la praxis investigativa*, p.18, Centro de Investigaciones Jurídicas, Ministerio de Justicia, La Habana, 2004.

«* Ver: Hinkelammert, Franz J.: «La vida es más que el capital. La democracia de ciudadanos y el proyecto de sociedad en el que quepan todos los seres humanos», *Revista Jurídica FURB* 11 (21): 13-23; Universidad Regional de Blumenau, Santa Catarina, jun., 2007.

cuando menos una ingenuidad pensar que con solo justificar ante el resto de los actores la necesidad existente de implementar una política pública para la resolución de un problema determinado, queda resuelto el tema de la colaboración y la retroalimentación.

Ciertamente una política pública requiere de ciudadanos preparados para la participación e interesados en ejercerla. La propensión del sujeto a involucrarse no determina, sin embargo, su intervención real, si no encuentra los canales y/o plataformas que permitan la implicación real en la toma de decisiones administrativas, o si estos no son realmente funcionales debido a la existencia de limitaciones frecuentes en la implementación de políticas. La burocratización del control institucional, donde los grupos de trabajo gubernamentales incurrir en el facilismo de llenar modelos de actividades y acciones, y en la nominalización del trabajo ante las actividades formales que se realizan y convocan, niega la propia concepción de participación en la política pública. «Un camino seguro para vaciar de contenido real a la participación ciudadana y hacerla fracasar consiste en refugiarse en los contenidos puramente normativos y después simplemente prescribirla sin objetivos claros e incluso hacerla legalmente obligatoria sin detenerse en los retos de carácter técnico que conlleva hacerla viable, efectiva y sustantiva».-

El diseño de políticas públicas en el nuevo contexto latinoamericano: el caso de Venezuela

Los estudios de políticas públicas en América Latina cobraron especial relevancia en los años noventa del pasado siglo como consecuencia de determinadas especificidades del subcontinente que hacían urgente la necesidad de nuevas formas en el ejercicio del gobierno. Por un lado, los sistemas políticos en la región se abrían a procesos de democratización luego de décadas de dictadura. A esto se unían graves problemas sociales (urbanización indiscriminada en detrimento del sector agrario, bajas tasas de empleo, inflación, caída en picada de los salarios, descenso del producto interno bruto, aumento de los niveles de pobreza, etc.), heredados del fallido proceso de industrialización, a lo que se sumaba una enorme deuda externa, originada a partir del hecho de que el Estado se volvió durante esta etapa el gran protector de la nueva industria, a través de subsidios que provenían de préstamos otorgados por economías extranjeras.

«* Díaz Aldret, Ana: «Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas», *Gestión y Política Pública* XXVI (2): p. 341; División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, jul.-dic, 2017.

Durante las seis décadas, de 1930 a 1990, en las que se aplicaron en América Latina políticas económicas dirigidas a sustituir las importaciones de bienes industriales por productos nacionales bajo las premisas de la industrialización sustitutiva, primó el modelo del gobierno por planes, caracterizado por su marcado verbalismo y su funcionalismo a ultranza. Sin embargo, la copia fiel de los modelos de desarrollo europeos y la modernización tecnológica, que requería una gran cantidad de presupuesto y facilidades crediticias como objetivo principal del proceso, incluso en detrimento de los criterios de eficiencia, fueron, entre otros, el detonante para el desmoronamiento de la industrialización. Una vez declarado el fracaso de este modelo, en América Latina se había profundizado la relación de dependencia que se pretendía superar con los principios del desarrollismo endógeno.

Ante esta situación, desde las academias latinoamericanas comienzan a patentarse nuevos paradigmas sobre el modo en que se concibe la relación Estado-sociedad civil. De esta manera, el tema de las políticas públicas, que ya en Norteamérica contaba con cuarenta años de prolífera producción teórica, irrumpe como alternativa para la regulación de la administración pública.

En su esencia primigenia, los estudios sobre políticas públicas en América Latina se orientaban hacia dos objetivos fundamentales: la corrección del otrora desmedido poder estatal y la búsqueda de la racionalidad económica en el ámbito social. No es de extrañar que se erigieran sobre la base del enfoque racional. La esencia de las propuestas, sin embargo, no radicaba en el empoderamiento de las sociedades civiles o en su articulación orgánica con el Estado para la resolución de problemas públicos concernientes tanto a uno como a otro, sino en la reducción indefectible de este último.

Aun así, han constituido un campo bastante fecundo en lo que a producción teórica se refiere. Importantes sistematizaciones sobre el tema han sido elaboradas y se han constituido en bases conceptuales fundamentales que a la postre han servido de sustento para la elaboración de un mapa conceptual y la construcción de diferentes paradigmas y teorías que se enriquecen y contextualizan constantemente. De este modo, el tema comienza a distanciarse de la tradición anglosajona, partiendo de un nuevo centro de análisis: las funciones de la participación ciudadana en el carácter público de la política.

Los llamados gobiernos emergentes progresistas en América Latina, surgidos en las últimas décadas y de corte esencialmente socialdemócrata y socialista, también han incorporado, al menos en el plano teórico, la utilización de políticas públicas en sus administraciones, como forma de renovarse y distanciarse del obsoleto verticalismo característico del socialismo real. En este contexto, que requiere de nuevas formas de hacer la política, caracterizadas según Michel Lebowitz por el no estatismo, el no

populismo y el no totalitarismo,TM la cuestión de implementar nuevas formas de gestión estatal que sean consustancialmente inclusivas y participativas se convirtió en centro de atención. Bajo la lógica de que los proyectos emancipatorios no se decretan desde las élites sino que se edifican desde las bases, el campo de las políticas públicas resurge desde el pensamiento de izquierda, despojado de sus propósitos neoliberales y a partir del redimensionamiento de categorías como participación y democracia. En este ámbito, las políticas públicas se transforman en estrategia para el reforzamiento de las relaciones Estado-sociedad civil, una de las máximas prioridades para América Latina en las últimas décadas.

En el caso específico de Venezuela, la cuestión de la corresponsabilidad entre Estado- sociedad civil se volvió prioridad gubernamental. El aumento de la capacidad del protagonismo ciudadano en la toma de decisiones políticas comenzó a viabilizarse desde el poder legislativo con la propia llegada del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) al poder en 1999, a través de la elaboración de un marco legal que promoviera la participación ciudadana en la elaboración de políticas.

Desde que Hugo Chávez decretó como paradigma a seguir el llamado socialismo del siglo xxi, no solo en el contexto de la Revolución Bolivariana sino en un marco mucho más amplio y de mayor impacto como el ALBA, la cuestión de las nuevas formas de gestión estatal consustancialmente inclusivas y participativas se convirtió en centro de atención. En un contexto de gobiernos denominados progresistas, donde una de las máximas vigentes es la construcción de nuevas sociedades a partir de nuevas formas de hacer política, se crea la impresión de que esta última se convierte en un recurso público. Resurgen y se redimensionan categorías como participación y democracia -elementos cada vez más recurrentes dentro del discurso político- ante una sociedad civil que reclama cada día con mayor fuerza ser un ente transformador de su propia realidad. Bajo la lógica de que los proyectos emancipatorios no se decretan desde las élites sino que se edifica desde las bases, el reforzamiento de las relaciones Estado-sociedad civil ha sido una de las máximas prioridades en América Latina.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 reformó totalmente a su antecesora de 1961. Con ello transformó un modelo clásico de democracia representativa a la usanza liberal burguesa, donde se secuestraba la

TM Ver: Lebowitz, Michael: *El socialismo no cae del cielo. Un nuevo comienzo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.

soberanía popular,TM en otro que ha sido calificado como *democracia participativa y protagónica*. La década de los noventa marcó una tendencia irreversible en la crisis del diseño político de la IV República. Este modelo dependía en gran medida de las reglas del juego electoral, piedra angular de la democracia representativa venezolana, y de los pactos, acuerdos o compromisos entre las élites de poder.

El presidente Chávez y su gobierno han tomado muy en serio el mandato constitucional de impulsar la participación ciudadana y se han esforzado por estimularla en todos los niveles. La creación de un ministerio dedicado al tema de la participación: que tiene como uno de sus principales objetivos remover los obstáculos y facilitar la participación popular desde abajo en todo el país; la creación de los consejos comunales y el impulso a la creación de comunas -célula básica de autogobierno-, es una prueba de ello."»

Con la llegada del chavismo al poder, el principio de corresponsabilidad se constituyó en una de las piedras angulares del modelo democrático venezolano, incluyéndose dentro de las líneas políticas del presidente Chávez y dentro de los temas fundamentales que se trataron en la Asamblea Nacional Constituyente realizada en 1999. El 5 de agosto, día inicial de los debates de la Constituyente, el presidente Chávez manifestó:

El objetivo tiene que ir más allá y por eso aquí hablamos de la democracia participativa y protagónica como un solo concepto. [...] tenemos que darle al pueblo diversos mecanismos como los plebiscitos, los referendos, las asambleas populares, las consultas populares, las iniciativas de leyes, todos esos instrumentos deben quedar, en mi criterio, propongo, legisladores, insertados en la nueva Carta Fundamental para que sea vinculante la participación y para que no sea, sencillamente, un participar por participar, sino un instrumento de construcción, de protagonismo y de

TM La Constitución venezolana de 1961 sentaba sus bases sobre el principio clásico de representación, a la vez que consagraba en su artículo 4 que: «[...] la soberanía reside en el pueblo quien la ejerce mediante el sufragio por medio de los órganos de los Poderes Públicos».

«» Harnecker, Marta: «Democracia, participación y socialismo en Venezuela: una mirada crítica», Evento Democracia, participación y socialismo, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 2010.

democracia verdadera, de participación efectiva, vital para construir un país, un rumbo, un proyecto/"

En este sentido, el modelo normativo-constitucional venezolano de participación política es actualmente uno de los modelos más completos y democráticos. La Constitución reconoce diversas instituciones de participación inmediata que se corresponden con las distintas expresiones del poder político del Estado. Algunas permiten a la ciudadanía actuar en consonancia con las decisiones políticas de los representantes, ya sea aprobándolas o sugiriéndolas; otras tienen una finalidad esencialmente correctiva. Una de las expresiones más elevadas que se ha logrado en esta dirección es la Ley Orgánica de Sufragio y Participación Política, complemento de la renovada Constitución que desarrolla normativamente la participación política en Venezuela.

En este contexto las políticas públicas, como elemento vital para la acción estatal, cobran relevancia significativa. Aunque su utilización depende de la dinámica y del sistema social en el que se diseñan las agendas de gobierno, como acción gubernamental en Venezuela han ganado espacio en la actualidad, reconociéndose como instrumentos capaces de otorgar mayor efectividad a la incorporación al sistema político de sectores históricamente excluidos y vulnerables.

En la nación bolivariana, uno de los sectores históricamente priorizados ha sido la educación, teniendo en cuenta que son precisamente las instituciones educativas uno de los ámbitos donde se constituyen las bases para todo cambio necesario. La escuela como institución social tiene una misión más profunda que la de la instrucción. Es además un espacio interactivo donde se llevan a cabo disímiles procesos que impactan en la formación de los sujetos y donde cobra especial relevancia la capacidad que brinda la institución para participar en los procesos de toma de decisiones, teniendo en cuenta que tal ejercicio permite la formación y desarrollo de los individuos como entes transformadores de su realidad.

En los últimos años, las políticas públicas en Venezuela se han direccionado a través de proyectos banderas, como es el caso del proyecto Simoncito, el cual tiene como meta la educación inicial y la familia. Igualmente debe mencionarse el proyecto Escuela Bolivariana, que ofrece una jornada escolar completa. Con respecto a la educación universitaria, solo se han inaugurado algunas casas de altos estudios como la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), la Universidad Nacional Experimental

TM Chávez, Hugo: «Discurso en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999», disponible en: <http://www.asambleaconstituyente.gov.ve/ns2/constituyente.asp?id=7>

de la Seguridad (UNES), la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Bolivariana (UNEFA), entre otras. Sin embargo, estas políticas públicas padecen una serie de deficiencias que afectan sus cursos de acción. El establecimiento de objetivos puramente cuantitativos, el excesivo uso del enfoque racional, la desmedida relevancia otorgada a la existencia de marcos jurídico-institucionales que aunque representan un factor importante, no garantizan ni la existencia de los procesos ni la calidad de los mismos, son deficiencias latentes que deforman la esencia misma de estos procesos y que tienen su origen en la concepción propia de las políticas públicas.

Estas deficiencias previamente analizadas han traído como consecuencia para la realidad venezolana el deterioro de políticas públicas educativas que, aunque comenzaron como proyectos de carácter inclusivo y plural que tenían como objetivo beneficiar al sector educativo, son proyectos cuya eficacia en la actualidad se encuentra en tela de juicio debido a una errada implementación. Tal es el caso de la Escuela Bolivariana que, aun cuando pretende brindar una jornada escolar completa, este objetivo no se cumple a cabalidad como política educativa, porque muchas veces los alimentos no llegan a tiempo o no se dispone del servicio de agua o de electricidad, de tal forma que aunque la institución está abierta en el horario formalmente establecido (de 8:00 a.m. a 4:00 p.m.), los estudiantes están imposibilitados de permanecer en ella con las condiciones básicas necesarias.

Respecto a la educación universitaria, el proyecto Alma Máter, cuya pretensión ha sido fomentar la equidad en cuanto al acceso a la educación superior a través de un sistema de acreditación de carreras y un plan de becas para estudiantes de hogares desfavorecidos y aunque ha propiciado una relativa inclusión de sectores que históricamente no tenían acceso a la enseñanza universitaria, ha generado la masificación de personas con títulos universitarios cuyos estudios una vez concluidos no responden a las necesidades laborales que requiere la realidad del país.⁴¹¹ Ello implica que graduar un sinnúmero de profesionales no genera necesariamente una movilidad social ascendente si esos profesionales no encuentran respaldo en el mercado laboral. Por otro lado, la propia apertura indiscriminada ha generado la estigmatización de la educación pública, poniéndose en tela de juicio su calidad. Consecuentemente, la equidad que pretende el proyecto no ha sido alcanzada, en el sentido de que la otrora dicotomía universitario/no universitario, que marcaba las

«" Peters, Stefan: «¿Es posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina», *Nueva Sociedad* (239): 102-121; Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, mayo-jun., 2012.

tendencias de estratificación social, se ha transformado en graduado en universidad pública/graduado en universidad privada/"

Por tanto, para apoyar estas políticas educativas en Venezuela urge además el diseño y puesta en marcha de políticas públicas que promuevan la creación de un sistema nacional de innovación y transferencia tecnológica, con el fin de orientar el proceso educativo de calidad que tanto se requiere mediante el establecimiento de vínculos de cooperación efectiva entre el Estado, el sector universitario y el sistema productivo.

En este sentido, la participación ciudadana es un requerimiento fundamental que no se cumple a cabalidad en la implementación de proyectos enunciados como políticas públicas.TM Aun cuando formalmente se realizan consultas, no es secreto para los investigadores sociales ni para la administración pública que a través de los métodos de Investigación Acción Participativa (IAP), con una selección de muestra intencionada -cuando en realidad se requiere una selección aleatoria-, es posible obtener los resultados deseados en lugar de resultados reales. Por tanto, la consulta a un grupo determinado, reducido, seleccionado con antelación y homogéneo en cuanto a la posición que ocupan en la estratificación social, ideología, patrones culturales, etc., no permite un acercamiento integral al problema ni el logro de un consenso en cuanto a las posibles soluciones.

Las políticas públicas educativas en Venezuela, aunque orientadas al beneficio de la sociedad civil, pierden su efectividad al no realizarse un diseño coherente y contextualizado con la realidad y posibilidades del país. La no realización de un diagnóstico que permita la jerarquización de objetivos específicos a cumplir, la limitada participación de los principales afectados/beneficiarios, la no inclusión de expertos que formen equipos de trabajo partiendo de la academia y no de intereses políticos, y la copia de modelos de políticas foráneas que no se corresponden con la realidad del país, son debilidades inherentes al diseño de estas políticas que deforman el propio proceso debido a su errónea concepción.

TM Ver: Peters, Stefan: «Conflictos interrelacionados: polarización política y reformas educativas en Venezuela», *Iberoamericana*, XV (59): 141-156; Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, GIGA Institut of Latinamerican Studies, Hamburgo, Iberoamericana/Vervuerl, Madrid/Frankfurt am Main, 2015.

TM Ver: Colina, Doris: «Papel de la educación como fenómeno de integración latinoamericana», en Víctor Inciarte (comp.), *Aportes a las ciencias de la educación*, vol. I, Editorial Inver-E-Group Venezuela C.A., Colección Universitaria Digital, Maracaibo, 2017.

Conclusiones

Pese a los considerables avances sociales logrados en la República Bolivariana de Venezuela, aún persisten dificultades propias de la forma hegemónica capitalista que perduran en la actualidad, ya que la brecha de la diferenciación de clases en términos económicos y culturales ha ido cerrándose muy lentamente. Aunque con el triunfo de la Revolución Bolivariana se han realizado proyectos sociales educativos encaminados a erradicar, o por lo menos a disminuir los niveles de desigualdad alarmantes que habían proliferado en el contexto venezolano, y aunque estos dieron la posibilidad a sectores marginados de aumentar la capacidad para insertarse de manera igualitaria dentro de la vida del país mediante las reformas educativas, las proyecciones fueron insuficientes.

La concepción de las políticas públicas educativas en Venezuela suele dar un tratamiento superficial a la participación ciudadana protagónica, sin tener en cuenta que la misma no debe ser entendida solo como una categoría a tener en cuenta, sino que es un requisito fundamental para la correcta implementación de políticas inclusivas y eficientes. Su tratamiento únicamente como concepto -por demás polisémico y multifactorial- limita su comprensión si no se le advierte además como proceso fundamental del sistema político que fortalece los espacios de comunicación entre el Estado y la sociedad civil.

El diseño de políticas públicas educativas en el contexto de Venezuela debe fomentar la participación de la sociedad civil, permitiendo que el diseño y la hechura de las políticas se conviertan en espacios institucionalizados que favorezcan la cooperación de los ciudadanos y de la administración pública y permitan abiertamente la decisión conjunta sobre el destino de los recursos nacionales. Políticas públicas coherentes requieren tanto de la voluntad política del Estado y sus fortalezas institucionales, como de la posibilidad y capacidad de la sociedad civil para interactuar con este en el espacio público. Pese a antagonismos históricos y aparentes, en la hechura de las políticas públicas no deben existir variables dependientes. Estas requieren, para un diseño e implementación coherente, de Estados comprometidos y de sociedades civiles competentes que cooperen entre sí y se refuercen mutuamente.

Bibliografía

DÍAZ ALDRET, ANA: «Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas», *Gestión y Política Pública* XXVI (2): 341-379; División de

Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, jul.-dic, 2017.

AMADOR HERNÁNDEZ, JUAN CARLOS: *La evaluación y el diseño de políticas educativas en México*, documento de trabajo No. 35, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, México, 2008.

BUENO SUÁREZ, CARLOS y JOSÉ Luis OSUNA LLANEZA: «Evaluación del diseño de políticas públicas: propuesta de un modelo integral», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (57), Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, oct., 2013.

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOPOÍTICOS Y DE OPINIÓN: *La participación política de los jóvenes universitarios cubanos: un acercamiento desde la praxis investigativa*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Ministerio de Justicia, La Habana, 2004.

CHÁVEZ FRÍAS, HUGO: «Discurso en la Asamblea Nacional Constituyente de 1999», en <http://www.asambleaconstituyente.gov.ve/ns2/constituyente.asp?id=7>

COLINA, DORIS: «Papel de la educación como fenómeno de integración latinoamericana», en Víctor Inciarte (comp.), *Aportes a las ciencias de la educación*, vol. I, Editorial Inver-E-Group Venezuela C.A., Colección Universitaria Digital, Maracaibo, 2017.

CUERVO RESTREPO, JORGE I: «Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)», en *Ensayos sobre políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007.

EJEA MENDOZA, GUILLERMO: *Teoría y ciclo de las políticas públicas*, Proyecto Un enfoque institucionalista de la educación superior en México, México, 2006.

ESCALANTE MORENO, ANA B. y otros: «Políticas Públicas de Educación Universitaria para el desarrollo integral de Venezuela: hacia una aproximación conceptual», *Docencia Universitaria*, XII (1): 29-54; Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2011.

ESPINA, MAYRA y JUAN VALDÉS PAZ: *América Latina y el Caribe. La política social en el nuevo contexto. Enfoques y experiencias*, Oficina Regional de Ciencia de la UNESCO para América Latina y el Caribe FLACSO, Montevideo, 2011.

GONZÁLEZ TACHIQUÍN, MARCELO: «El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina», *Revista Quid Juris* 1 (2), Universidad Autónoma de Chihuahua, México, 2005.

- HARNECKER, MARTA: «Democracia, participación y socialismo en Venezuela: una mirada crítica», Evento Democracia, participación y socialismo, Fundación Rosa Luxemburgo, Quito, 2010.
- HINKELAMMERT, FRANZ J.: «La vida es más que el capital. La democracia de ciudadanos y el proyecto de sociedad en el que quepan todos los seres humanos», *Revista Jurídica FURB* 11 (21): 13-23; Universidad Regional de Blumenau, Santa Catarina, jun., 2007.
- LEBOWITZ, MICHAEL: *El socialismo no cae del cielo. Un nuevo comienzo*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
- MORFFI GARCÍA, ALICIA: «¿Participación política o social?», en *Intromisión a la participación política*, Editorial Félix Várela, La Habana, 2015.
- PETERS, STEFAN: «¿ES posible avanzar hacia la igualdad en la educación? El dilema de las políticas educativas de la izquierda en América Latina», *Nueva Sociedad* (239): 102-121; Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires, mayo-jun., 2012.
- _____: «Conflictos interrelacionados: polarización política y reformas educativas en Venezuela», *Iberoamericana*, XV (59): 141-156; Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, GIGA Institut of Latinoamerican Studies, Hamburgo, Iberoamericana/Vervuerí, Madrid/Frankurí am Main, 2015.
- PLAZA LLÓRENTE, JESÚS M.: «Tendencias actuales en la evaluación de programas y políticas públicas: un enfoque sistémico-pluralista», *Presupuesto y gasto público* (77): 279-298; Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2014.
- ROMERO FERNANDEZ, EDGARDO R.: «Estadocentrismo y "política publico-limitaciones y desafíos», en *Memorias del XV Simposio Internacional de Pensamiento Latinoamericano*, Editorial Feijóo, Sania Clara, 2016.
- TORRES-PÁEZ, CARLOS C.: «Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas», *Avances* 15 (1): 55-63; Centro de Información y Gestión Tecnológica (CIGET), Pinar del Río, ene.-mar., 2013.

BALANCE DE LAS APROXIMACIONES A LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA EN EL SIGLO XXI

Dr. C. Edgardo R. Romero Fernández

MSc. Lidia Cano Obregón

Como se ha dicho en la presentación de esta obra, la evaluación de políticas públicas es un proceso complejo, muy difícil de asumir solo desde la academia, pues no siempre están a mano los documentos oficiales de la política (a veces simplemente no existen o están incompletos). Esto se dificulta particularmente en el caso de Cuba, puesto que varios sitios a los que habría que acceder vía internet están bloqueados para los cubanos. Aun así, uno de los principales objetivos del colectivo de investigación que produjo este libro fue crear conciencia de la necesidad de evaluar seriamente las políticas públicas, y para ello es imprescindible crear una cultura en este sentido, por lo que este balance o resumen final sobre lo logrado por nuestros investigadores, teniendo en cuenta los objetivos propuestos, es muy importante.

El balance que se presenta se ha construido metodológicamente partiendo del referencial teórico de la política pública *stricto sensu*, lo cual se aborda en el artículo que inicia el libro, titulado «Revisitando a Giandomenico Majone: la dimensión axiológica en el proceso de elaboración y evaluación de políticas públicas», en el cual se explicita «el rechazo al tecnicismo y a las posturas de neutralidad axiológica respecto al análisis de políticas públicas» y se señala el referente concreto que para las políticas públicas debe asumirse en el subcontinente latinoamericano. Dicho referente ha sido estudiado por parte de algunos de los investigadores" del presente proyecto que cobija la idea de la evaluación de políticas públicas en América Latina, como parte del proyecto internacional Valores de la posibilidad real de la integración latinoamericana, planteado a partir del estudio comparativo de los valores que propugnan diferentes asociaciones integracionistas de la región americana y de los propuestos por el proyecto histórico de la integración latinoamericana, dirigido por el doctor Edgardo Romero Fernández y auspiciado por el Convenio Andrés Bello entre 2004 y 2009.

Así, el referente para la evaluación de la orientación adecuada de las políticas públicas en América Latina fue definido como los valores de lo latinoamericano (o nuestroamericano, siguiendo a José Martí), que se conforman a partir de:

TM Este es el caso de los autores del presente balance.

[...] reconsiderar las bases del proyecto unitario y de emancipación de América Latina, y la formulación de un modelo de desarrollo autóctono que le permita preservarse a sí misma y ofrecer mejores posibilidades de vida a todos sus habitantes. Los inconclusos procesos de emancipación y unificación latinoamericana, no quitan razón, sino que la dan a los que como Bolívar y Martí previeron que era a través de la unidad latinoamericana que se podría acceder a estadios de progreso y civilización superiores. El ideal de la unidad y la emancipación latinoamericana constituyen el *referente universal*, a través del cual cobran sentido los procesos circunstanciales de luchas sociales y emancipatorias en América Latina, a partir de los inicios del siglo xix y al mismo tiempo ese proyecto unitario (hoy decimos de integración) es el resultado de la práctica anterior (fallida o no) de tales luchas.TM

Por tanto, si bien en el orden metodológico evaluamos según el paradigma de la evaluación pluralista,TM o al menos es a lo que se aspira, en el orden axiológico partimos de valores auténticos que se originan en las necesidades de los pueblos latinoamericanos, entre los que se cuenta el imprescindible vínculo integracionista.

Luego de realizar un estudio longitudinal sobre el asunto de las políticas públicas en América Latina, tomando en cuenta su divulgación y formas de aplicación, y enfocándose fundamentalmente en la cuestión de la evaluación de las políticas, se han constatado al menos cuatro elementos que inciden negativamente en la utilización del instrumental teórico-práctico de las políticas públicas en función del desarrollo progresista e integrado de los pueblos de nuestra América. Veamos a continuación dichos elementos:

1. Su desacertado manejo teórico conceptual.
2. La incidencia externa en su diseño e implementación, fundamentalmente por parte de gobiernos e instituciones extrarregionales.
3. La falta de participación protagónica de la población a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas.

⁴¹⁵ Romero Fernández, Edgardo R. y otros: *Valores fundacionales de la integración latinoamericana*, p. 24, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2009.

TM Ver: Roth, André Noel: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, pp. 256-261, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

4. La falta de coordinación, y en sentido más general, de unidad entre gobiernos nacionales, y entre estos y los actores, en aras de la imprescindible integración regional.

Dichos elementos serán argumentados con resultados de los artículos presentados en el libro, aunque ello no se realizará de manera exhaustiva, sino mediante determinados ejemplos, pues el hacerlo más o menos exhaustivo no tiene caso, ya que de lo que se trata es de marcar ciertas tendencias que deben ser tomadas en cuenta para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en América Latina.

El desacertado manejo teórico conceptual de la política pública

En el artículo «La ley de inversión extranjera en Cuba desde el enfoque de la política pública», se advierte que:

- . No existen tratamientos del tema de la inversión de capital extranjero desde el punto de vista de las políticas públicas ni de las políticas sociales.
- . Existen limitados estudios y divulgación sobre la evaluación de políticas públicas y gobernabilidad.
- . Por lo general, se identifican las políticas sociales con las políticas públicas, teniendo en cuenta que en Cuba, el marco institucional y político en el que accionan el gobierno y el Estado - en calidad de representantes de toda la sociedad- se sustentan y se orientan a un fin social.
- . Es insuficiente el tema de la participación protagónica de los sujetos económicos en los procesos de diseño, gestión e implementación de las políticas. En lo fundamental, participan los decisores (funcionarios públicos) y no se tienen en cuenta los criterios, valoraciones, sugerencias e inquietudes de los beneficiarios, los sujetos que deben recibir los beneficios de la implementación de la política como tal, que en este caso son los individuos, colectivos y sociedad en general.

Resulta indispensable para el triunfo del proyecto social socialista cubano que el gobierno sustente como principio la participación protagónica de los ciudadanos en el diseño e implementación de sus políticas; en este sentido, los propios ciudadanos deben convertirse en fieles defensores y guardianes de la riqueza social que les

pertenece, para lo cual se precisa reforzar los valores ético-morales de los funcionarios públicos a todos los niveles.

Veamos el caso venezolano. Las políticas públicas en Venezuela se han direccionado a través de determinados proyectos banderas, como es el caso del Proyecto Simoncito, el cual tiene como meta la educación inicial y como centro a la familia. Igualmente, puede mencionarse el proyecto Escuela Bolivariana, el cual ofrece una jornada escolar completa. Con respecto a la educación universitaria, solo se han abierto algunas casas de altos estudios como la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), la Universidad Nacional Experimental de la Seguridad (UNES), la Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Bolivariana (UNEFA), entre otras.

Sin embargo, estas políticas públicas padecen una serie de deficiencias que afectan sus cursos de acción. El establecimiento de objetivos puramente cuantitativos, el excesivo uso del enfoque racional, la desmedida relevancia otorgada a la existencia de marcos jurídico-institucionales que a pesar de su importancia no garantizan la existencia de los procesos ni la calidad de los mismos, son deficiencias latentes que deforman la esencia misma de estos procesos y que tienen su origen en la concepción propia de las políticas públicas.

La apertura indiscriminada ha generado a su vez la estigmatización de la educación pública, poniéndose en tela de juicio su calidad. Por tanto, la equidad pretendida por el proyecto no ha sido alcanzada, en el sentido de que la dicotomía universitario/no universitario, que marcaba las tendencias de estratificación social, se ha transformado en graduado en universidad pública/graduado en universidad privada."^{7M}

Consecuentemente, para apoyar estas políticas educativas en Venezuela urge diseñar y poner en marcha políticas públicas que promuevan la creación de un sistema nacional de innovación y transferencia tecnológica, con el objetivo de orientar el proceso educativo con la calidad requerida mediante el establecimiento de vínculos de cooperación efectiva entre el Estado, el sector universitario y el sistema productivo.

En este sentido, la participación ciudadana es un requerimiento fundamental que no se cumple a cabalidad en la implementación de proyectos enunciados como políticas públicas."TM Aun cuando formalmente se realizan consultas, no es secreto para

^{7M} Ver: Peters, Stefan: «Conflictos interrelacionados: polarización política y reformas educativas en Venezuela», *Iberoamericana*, XV (59): 141-156; Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, GIGA Institut of Latinamerican Studies, Hamburgo, Iberoamericana/Vervuert, Madrid/Frankfurt am Main, 2015.

TM Ver: Colina, Doris: «Papel de la educación como fenómeno de integración latinoamericana», en Víctor Inciarte (comp.), *Aportes a las ciencias de la educación*, vol. I, Editorial Inver-E-Group Venezuela C.A., Colección Universitaria Digital, Maracaibo, 2017.

investigadores sociales ni para la administración pública que a través de los métodos de Investigación Acción Participativa (IAP), con una selección de muestra intencionada es posible obtener los resultados deseados en lugar de resultados reales. Por tanto, la consulta a un grupo determinado, reducido, seleccionado con antelación, y homogéneo en cuanto a la posición ocupada en la estratificación social, ideología, patrones culturales, etc., no permite un acercamiento integral al problema ni el logro de un consenso en cuanto a las posibles soluciones para resolverlo.

La incidencia externa en el diseño e implementación de las políticas públicas

La incidencia en la llamada «política pública» por parte del gobierno de los Estados Unidos es notoria en América Latina. Ello se explica en primer lugar por el origen de los estudios sobre política pública, disciplina que al igual que la ciencia política se institucionaliza primero en Estados Unidos y luego en el resto del mundo, incluida Europa. En segundo lugar, estrechamente relacionado con lo anterior, la mayoría de los autores que se divulgan en América Latina son estadounidenses o radicados en Estados Unidos, lo cual se pone perfectamente de manifiesto en las cuatro antologías sobre políticas públicas que a inicios de los años noventa coordina Luis Aguilar Villanueva desde el Colegio de México, donde se difunden fundamentalmente las posturas de autores norteamericanos. En tercer lugar, podríamos hablar de una razón geopolítica que se imbrica con las anteriores pero no depende de ellas, sino que las potencia, mientras que en otras ocasiones se alimenta del instrumental teórico-metodológico preestablecido por el *mainstream* estadounidenseTM

El caso brasileño es paradójico: por una parte la necesidad de democratización que plantea la sociedad brasileña en sentido general y en el marco de la educación en particular, y por otra la ampliación de las universidades privadas que absorben la demanda de los jóvenes de clases menos favorecidas. Es decir, es la iniciativa privada basada en el afán de lucro quien abre las puertas de la «educación» a los más necesitados. El decreto que en el año 1968 (en plena dictadura) establece las bases políticas para esa dádiva, se rige para la evaluación de las ampliaciones de matrícula por los indicadores de productividad, eficiencia y la utilización plena de la capacidad

TM Para un análisis sobre el particular, ver: Romero, Edgardo: «El debate actual sobre la Ciencia Política en América Latina y las influencias en el mismo del *mainstream* estadounidense», en Romero, Edgardo, *Desafíos de la Ciencia Política en América Latina*, pp. 23-27, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

instalada,TM es decir, se rige por el principio de la rentabilidad económica de las instituciones al mejor estilo del capitalismo salvaje.

En Brasil se produjo en muy poco tiempo, sobre la base de este principio de mercado, una comercialización de los procesos en la enseñanza superior, la cual es definida como objeto de intercambios comerciales. En este sentido, la privatización de la enseñanza superior se amplió considerablemente a través de procedimientos de evaluación basados obviamente en la lógica mercantil. El aumento de las matrículas, así como la ampliación de los cursos nocturnos, responden a una matriz de evaluación que está priorizando la ganancia comercial, la cual permite por una parte el aumento exponencial de las ganancias de las universidades, y por otra posibilita una reserva de mano de obra para el mercado de trabajo, que permite no pagar mejores salarios a los profesionales, puesto que existe mayor oferta que demanda.

La resultante de todo este proceso fue la privatización de la enseñanza superior y por consiguiente, la formación de la mayoría de la intelectualidad brasileña con una visión de mercado y unas competencias técnicas aplicables solamente para el mercado de trabajo.

Es interesante ubicar aquí las observaciones que hacen las autoras del artículo «Las políticas de ciencia, tecnología e innovación en Cuba: una valoración general».

La situación de mercantilización de los procesos científicos y tecnológicos conduce a un modelo de gestión científica y tecnológica que coloca a la misma como una meta en sí misma, olvidando en muchos casos que el productor de los resultados científicos y de los avances técnicos es el propio hombre, y que hacia su mejora y enriquecimiento espiritual debería dirigirse todo resultado en esta área y en el resto de las actividades humanas.

La Revolución Cubana desde sus inicios, por su carácter y objetivos sociales, colocó entre sus prioridades la necesidad del desarrollo científico como condición del desarrollo económico, sin vincular necesariamente la ciencia con su par acompañante, la tecnología, pues el desarrollo científico no siempre puede ser medido por su ejecución en el ámbito instrumental, cuestión por la cual surgió la Academia de Ciencias de Cuba, embrión del actual Ministerio de Ciencia, Tecnología y Medio Ambiente.

Al realizar una evaluación de las políticas sobre ciencia y tecnología resulta comprometedor realizarlo bajo los estándares propios de los modelos occidentales y norteamericanos, porque quedarían fuera de ese marco las preocupaciones científicas

«o Ver el artículo «Los caminos de la evaluación de la educación superior en Brasil», de Karine Rocha Lemes, en la presente compilación.

en el terreno de las ciencias sociales, las ciencias básicas, las médicas, que si bien no producen por sí mismas resultados tecnificables, constituyen el sustento de una determinada visión del mundo, o el fundamento conceptual y demostrativo de otros procesos científicos.

La política cubana de ciencia y tecnología demanda no solo ser más competitiva a nivel internacional, sino más resolutiva en la implementación de resultados en función del desarrollo social.

Hoy no existe una concepción clara de qué es la política pública en el ámbito de la ciencia y la tecnología, la cual se realiza en muchos casos siguiendo pautas institucionales o demandas de estándares internacionales, sin promover la participación de los propios científicos en la propuesta de dicha política.

La falta de participación protagónica de la población a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas

Este es un elemento patente en varias de las investigaciones presentadas; quizá escapa de esa aseveración la evaluación que se realizó sobre política educativa en Ecuador, pero el resto de los casos no. Los procesos de diseño-construcción de la política pública, en el mejor de los casos, se apoyan exclusivamente en la consulta e involucramiento de especialistas, pero la participación de la población se planifica poco o nada. Esto es lo que muestra, por ejemplo, el artículo «Envejecimiento poblacional en Cuba. Retos para la política pública».

Las políticas y programas llevados a cabo en Cuba han tratado de ser compatibles con la realidad política, económica y social del país, con una marcada prioridad en aquellas cuestiones que conciernen al bienestar social. En la actualidad, el gobierno cubano ha centrado su atención en las que se hallan estrechamente relacionadas con el desempeño de la economía nacional, por lo que la mayoría de las modificaciones en las políticas sectoriales, como parte del proceso general de cambios, se han encaminado a hacer más eficiente la misma y a elevar su productividad, sin abandonar la política social.

En Cuba existen normas jurídicas para la protección de las personas mayores, que parten desde la propia Constitución de la República hasta la actual Política Económica y Social del Partido y la Revolución. No obstante, el país necesita del diseño y ejecución de una política integral de población, que reconozca a la misma en tanto objeto y sujeto del desarrollo.

Aunque se reconoce el avance, alcance, voluntad y connotación de las políticas públicas para el envejecimiento en Cuba, todavía no se alcanza toda la coherencia

necesaria entre el diseño y el contexto, lo que resulta cada vez más preocupante y contradictorio. El monitoreo debe ser más constante y audaz, tanto en el plano individual como poblacional.

Esa propia demanda de participación es reconocida asimismo en relación con el asunto del trabajo por cuenta propia en Cuba, analizado por los autores Alian Valdés y Yamila Tejeda. Estos investigadores reconocen que el trabajo por cuenta propia responde a la necesidad económica del país, por lo que ha devenido en política, dada la coyuntura actual. Este contribuye a la elevación de la eficiencia económica desde dos presupuestos: desde la propia lógica del desarrollo interno que implica la generación de un excedente económico y a través de la interrelación con otros tipos de economías en el marco de las relaciones monetarias mercantiles, por lo que constituye un elemento decisivo en la identificación del productor como propietario. Sin embargo, al surgir como política gubernamental o estadocéntrica no se ha logrado la respuesta productiva que se espera de esta actividad, la cual ha de involucrar definitivamente a los protagonistas en su diseño e implementación para conseguir la anhelada eficiencia.

La falta de coordinación, y en sentido más general de unidad, entre actores de la sociedad civil y gobiernos, y entre gobiernos nacionales en aras de la imprescindible integración regional

Si bien se reconocen los logros y beneficios adquiridos en materia educativa en algunos países que forman parte de la Alianza Bolivariana, los resultados no son los mismos para cada uno de los Estados miembros, ni para cada momento del desarrollo de la Alianza. Esta divergencia obedece en primer lugar a que la materialización de la política asumida desde el ALBA como proceso integracionista pasa por el prisma de los gobiernos de turno en cada país, con sus respectivos regímenes sociales; y en segundo lugar, al hecho de que no es una política que en cada una de sus directrices, decisiones y acuerdos dictaminados haya tenido la participación directa de todos los países miembros que conforman el ALBA-TCP.

En tal sentido, se ha reconocido que existe escasa participación de los países del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) en reuniones de los Grupos de Trabajo en el marco del Proyecto Grannacional ALBA-Educación (PGAE), donde se toman acuerdos y se declaran acciones respecto a la educación. Reconózcase que en el Primer Encuentro de Grupos de Trabajo sobre Calidad del Sistema Escolar, Currículo y Evaluación y Acreditación Universitaria del proyecto Grannacional ALBA-Educación, participaron solamente Bolivia, Cuba,

Ecuador, Nicaragua y Venezuela. Entre los propósitos de la cita estaba prevista la elaboración y aprobación de líneas de acción que constituyesen referentes para la educación en los países del ALBA; sin embargo, en la mencionada reunión no participaron los demás miembros de la Alianza.TM

Igualmente, no todos los países se incorporan de inmediato a las iniciativas desarrolladas. Se ha destacado la significación de la Universidad del ALBA (UNIALBA), como un espacio virtual de aprendizaje. Esta iniciativa no ha encontrado su materialización en cada uno de los países miembros. Hasta el momento de la declaración de la viceministra de Educación Superior de Cuba, Aurora Fernández González, habían confirmado la participación en dicho proyecto solo Venezuela, Nicaragua, Bolivia y Cuba.TM

Como reflexión final, debe destacarse que la política del ALBA-TCP proyectada hacia la esfera de la educación responde a las demandas y retos planteados por las ciencias sociales ante los requerimientos de pensar la educación desde el sur latinoamericano. Asimismo, debe declararse que su contenido es continuidad de la herencia espiritual presente en la rica trayectoria del pensamiento latinoamericano y universal.

La política educativa del ALBA adquiere un carácter crítico-valorativo en tanto no se circunscribe a la reflexión sustentada únicamente en el pensamiento universalista de la realidad socio-histórica, sino que emerge desde la realidad histórica concreta latinoamericana y se plantea con una visión de presente y futuro.

La misma, aunque carece de la participación de los beneficiarios, persigue reivindicar la universalización de la educación pública y gratuita como bien público social en beneficio de las grandes masas, y enmarca un fuerte compromiso social para superar los problemas cruciales que aún perduran en la esfera educativa. Dicho compromiso está orientado hacia la instrucción en función de las necesidades básicas de aprendizaje, la conformación de un ser humano capacitado para insertarse en la complejidad de las relaciones sociales de su contexto local y regional, y la formación de una amplia conciencia teórica para emprender y consolidar el desarrollo autóctono a partir de sus propias potencialidades.

Estas valoraciones a partir de la sistematización de trabajos diversos no son efectivamente concluyentes, pero sí permiten asegurar que los procesos de diseño e

«1 Prensa Latina: «Países ALBA analizan en Cuba calidad de la educación, 2010», disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/72600/paises-alba-analizan-en-cuba-calidad-de-la-educación/>

«2 Morejón Guerra, Roberto: «Universidad del ALBA: Red de pensamiento y espacio contrahegemónico», *Juventud Rebelde*, La Habana, 21 de septiembre de 2017. Disponible en: www.juventudrebelde.cu

implementación de la política pública en América Latina son aún demasiado imperfectos. La imperfección es normal en la obra humana, pero la perfección constante de dicha obra también lo es, por lo que no es juicioso ni sano encomendarse solamente a lo que está «aceptado» o «probado» en otras latitudes, pues las necesidades de América Latina son particulares y en correspondencia con ella deberán estar los mecanismos de la política pública en la región.

Por otra parte, es muy significativo que una de las críticas que se le hace a las políticas públicas en la región es la falta de participación de los beneficiarios en su diseño. Esa significación está dada por ser América Latina la región más desigual del planeta. Entonces, si verdaderamente queremos corregir eso, si queremos resolver la deuda social con nuestros pueblos, carece de sentido el hecho de no tomarlos en cuenta como verdaderos protagonistas de su destino.

Por último abordaremos el asunto de la integración, o los mecanismos de integración. Evidentemente aquí hay una toma de partido inicial que define muchas cosas. La puja entre el panamericanismo y el latinoamericanismo no acepta espectadores: si se opta por la primera, las políticas públicas serán inexistentes, pues responderán a la «razón de Estado», pero de un Estado imperial, que desde la Doctrina Monroe trata a América Latina como extensión suya, y a sus gobernantes como simples marionetas que deben someterse a los intereses imperiales. Ahora bien, si se opta por el latinoamericanismo, hay que entender y además actuar consecuentemente con el hecho de que la unidad no es simple voluntad política, que la unidad hay que construirla a partir de la diversidad, que hay que consensuar permanentemente las posturas existentes y construir políticas que integren. No se puede pensar en integrar simplemente a partir de las políticas nacionales, aun cuando estas cumplan con los requerimientos de la política pública en el ámbito nacional, pues los procesos integracionistas desbordan el escenario de lo público-nacional, sin llegar a lo público-global; nuestra América martiana tiene que ser construida en términos concretos, pues las declaraciones no son herramientas suficientes para construir y transformar la vida cotidiana de los pueblos.

El verdadero ejercicio de lo público involucra a funcionarios, especialistas y beneficiarios con un enfoque sistémico hacia la agenda pública, pues si las políticas públicas que pretenden dar solución a las demandas sociales allí registradas no son conciliadas, no son coherentes entre ellas, entonces primará en otra de sus manifestaciones fenoménicas «la mano invisible del mercado», y el Estado no podrá cumplir su función de articulador de la iniciativa y creatividad de las masas populares.

Bibliografía

- COLINA, DORIS: «Papel de la educación como fenómeno de integración latinoamericana», en Víctor Inciarte (comp.), *Aportes a las ciencias de la educación*, vol. I, Editorial Inver-E-Group Venezuela C.A., Colección Universitaria Digital, Maracaibo, 2017.
- MOREJÓN GUERRA, ROBERTO: «Universidad del ALBA: Red de pensamiento y espacio contrahegemónico», *Juventud Rebelde*, La Habana, 21 de septiembre de 2017. Disponible en: www.juventudrebelde.cu
- PETERS, STEFAN: «Conflictos interrelacionados: polarización política y reformas educativas en Venezuela», *Iberoamericana*, XV (59): 141-156; Ibero-Amerikanisches Institut, Berlín, GIGA Institut of Latin American Studies, Hamburg, Iberoamericana/Vervueri, Madrid/Frankfurt am Main, 2015.
- PRENSA LATINA: «Países ALBA analizan en Cuba calidad de la educación, 2010», disponible en: <http://www.radiolaprimerisima.com/noticias/general/72600/paises-alba-analizan-en-cuba-calidad-de-la-educacion/>
- ROMERO, EDGARDO: *Desafíos de la Ciencia Política en América Latina*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.
- ROMERO, EDGARDO y otros: *Valores fundacionales de la integración latinoamericana*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2009.
- ROTH, ANDRÉ NOEL: *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

EVALUAR SIGNIFICA EMITIR UN JUICIO DE VALOR SOBRE UN DETERMINADO HECHO O CUESTIÓN. ESA EVALUACIÓN SERÁ MÁS SÓLIDA CUANTAS MÁS EVIDENCIAS HAYA SIDO CAPAZ DE INCORPORAR SOBRE LOS RESULTADOS OBTENIDOS, SOBRE EL CURSO DE ACCIÓN SEGUIDO, SOBRE LA ADECUACIÓN ENTRE OBJETIVOS Y PROBLEMA A RESOLVER. SI ESA EVALUACIÓN NO EXISTE, SI NO TENEMOS EVIDENCIAS SOBRE LO QUE HA OCURRIDO, LO QUE NOS QUEDARÁ SERÁN MEROS ARGUMENTOS.

POR OTRO LADO, CONVIENE RECORDAR QUE ESTE NO DEBERÍA SER UN TEMA ESTRICTAMENTE INSTITUCIONAL, YA QUE EN MUCHOS PAÍSES SON LAS ENTIDADES, LAS ONG-S, LOS MOVIMIENTOS SOCIALES LOS QUE TAMBIÉN EMPRENDEN EJERCICIOS DE EVALUACIÓN DE

POLÍTICAS PARA ASÍ FORTALECER SUS POSICIONES Y PODER INFLUIR MEJOR EN LA MARCHA GENERAL DE LOS ASUNTOS PÚBLICOS. ESTAMOS PUES, ANTE UNA ASIGNATURA PENDIENTE MÁS, EN EL IMPRESCINDIBLE PROCESO DE FORTALECIMIENTO DEMOCRÁTICO.

**JOAN SUBIRATS,
CATEDRÁTICO DE LA UNFVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA**