

Gobierno abierto y Políticas Públicas

La necesidad de nuevas formas de comunicación
en la gestión pública cubana



Coordinador
PhD. Edgardo Romero Fernández

Universidad Central "Marta Abreu" de Las Villas

Gobierno abierto y políticas públicas

**La necesidad de nuevas formas de
comunicación en la gestión pública cubana**

Gobierno abierto y políticas públicas

La necesidad de nuevas formas de comunicación en la gestión pública cubana

Edgar R. Romero Fernández

Coordinador



Santa Clara, 2022

Edición y corrección: Anabel Amil Portal

Diseño de cubierta y diagramación: Yudeivy Olivera López

© Edgardo R. Romero Fernández y otros, 2022

© Sobre la presente edición:

Editorial Feijóo, 2022



Atribución-NoComercial-SinDerivadas CC BY-NC-ND

ISBN 978-959-312-528-4



Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas

Carretera a Camajuaní km 5½, Santa Clara, Villa Clara, Cuba. CP: 54830

Índice

Introducción.....	7
Edgar R. Romero Fernández	
Teorías del cambio y diseño de las políticas a la hora de la revolución digital y del gobierno abierto.....	12
André-Noël Roth Deubel	
Gobierno abierto: la necesidad de nuevas formas de comunicar y consensuar en la gestión pública cubana.....	38
Edgar R. Romero Fernández	
La comunicación y su centralidad en el ejercicio público de las políticas de desarrollo en la Cuba actual.....	72
Tania Vázquez Luna	
Nueva gobernanza y políticas públicas: apuntes mínimos para otro modelo de gobierno abierto local en Cuba.....	94
Lisandra Lefont Marín	
Industria inteligente y gobierno abierto. Dos propuestas y una hipótesis de trabajo a partir de la realidad local en Cuba.....	115
Juan Carlos Ramírez Sierra	
Análisis de la praxis de políticas públicas sobre gobierno digital en Cuba.....	139
Yudeivy Olivera López	
Análisis del gobierno digital en Cuba. Evaluación del gobierno digital en Villa Clara.....	154
Yudeivy Olivera López	

Introducción

La idea de gobierno abierto en su concepción más sintética (*colaboración, transparencia y participación*) no es nueva, pues está relacionada con la idea de democracia y subyace en la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los Estados modernos. Consecuentemente, los Estados se han dotado de un vasto andamiaje jurídico que ofrece espacios de consulta y participación a un amplio abanico de intermediarios sociales, fundamentales a la hora de dotar a las leyes de apoyo social y profundidad democrática, o al menos de su apariencia. Pero es solo luego del avance tecnológico que ha propiciado la llamada web 2.0 o web social y luego de la extensión de Internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con costes asumibles para los Estados.

Partiendo de esa realidad, hay que dejar claro que la cuestión de la colaboración, la transparencia y la participación como elementos del co-gobierno y expresiones democráticas, no son simplemente el resultado de un desarrollo tecnológico, pues se requiere una cultura de gestión pública que esté asentada en esos valores, y en tal sentido el desarrollo de la teoría y la práctica de las políticas públicas, que ha estado evolucionando paralelamente a los desarrollos tecnológicos infocomunicacionales, complementa el desarrollo alcanzado por estos últimos.

Sin embargo, la teoría y la práctica de las políticas públicas también han tenido una evolución anclada en los desarrollos de los paradigmas de la administración de empresas y su influencia y/o traslación acrítica a la administración pública, por lo que su abordaje conceptual y su aplicación práctica muchas veces han estado indiferenciados del abordaje y aplicación de las políticas de Estado o políticas sociales, con lo que se produce una desconexión o alejamiento de la idea de *colaboración, transparencia y participación*.

En tal sentido, hay que señalar que el gobierno abierto como nuevo paradigma de administración pública solo es funcional cuando se opera a través de políticas públicas en el sentido estricto del término, esto es: políticas que son diseñadas, implementadas y evaluadas por *decisores públicos, expertos y beneficiarios* de forma conjunta, pues esa

comunidad pública de sujetos es la única que propicia soporte real al co-gobierno, que es la esencia sintética del gobierno abierto.

En el caso cubano, es enormemente importante avanzar en ambos escenarios, pues el país necesita más que nunca legitimar sus decisiones políticas, económicas, sociales, etc. El bombardeo ideológico de signo contrario a la Revolución cubana, el recrudecimiento del bloqueo impuesto por más de sesenta años por los Estados Unidos y la crisis económica, ecológica y de seguridad a nivel global así lo exigen. Las personas adquirirán seguridad y confianza en lo que se hace en Cuba para el pueblo y su desarrollo en la misma medida en que sean parte de ello. No basta con decir que somos democráticos e inclusivos, no basta con refrendarlo en la Constitución de la República: hay que demostrarlo en la práctica y construirlo todos los días.

De tal forma, la idea de gobierno abierto no nos puede ser ajena y en el país se han dado ciertos pasos, aunque aún muy incipientes, por lo que hay que reforzar esa apuesta. Por otro lado, el lenguaje de las políticas públicas, aunque ya tiene un espacio en nuestra realidad política y académica, aún no es ampliamente comprendido ni asumido en su real contenido, por lo que no abundan los trabajos que aborden esta problemática.

En este sentido se plantea el texto que ponemos a disposición de los lectores. En el mismo se tratan cuestiones medulares para el co-gobierno a través de la participación ciudadana, en aras de legitimar el ejercicio gubernamental, por lo que los autores incluidos en la presente compilación abordaron indistintamente los siguientes temas: políticas públicas; paradigmas de la administración pública; gobierno abierto; gobierno digital; la comunicación como herramienta de gobierno; la comunicación como elemento esencial del gobierno abierto; la participación popular protagónica; la participación ciudadana; las características del socialismo cubano y la necesidad del replanteamiento de su gestión pública.

No fue fácil plantear la secuencia lógica de los trabajos para facilitar su mejor comprensión y lectura, pero se trató de ir de lo general a lo particular, aunque hay temáticas que se repiten, incluso enfocándose de manera novedosa, lo que permite esclarecer mejor los conceptos que manejan los autores, aunque desde nuestro punto de vista la mayoría de los textos son complementarios respecto a la necesidad de nuevas formas de comunicación en la gestión pública cubana, excepto el artículo inicial que permite una suerte de ubicación

conceptual respecto al paradigma de gobierno abierto y su relación con las políticas públicas. Por ello, explicaremos sucintamente qué tipo de abordaje hace cada uno de los autores.

Como ya se adelantó, en el primer artículo el notable investigador André-Noël Roth aborda los contextos sociales, económicos, políticos e investigativos de las teorías del cambio comportamental, sus transformaciones y sus consecuencias sobre la administración y las políticas públicas durante el siglo XX. Este autor, además, analiza los cambios actuales de contexto y observa las consecuencias de la revolución digital y del gobierno abierto sobre la gestión pública y sobre el diseño de las políticas públicas. Finalmente se centra en el análisis de los cambios contemporáneos en la gestión y diseño de las políticas públicas, inducidos por la predominancia de las industrias digitales, en particular Google, y su relación con el gobierno abierto.

En el segundo capítulo, Edgardo Romero Fernández y Eduardo Romero Cano parten de la necesidad de actualizar nuestros enfoques sobre gobierno en la actual coyuntura que vive el país, al propio tiempo que vinculan el ejercicio de gobierno revolucionario a la participación protagónica de la ciudadanía, eje fundamental del accionar mediante políticas públicas, lo cual tiene puntos de coincidencia con el paradigma de gobierno abierto. Los autores abordan directamente este paradigma, ubicándolo como consecuencia de la crisis de los modelos de la administración pública y al propio tiempo enfocándolo como necesidad y limitación para el desarrollo socialista en las condiciones de Cuba. La crítica que se hace del paradigma de gobierno abierto no es en función de desecharlo, sino en función de ser creativos y originales respecto a la fase concreta de construcción socialista que vive Cuba y poder adaptar lo racionalmente utilizable de dicho paradigma desde el enfoque de las políticas públicas, sin copiar acríticamente el mismo.

A continuación, Tania Vázquez Luna nos presenta la comunicación como un recurso que deviene gestión y contribuye al éxito del objeto social y a la visión estratégica de las organizaciones. Al enfocarse en el caso cubano, aborda un procedimiento general e integrador para el desarrollo de estrategias de campaña de comunicación política, adaptado a la realidad de las organizaciones y gobiernos locales, lo cual asegura que es clave para el perfeccionamiento de las políticas y planes de desarrollo a nivel local-territorial.

Entre tanto, Lisandra Lefont Marín demanda el reconocimiento de las políticas públicas para un ejercicio genuino de gobierno popular e incursiona de manera original en el triángulo cultura de debate-políticas públicas-gobierno abierto en Cuba, facilitando la comprensión de la relación dialéctica entre estos tres elementos en el actual contexto de desarrollo del país. Defiende con múltiples argumentos a la política pública como alternativa para modificar la pasividad, la apatía, el clientelismo, la segmentación y el desinterés profundamente perceptible en la mayor parte de la ciudadanía global.

Por su parte, Juan Carlos Ramírez Sierra se enfoca en la necesidad de una cultura de la transparencia en el gobierno local. En este artículo asume que una de las alternativas posibles que podría brindar la revolución industrial cuatropuntocerista se ubica en la conformación de herramientas para el análisis de la evaluación y monitoreo de la transparencia.

La exigencia de aportar una tecnología para el monitoreo de la transparencia de las administraciones públicas a nivel local, desde el mismo entorno, supone pertinencia entre el producto tecnológico, las necesidades de los ciudadanos y la realidad política donde se encuentran inmersos.

Yudeivy Olivera López retoma la cuestión tecnológica expuesta por Ramírez y la cuestión de las políticas públicas como tecnología compleja de gobierno, defendida por Lefont, para mediante la unificación de estos dos ejes, incursionar en las políticas concretas destinadas al gobierno electrónico en Cuba. La autora enfatiza que este proceso, a pesar de sus dificultades, destaca porque existe voluntad política del más alto nivel, y eso constituye una ventaja por la unidad del sistema político cubano, las capacidades del capital humano que tienen facilidades para la transformación mediante un adecuado proceso de pensamiento acorde con el contexto.

La propia autora, en el artículo que cierra el libro, realiza una evaluación parcial de la implementación del gobierno digital en la provincia de Villa Clara, explicando el proceso concebido para Cuba y el grado de madurez o avance del mismo en el gobierno provincial de dicha región. En este trabajo la investigadora puntualiza que dicho proceso estructuralmente está bien concebido, pero aún exhibe muchos vacíos de información y sobre todo muy poca interactividad con la ciudadanía, lo cual es lógico dado el carácter incipiente de este proceso en el país, pero aun así se halla muy lejos de ser satisfactorio.

En general, las valoraciones de los diversos autores que conforman este libro nos plantean la necesidad de avanzar en el estudio, diseño e implementación de nuevas vías y mecanismos de articulación de y con el poder ciudadano, como elemento esencial de una transformación no solo realmente democrática de la sociedad, sino además sostenible, lo cual es inaplazable si se trata de profundizar y avanzar en la construcción de una sociedad signada por la justicia social, la equidad, la legitimidad de las decisiones públicas y el desarrollo autóctono.

EDGARDO R. ROMERO FERNÁNDEZ

Santa Clara, junio de 2022

Teorías del cambio y diseño de las políticas a la hora de la revolución digital y del gobierno abierto

André-Noël Roth Deubel

Las crisis son aceleradoras de tendencias. La actual crisis sanitaria provocada por la pandemia de COVID-19 es una poderosa máquina aceleradora de transformaciones sociales. En el campo de la administración facilita la expansión de un nuevo modelo de gestión de las organizaciones y de la acción colectiva, que ya venía desarrollándose. El principal desafío para los dirigentes de cualquier organización se encuentra en su capacidad de dominación, la cual se define como la probabilidad de obtener obediencia por parte de los súbditos a sus mandatos.¹ La obediencia significa obtener por parte de agentes subordinados un comportamiento conforme a lo esperado para lograr (hipotéticamente) los objetivos perseguidos por los dirigentes de la organización. Asimismo, para un gobierno implica diseñar políticas públicas que orienten de la manera más eficaz y eficiente posible el comportamiento de la ciudadanía hacia el logro de los fines deseados. En otras palabras, el diseño de la administración o de las políticas públicas se fundamenta sobre una teoría del cambio de comportamiento o de la dominación de los miembros de la organización (administración) o de la ciudadanía (políticas públicas) para que se logren determinados objetivos de manera efectiva.

En el curso del siglo XX se pudo observar, por lo menos en dos oportunidades, cómo determinados eventos aceleradores han permitido la difusión, expansión y sustitución de nuevos principios y herramientas de dominación de los individuos en el seno de algunas organizaciones, pero también hacia fuera de ellas, es decir en la sociedad, mediante el despliegue de políticas públicas. Esos principios, que permiten orientar el comportamiento individual, emergen y se experimentan en las organizaciones o industrias innovadoras, públicas o privadas, para responder eficaz y eficientemente a algún nuevo desafío del momento. En caso de ser exitosos, si logran mostrar una mayor eficiencia instrumental y

¹ Max Weber: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., México, 1964.

económica, esos principios se verán imitados, el resto de las organizaciones los adoptarán para sobrevivir a la competición. Esos principios (o proverbios, como le dirá Herber Simon)² conformarán una nueva teoría o doctrina para explicar (y, por tanto, para poder determinar) el comportamiento humano o, para decirlo sin rodeos, establecer una nueva teoría de la dominación, la cual se tornará paradigmática. Esas innovaciones, en términos de mayor probabilidad de obediencia o de conformidad comportamental, pueden producirse tanto en el sector público como privado aunque, debido al contexto competitivo generado por el capitalismo liberal, la presión sobre la innovación gerencial será mayor en el sector privado que en el sector público, en particular si este se encuentra en situación de monopolio.³ Con los principios de organización administrativos, osando una metáfora, ocurre lo mismo que con la propagación virológica: la variante delta del virus causante de la COVID-19 desplazó y sustituyó a la variante alfa hasta marginalizarla, antes de ser desplazada a su vez por una nueva variante: la ómicron.

Así, la Primera Guerra Mundial fue la crisis aceleradora que permitió la sustitución general de los principios de dirección y organización laboral operantes en el taller o la manufactura artesanal por los nuevos principios teorizados por Taylor (1911) y Fayol (1916), que posteriormente fueron aplicados y perfeccionados por Henry Ford para responder a los nuevos desafíos empíricos suscitados por el desarrollo industrial moderno y el inicio del consumo masivo. En el sector público, la nueva teoría de la dominación correspondió al desarrollo de un modelo de administración moderna, de tipo burocrático clásico, legal racional, teorizado también por Fayol y Taylor, y sobre todo por Weber (1964). Se basa en los principios de la división vertical y horizontal del trabajo y su corolario, en la especialización laboral y la jerarquización. La autoridad científica y jerárquica, el uso de la fuerza mediada por la norma considerada como racional, y el comando control para garantizar el respeto a los procedimientos definidos y una adecuada coordinación de las tareas, fueron los instrumentos centrales de esa transformación hacia la expansión de la dominación burocrática de tipo industrial.⁴

² Herber Simon: *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1962.

³ Ludwig von Mises: *Burocracia (gestión empresarial frente a gestión burocrática)*, Unión Editorial, Madrid, 2005.

⁴ Charles Perrow: «Una sociedad de organizaciones», *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (59): 19-56, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1992.

La segunda transformación tuvo como aceleradora la crisis cultural y socioeconómica expresada por el Mayo del 68 y el choque petrolero de 1973. Esta doble crisis precipitó la sustitución del modelo burocrático industrial⁵ por la exitosa experiencia de un nuevo sistema de gestión de la producción para reducir los costos, desarrollado por la automotora Toyota, conocido como *Just in Time* (Justo a Tiempo) y de los «cinco ceros».⁶ El sistema solicita una mayor implicación de los trabajadores en el mejoramiento de los procesos productivos mediante la participación otorgada a círculos de calidad y a una mayor polivalencia. Igualmente, desde 1954 el gurú norteamericano de la gestión, Peter Drucker (1986) propondrá el *management* por objetivos como nuevo sistema de dirección y de organización, el cual se deriva también de la experiencia nazi de gestión de recursos humanos de guerra, teorizada y desarrollada por el *Oberführer* Reinhard Höhn y conocida como *gestión por delegación de responsabilidad*.⁷ La delegación de responsabilidad y el *management* por objetivos se caracterizan por dar autonomía a cada responsable de una unidad productiva o de una misión para definir los medios, es decir, el proceso o los procedimientos para alcanzar los objetivos.

Estas ideas fueron posteriormente recogidas y adaptadas para su aplicación en el sector público por el New Public Management (NPM) como nueva teoría administrativa para orientar el cambio comportamental en el sector público. Con ella, los súbditos debían desplazar su atención en los objetivos, los resultados y, en un contexto de escasez de recursos públicos, en los costos y no en los procesos.⁸ Con el NPM los procedimientos administrativos fueron percibidos como el símbolo del formalismo burocrático reglamentario, autoritario e ineficiente. La disminución o, en lo ideal, la sustitución completa de las reglas de procedimiento administrativo por los mecanismos regulatorios resultantes de la libre competición económica para alcanzar un objetivo, debía generar una mayor eficiencia mediante una delegación de las tareas a un tercero. El NPM facilitó la introducción de la delegación, tercerización o contratación de tareas públicas, en particular de la ejecución de las políticas públicas por un tercero contratado. Actualmente, derivado de los círculos de calidad del toyotismo, la introducción en el sector público del

⁵ Ídem.

⁶ Koichi Shimizu: *Le toyotisme*, La Découverte, Paris, 1999.

⁷ Johann Chapoutot: *Libres d'obéir. Le management, du nazisme à aujourd'hui*, Gallimard, Paris, 2020.

⁸ David Osborne y Ted Gaebler: *La Reinvencción del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, 7ma. ed., Barcelona, 2002.

management participativo por objetivos consiste en implicar a los propios trabajadores o empleados públicos en la fijación de los objetivos laborales a alcanzar, con el fin de lograr más eficiencia por una mayor adhesión a la estrategia global de la organización.⁹

La crisis sanitaria provocada por la COVID-19 constituye un nuevo evento acelerador. La teoría del cambio comportamental sobre la base del toyotismo y del NPM conoce una nueva transformación. Esta se inspira ahora en las características organizativas experimentadas, desarrolladas e implementadas por la nueva industria digital, en particular por empresas como Tesla y Google, cuyo crecimiento en las últimas décadas ha dejado atrás a la tradicional industria automotora como referente empresarial.¹⁰ El teslismo¹¹ y el googlismo¹² se perfilan como nuevos paradigmas de gestión basados en los avances tecnológicos y de las ciencias comportamentales (en particular las ligadas a la economía y la psicología), permitidas por la industria de los datos y también por los avances de las neurociencias.¹³

A continuación, recordaremos los elementos centrales de estas traducciones del taylorismo/fordismo hacia la burocracia pública, y en segundo lugar, la evolución desde la gestión de guerra nazi, la gestión por objetivos y el toyotismo hacia el gerencialismo del NPM. Luego señalaremos las características del googlismo y su traducción en curso hacia el sector público. Consideramos que este nuevo referente paradigmático conduce también a una transformación del modelo de organización del Estado y de los principios de gestión y de diseño de las políticas públicas. Así, después del Estado burocrático y del Estado gerencial, se está transitando hacia lo que llamamos un «Estado plataforma». Este Estado se

⁹ Marie-Anne Dujarier: «L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer», *Cahiers internationaux de sociologie* (128-129): p. 139, Presses Universitaires de France, Paris, 2010.

¹⁰ La industria basada en la tecnología de los datos ocupa actualmente ocho de las diez primeras empresas por su capitalización bursátil. Toyota quedó relegado al puesto 33 y, de manera significativa, el líder en la industria automotora es ahora una empresa con fuerte componente tecnológico: Tesla (octava posición). Las diez primeras empresas, de mayor a menor, son: Apple, Aramco (petróleo), Microsoft, Amazon, Alphabet (Google), Tencent, Facebook, Tesla, Alibaba, Berkshire Hathaway (servicios financieros) (fuente: <https://economipedia.com/ranking/empresas-mas-grandes-del-mundo-2021.html>, consultado el 14 de junio de 2021).

¹¹ Michael Valentin: *El modelo Tesla. Du toyotisme au teslisme: la disruption de Elon Musk*, Dunod, Paris, 2018.

¹² Bernard Girard: *The Google way: how one company is revolutionizing management as we know it*, No Starch Press, Inc., San Francisco, 2009.

¹³ John M. Friend and Bradley A. Thayer: «Neuropolitics and Political Science: Providing a Foundation for the Study of Politics», *The world of biology and politics: Organization and research areas Research in Biopolitics*, 11(1): 71-90, Emerald Publishing Limited, 2013.

caracteriza por una gestión que hace énfasis en el uso de los recursos de información posibilitados por la tecnología digital y los progresos espectaculares de la inteligencia artificial, de las ciencias comportamentales y las neurociencias.

Este desarrollo permite nuevas oportunidades de racionalización, en particular para el trabajo administrativo, que se traduce en una mayor eficiencia instrumental y permite la expansión de nuevas formas de participación ciudadana. Basado en el uso intensivo de los datos, el *Big data* y la inteligencia artificial, este modelo de gestión podría ser llamado Smart Public Management y caracterizarse por el diseño de políticas públicas «inteligentes» o *smart policy*. Gracias al extraordinario aumento de la capacidad y velocidad en el tratamiento de datos, este modelo de gestión inteligente permite también introducir, en el diseño de las políticas públicas, una suerte de *management* participativo, de círculo de calidad, a escala del gobierno de la sociedad: el gobierno abierto.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) define el gobierno abierto como:

[...] el conjunto de mecanismos y estrategias que contribuye a la gobernanza pública y al buen gobierno, basado en los pilares de la transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, colaboración e innovación, centrando e incluyendo a la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, así como en la formulación e implementación de políticas públicas, para fortalecer la democracia, la legitimidad de la acción pública y el bienestar colectivo.¹⁴

Siguiendo esta definición, el gobierno abierto pretende, de este modo, diseñar estrategias de participación y colaboración mediante la apertura del acceso a los datos públicos a la ciudadanía, para que esta se involucre en la definición de las políticas públicas, apoyándose, en particular, en las nuevas modalidades de interacción que ofrecen las tecnologías digitales.¹⁵ Así, la revolución tecnológica digital, la cuarta revolución

¹⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Bogotá, 2016 (disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf, consultado el 8 de enero de 2022).

¹⁵ Véase: Oscar Oszlak: *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red GEALC, 2013; Alejandra Naser, Álvaro Ramírez-Alujas y Daniela Rosales (eds.), *Desde el gobierno abierto al Estado*

industrial, significa para el Estado y las organizaciones en general, una nueva «modalidad de gestión pública más transparente, participativa y colaborativa entre Estado y sociedad civil»,¹⁶ es decir, una nueva transformación, o mejor: una ampliación de la teoría del cambio comportamental, acogiendo de forma renovada principios toyotistas, en particular las ideas de los antiguos círculos de calidad, en tanto que el *management* participativo por objetivos, adaptado a las nuevas tecnologías, y los nuevos principios desarrollados por las empresas líderes de la industria digital y por las ciencias comportamentales y neuronales se colocan en función de lograr y legitimar su dominación de manera aún más eficiente.

Taylor, Ford y el Estado burocrático

En materia de modelo o doctrina de gestión, la Primera Guerra Mundial permitió que el sistema Taylor se impusiera como modelo paradigmático. La necesidad de aumentar de manera rápida la productividad industrial para responder a las exigencias de la guerra facilitó la reducción de las resistencias sociales y legales a la nueva organización científica del trabajo propuesta por el ingeniero y a sus posteriores adaptaciones. Con los aportes de Taylor para la producción, los de Fayol respecto a la dirección y administración general, y con los de Weber para la administración pública, el paradigma administrativo moderno clásico se impuso en todos los ámbitos organizacionales con sus elementos característicos, que derivan de su implementación: centralización, jerarquía, formalización, estandarización y especialización.¹⁷ Este modelo quedó particularmente bien adaptado para permitir la producción masiva desarrollada por la nueva industria automotora de Henry Ford, quien la perfeccionó tanto en aspectos técnicos como sociales. El éxito logrado por esta industria en plena expansión sirvió entonces de modelo general para la organización y gestión de todas las actividades laborales, incluso en el sector público. La administración pública tomó la forma de un ejército de funcionarios públicos disciplinados, encargados de regimentar y

abierto en América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile, 2017; y Álvaro Ramírez-Alujas: «Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia», en Freddy Mariñez y Marisol Calzada Torres (coord.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas en la pandemia COVID-19*, Tirant lo Blanch, Colegio de Jalisco (Coljal), Centro de Investigación y Docencia en Políticas Públicas (CIDAPP), Guadalajara, 2021.

¹⁶ Oscar Oszlak: ob. cit., p. 4.

¹⁷ Charles Perrow: ob. cit., pp. 32-33.

categorizar a la ciudadanía para indicarles, a través de una telaraña normativa cada vez más densa y minuciosa, cuál era el comportamiento a seguir para el bien de la sociedad, de la nación y de ella misma.

De la industria a la política, pasando por las organizaciones de la sociedad civil, la implementación de estos principios de la administración científica moderna conducirá a un aumento significativo de la productividad en todos los sectores, en base a la especialización y profesionalización del trabajo. El desarrollo de la especialización, particularmente vigoroso después de la Segunda Guerra Mundial, edad de oro del fordismo, irá alimentando la dinámica hacia una mayor profesionalización de las tareas.¹⁸ Este paradigma burocrático industrial,¹⁹ fundamentado en relaciones de autoridad de tipo comando-control, e implementado mediante instrumentos de coacción directa (*hard policy*), tendente a la construcción de una sociedad disciplinaria, para retomar la expresión de Foucault, se irá desarrollando hasta los años setenta del siglo XX en los países capitalistas occidentales, y en los países socialistas evolucionará hasta la implosión del sistema eurosoviético, al finalizar la década de los ochenta.

Fue el tiempo de las grandes organizaciones de masas: las fábricas, las administraciones y las organizaciones «fortalezas» (pero también fue la época de los partidos, sindicatos, etc.) que reunían en un solo lugar a miles de miembros asignados para la realización de una parcela cada vez más especializada del proceso productivo o administrativo. Sin embargo, la creciente división horizontal y vertical del trabajo, que implica mayor especialización y profesionalización laborales (que se alimentan mutuamente) significó también un aumento constante de las tareas administrativas de coordinación y control. Situación que se extendió igualmente a las políticas públicas a través de una bulimia normativa para regular los comportamientos de la ciudadanía concernida. Es decir, ello implicó un mayor costo para la administración de la producción y del control, lo que se tradujo a la postre en un círculo vicioso burocrático²⁰ y en una disminución de la eficiencia global.

¹⁸ Frank Fischer (ed.): *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

¹⁹ Charles Perrow: ob. cit.

²⁰ Michel Crozier: *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963.

Toyota, el New Public Management y el Estado gerencial

Una nueva etapa en la búsqueda de una mayor eficiencia se desarrolló a raíz de la crisis social y cultural del 68 y de la crisis económica posterior que tuvo lugar en las décadas de los setenta y ochenta, que sirvieron de aceleradoras del cambio de teoría y de instrumentos de gestión de los recursos humanos para aumentar la dominación. Estas crisis marcaron el agotamiento del proceso productivo fordista de comando y control y de sus marcos políticos y socioeconómicos: de carácter keynesiano en los países capitalistas occidentales (década de los setenta), de sustitución de importaciones en el caso latinoamericano (década de los ochenta) y también de planificación centralizada de la Unión Soviética (1989-1992).

La crítica a la sociedad de consumo, a la masificación, a la estandarización y a la homogeneización sociocultural producidas por este modelo burocrático condujo también, en particular en los países capitalistas más desarrollados, a una aspiración al reconocimiento de la diversidad social e individual por un lado, y por otro, a que estas grandes organizaciones públicas y privadas, con sus minuciosos códigos disciplinarios de regulación del comportamiento, aparecieran como un obstáculo a la libertad individual y empresarial y como un freno a la innovación.²¹ El crecimiento de la regulación burocrática ejercida por el Estado moderno, el aumento de la necesidad de una mayor coordinación, control y costo dio eco a las tesis que afirmaban que esta conduciría irremediablemente a la humanidad hacia la servidumbre y el totalitarismo.²²

En respuesta a estas crisis, un nuevo modelo de gestión de la producción industrial se perfiló como solución al círculo vicioso inducido por el expansionismo burocrático reglamentario: el toyotismo y el *management* por objetivos. Su traducción para el sector público se hizo a través del New Public Management (NPM). A diferencia del modelo burocrático, este modelo de gestión no se centraba en el comando del control jerárquico de los movimientos, procesos y oferta planeada de servicios y productos predefinidos por las grandes organizaciones productoras de bienes y servicios, sino que se centraba en la demanda de los clientes, expresada a través de indicaciones del mercado y por una focalización sobre los objetivos a alcanzar en vez de los procesos. Con este modelo, se pretendía pasar de la dominación mediante el uso privilegiado de instrumentos normativos

²¹ Ludwig von Mises: ob. cit.

²² Friedrich A. von Hayek: *The Road to Serfdom*, Routledge Press, London, 1944.

de coacción directa, como prohibir y obligar comportamientos, o del uso de la fuerza (*hard policy*), a instrumentos de coacción más indirectos, implementados mediante incitaciones económicas (mercado), sociales y psicológicas (*soft policy*) como, por ejemplo: la responsabilización colectiva de la unidad de producción (presión del colectivo sobre el individuo, mejoramiento mediante la participación en círculos de calidad) o la delegación de responsabilidades, donde prevalece el énfasis en los objetivos y resultados y no en los procesos o medios.

Así, gracias a la implementación de este proceso de innovación organizacional y gerencial, Toyota logró posicionarse como nuevo líder mundial paradigmático del desarrollo industrial a partir del último cuarto del siglo XX. Las grandes organizaciones industriales copiaron entonces el exitoso modelo de gestión japonés, rival de Ford y de General Motors (*benchmarking*). Su innovador sistema organizativo, de tipo matricial (empresa matriz con una multitud de pequeñas empresas autónomas dependientes) y su estrategia participativa de mejoramiento continuo para eliminar los despilfarros de todo tipo a lo largo del proceso productivo y de gestión participativa (círculos de calidad), conocido como la técnica de los cinco ceros (cero defectos, cero averías, cero burocracia, cero plazos y cero *stock*) del Justo a tiempo, del trabajo en equipo (polivalencia) y la tercerización (*outsourcing*), constituyó un modelo organizativo y de gestión más eficiente: de la fábrica «fortaleza», con sus miles de empleados directos, se pasó a la fábrica «difusa» o «fluida», constituida por un enjambre de empresas más pequeñas formalmente independientes (tercerización), pero en posición de gran dependencia económica respecto a una casa matriz.²³

En este sistema fragmentado, la integración productiva ya no se realiza mediante una coordinación y un control ejercidos por una jerarquía burocrática sobre trabajadores contratados directamente por la empresa, sino mediante la presión económica ejercida por el mercado sobre empresas pequeñas y medianas, y sobre trabajadores independientes (por ejemplo: estatutos de autoempresarios o empresas unipersonales) como forma de autonomía y delegación de responsabilidades. Estas empresas fabrican un componente o desarrollan una tarea especializada mediante un proceso de contratación con la organización matriz, la cual puede ser tanto una empresa privada como una entidad del mismo Estado. Así, se

²³ Alain Bihr: «La fragmentation du prolétariat», *L'Homme et la société* (98): 5-20, Paris, 1990.

sustituye en gran parte la disciplinarización y el control ejercidos por el comando-control jerárquico burocrático, de tipo militar, por una obediencia «libremente» consentida,²⁴ voluntaria, obtenida por la presión económica ejercida por las fuerzas naturalizadas del mercado y del Justo a tiempo.²⁵ De hecho, la dominación, es decir, la probabilidad de lograr una disposición a obedecer, obtenida principalmente por la autoridad y sus reglamentos burocráticos (*hard power*), si bien no desaparece del todo, se articula con otra fuente de dominación indirecta. Por una parte, hasta donde es posible, se ejerce a través de las leyes económicas del mercado (teoría de la elección racional o de la elección pública, *homo oeconomicus*) y, por otra parte, la responsabilidad se traslada del individuo hacia el colectivo de la unidad laboral mediante el círculo de calidad o hacia el responsable de la misión con un compromiso de cumplimiento de objetivos, lo que permite obtener conformidad comportamental sin control directo (*soft power*).

Así, una serie de costos (despilfarros) que asumía la organización principal (formación, coordinación, control, gestión salarial, etc.) se externalizan mediante la tercerización dependiente, la cual genera una presión sobre los costos y favorece la flexibilización.²⁶ A su vez, este proceso tiende a la precarización de las condiciones laborales en las empresas dependientes de la casa matriz, presionando a la baja costos laborales. Dicho de otra forma, se reduce de manera importante el trabajo improductivo²⁷ para la empresa matriz, trasladándole hacia empresas externas o hacia el mismo trabajador independiente. De este modo, la cadena de producción ganó en eficiencia económica. De paso, permitió también reducir el poder de negociación de las organizaciones de trabajadores (sindicatos), ahora confrontadas, con el sistema de la fábrica difusa, a una fragmentación o pulverización del colectivo trabajador. Este se encuentra repartido en un tejido productivo constituido por una

²⁴ Johann Chapoutot: ob. cit.

²⁵ Véanse los niveles comparados de contratación pública de los Estados latinoamericanos en: Organisation for Economic Co-operation and Development: *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, pp. 157 y ss., OECD Publishing, Paris, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>).

²⁶ Diego Álvarez Newman: «El toyotismo como sistema de flexibilización de la fuerza de trabajo. Una mirada desde la construcción de productividad en los sujetos trabajadores de la fábrica japonesa (1994-2005)», *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII(2): 181-201, Universidad Arturo Prat, Chile, jul.-dic., 2012.

²⁷ Maximiliano Zuccarino: «Modelos estadounidense-fordista y japonés-toyotista: ¿Dos formas de organización productiva contrapuestas?», *Historia Caribe*, VII(21): 197-215, Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional, Programa de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad del Atlántico, Barranquilla, jul.-dic., 2012.

multitud de pequeñas empresas dependientes de o sumisas a las órdenes de una empresa matriz, la cual define los objetivos (qué productos, para cuándo), al tiempo que usa el mecanismo del mercado competitivo (presionando el costo a la baja) para obtener mayor sumisión, sin preocuparse por el cómo del proceso productivo. La empresa matriz se limita así al control final del producto entregado por el tercero y a su ensamblaje final.

Esta nueva estrategia de organización empresarial se conceptualizó en particular con el desarrollo de la teoría del principal-agente.²⁸ La misma lógica de autonomización de unidades productivas o administrativas se aplicará incluso al interior de las organizaciones en caso de no ser posible o conveniente su división en varias empresas formalmente independientes. Cada una de las dependencias internas de la organización fue considerada como un centro de costos, los cuales pueden ser optimizados mediante la labor de círculos de calidad. Tal como señala la reflexión de la época en teorías de la organización, a través de este nuevo modo operativo de tipo matricial se buscaba combinar las ventajas de la organización funcional y de la organización por proyectos.²⁹

El éxito obtenido por el desarrollo del sistema de la fábrica difusa y su organización matricial en la industria (toyotismo) fueron, a nuestro juicio, junto con la dirección por objetivos, una fuente central de inspiración y de legitimación para que se trasladaran estas ideas al sector público a partir de la década de los ochenta bajo el nombre de New Public Management (NPM). Se legitimaron la externalización o tercerización (*outsourcing*) de las tareas administrativas de ejecución de políticas y programas públicos y la gestión por objetivos y centrada en resultados (evaluación). De manera similar al papel jugado por la empresa matriz en la industria privada, la intervención pública se parceló en una multitud de tareas específicas realizadas a través de proyectos ejecutados contractualmente por empresas privadas, organizaciones no gubernamentales (ONG) o incluso por otras instancias públicas, bajo una lógica de competición por recursos mediante la creación de un nuevo mercado público y la organización de licitaciones para delegar responsabilidades. De esta forma se ha visto, particularmente en América Latina, cómo numerosas ONG fueron

²⁸ Stephen A. Ross: «The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem», *American Economic Association*, 63(2): 134-139, American Economic Association, 1973.

²⁹ Jay R. Galbraith: «Matrix organization designs How to combine functional and project forms», *Business Horizons*, 14(1): 29-40, Kelley School of Business, Indiana University, Indiana, 1971; A. J. Grimes, S. M. Klein and F. A. Shull: «Matrix Model: A Selective Empirical Test», *Academy of Management Journal*, 15(1): 9-31, Academy of Management, United States, 1972.

creadas específicamente para ejecutar tareas públicas mediante proyectos, terminando a su vez como dependientes de la contratación pública para mantener sus actividades y su personal, o sea, dependientes de un gobierno que devino una especie de casa matriz.

Progresivamente, la administración pública centró su labor más en la gestión y evaluación de proyectos que en la misma formulación y ejecución de políticas y programas públicos. Es el sentido mismo de la carta de recomendaciones realizada por el CLAD (1998) bajo el título de *Una nueva gestión pública para América Latina*, que realiza un intento de síntesis o de hibridación entre reducción y mercantilización del Estado y una redefinición o (re)construcción burocrática de este. Con esta se pretendió reducir el tamaño (y costo) de la administración pública, particularmente en sus actividades periféricas, mediante la privatización y la externalización de la contratación por proyectos, aunque reconociendo la necesidad de mantener y reforzar también el modelo burocrático a un nivel central de definiciones estratégicas.³⁰ De esta manera se puede afirmar que se fue pasando de una administración pública «fortaleza» a una administración «difusa» o fragmentada, y de un Estado o gobierno de tipo burocrático a uno de tipo matricial o gerencial.

Un segundo aspecto central del modelo es el desplazamiento de su centro de interés desde los procesos hacia los resultados. Las preocupaciones tayloristas por la precisión del movimiento (el proceso) se reemplazó por la focalización sobre los resultados. Esta noción corresponde precisamente a la gestión para tiempos de guerra, desarrollada por el régimen nazi mediante la delegación de responsabilidades en un contexto de expansión territorial rápida que dificulta la posibilidad de instaurar un control burocrático minucioso. Se asignan objetivos a alcanzar, y el responsable a quien se le delega la misión dispone de la autonomía de los medios para lograrlos.³¹ Se disminuye la atención sobre el cómo y las normas, para privilegiar y recompensar la obtención de resultados, por lo que esta se considera una gestión por objetivos centrada en los resultados (en tiempos de paz estos se miden principalmente en términos económicos).

Es de anotar que, por lo general, estos paralelismos industriales y militares rara vez suelen ser señalados por la literatura académica relativa a la transformación de la

³⁰ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo: *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, Caracas, 1998 (disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>, consultado el 22 de junio de 2021).

³¹ Johann Chapoutot: ob. cit.

administración pública. Hood, en un artículo de referencia, indica que el NPM tiene sus comienzos en el matrimonio entre la economía neoinstitucional, desarrollada en la década de los setenta (teorías de la elección pública, de los costos de transacción y del principal-agente) y en una sucesión de olas de tipo empresarial en la gestión del sector público (managerialismo) sin más precisiones.³²

Con esta transformación, la administración pública unitaria funcional weberiana se transforma en una administración fragmentada que Barzelay (1998) definió como «posburocrática». Mientras que en la burocracia moderna clásica los elementos especializados se integran funcionalmente a través del cumplimiento estricto del reglamento escrito por cada uno de los funcionarios, en el NPM posburocrático la realización e integración funcional de las tareas se logra mediante incentivos económicos a agentes autónomos (individuales o colectivos) específicamente contratados para ello (*outsourcing*), bajo la concepción del individuo o actor racional, situado en un mercado o cuasi mercado, cuyo comportamiento está guiado centralmente por el dinero (*homo oeconomicus*).

La administración pública difusa o fluida corresponde a lo que Christensen y Lægheid han llamado un Estado más liviano y fragmentado.³³ Con esta reforma se pretendía reducir el tamaño y costo del Estado, contratando particulares para gran parte de las tareas de administración y ejecución, especialmente en relación con la entrega de servicios públicos.³⁴ Sin embargo, según estos autores, debe precisarse que se trata de un «panorama principal, [ya que] existe un grado considerable de variación nacional, producto de las diferencias en los aparatos estructurales existentes antes de la reforma y de las tradiciones histórico-culturales. En ese mismo sentido, también ha tenido un papel importante el grado de presión externa proveniente de la reforma».³⁵ Ambos autores subrayan así la importancia del contexto, en particular para los países en desarrollo.³⁶ En el caso latinoamericano, la transformación gerencial del Estado se difundió bajo los nombres de «reforma del Estado»,

³² Christopher Hood: «A public management for all seasons?», *Public Administration* (69): 5-6, Sociedad Estadounidense de Administración Pública, 1991.

³³ Tom Christensen y Per Lægheid: «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia», *Gestión y Políticas Públicas*, XIV(3): p. 557, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., México, 2005.

³⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development: ob. cit.

³⁵ Tom Christensen y Per Lægheid: ob. cit., pp. 558-559.

³⁶ *Ibidem*, p. 584.

cuya hoja de ruta se sintetizó posteriormente en el conocido Consenso de Washington y su programa de reformas neoliberales, y en el ya mencionado documento orientador del CLAD (1998).

Con el Estado neoliberal o gerencial, por su enfoque de gestión de los comportamientos basado en la regulación ejercida por el mercado, el Estado burocrático ya no era percibido como solución eficiente a las necesidades de regulación y coordinación, sino que, por el contrario, fue visto como responsable de importantes costos de transacciones frente a una presunta mayor eficiencia por parte del mercado autorregulador. La mano invisible y gratis del mercado, el *soft power*, en vez de la costosa y rígida mano visible de la reglamentación burocrática o *hard power*. Se buscó poner en ejecución el principio según el cual había que tener mercado hasta donde era posible, mientras que el Estado solo debía actuar donde resultaba absolutamente necesario y donde no existiera la posibilidad de funcionamiento de un mercado: la llamada «tercera vía».³⁷ La regulación de los comportamientos por vía reglamentaria autoritaria, de arriba hacia abajo, tenía que ser reemplazada por una regulación mediante la libre competición mercantil que se ejerce «naturalmente» a partir de las elecciones racionales de actores libres, la cual conduciría a un proceso continuo de innovación o mejoramiento para ganar en eficiencia. Tal como anunciaba el subtítulo de un libro en boga, había que «reinventar el gobierno» poniéndolo bajo la influencia del espíritu empresarial,³⁸ extendiendo la implementación de una lógica de mercado hasta donde fuera posible. La dominación sobre los individuos se ejerce así de manera indirecta por la presión natural de los mercados, y no de manera directa por un reglamento, una autoridad o un superior jerárquico, quedando esta reservada para los casos en que el mercado es inexistente o inconveniente.

Crisis múltiples y adaptación del Estado gerencial neoliberal

Las políticas de desregulación neoliberales y la globalización de estas implicaron el retiro del Estado de muchos ámbitos de intervención y regulación y propiciaron, a la postre, el estallido de una serie de crisis sectoriales. Así, primero ocurrieron las crisis financieras de las periferias asiática (1997) y argentina (1998-2002), agravadas por la liberalización del

³⁷ Anthony Giddens: *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Taurus Ediciones, España, 1999.

³⁸ David Osborne y Ted Gaebler: ob. cit.

sector financiero, que les recetaron los organismos financieros internacionales (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional). Posteriormente, detonó una crisis de seguridad global con los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos. Nuevamente, en 2008 una crisis financiera, la de los *subprime*, partió, esta vez desde el centro financiero de Estados Unidos, para afectar a todo el mundo.

Entretanto, con una sucesión de eventos climáticos como sequías, incendios, tornados, lluvias, etc., fuera de lo habitual, se evidenció la crisis climática, la cual condujo a la firma del tratado internacional conocido como Acuerdo de París de 2015, el cual comprometía a los Estados a tomar medidas para frenar drásticamente la emisión de CO₂ como responsable del calentamiento global. En conjunto, estas crisis mostraron los límites de la regulación generalizada por la mano invisible del mercado y obligaron a un reforzamiento o retorno progresivo del intervencionismo del Estado en estos sectores, aunque de forma diferente a la de la época burocrática.

En vez de una reglamentación burocrática imperativa y minuciosa, se hará a partir de una perspectiva basada en la teoría neoinstitucionalista. Con esta, el retorno del Estado se debe realizar mediante el diseño de normas más incitativas (*soft policy*) que imperativas, para orientar la conducta de los actores considerados racionales.³⁹ Ejemplos emblemáticos de estas intervenciones basadas en la teoría neoinstitucionalista fueron, en América Latina, las políticas de transferencias monetarias condicionadas, ofrecidas a familias pobres con la condición de que los niños y niñas cumplan requisitos escolares y sanitarios. Es de señalar que estos mecanismos han sido implementados tanto por gobiernos clasificados a la derecha como por gobiernos de izquierda.

La crisis de los *subprimes* de 2008 permitió también ampliar y consolidar la teoría neoinstitucionalista con el desarrollo de su rama de economía comportamental. Con el estudio de los mecanismos psicológicos que obran en el momento de la toma de decisión de actores económicos, Thaler y Sunstein (2008) desarrollaron la teoría de los *nudges* (empujoncitos), con la que mostraban el potencial de las incitaciones psicológicas para lograr un cambio de comportamiento en la ciudadanía objeto de políticas públicas. Las experimentaciones en la economía comportamental abrieron paso así al diseño de políticas

³⁹ André-Nöel Roth Deubel: «Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado», en Gustavo Endara (coord.), *El rol del Estado: contribuciones al debate*, pp. 13-59, Senplades/FES-ILDIS, Quito, 2015.

públicas que integran incitaciones de tipo económico con incitaciones de orden social y psicológico. Con eso, la caja de herramientas de las regulaciones comportamentales neoinstitucionalistas de tipo incitativo se está ampliando hacia el uso de técnicas que oscilan entre la incitación cariñosa y la manipulación psicológica, en un claro resurgir de una perspectiva neoconductista con la incorporación de los *nudges*, derivada de las técnicas del mercadeo. Dicha situación se ha visto reforzada por las nuevas perspectivas desarrolladas por las neurociencias y los llamados pos y transhumanismos.⁴⁰

En este contexto, la crisis sanitaria de 2020, por sus consecuencias multisectoriales y sistémicas, terminó siendo la gran aceleradora del cambio inducido por la tecnología digital en la gestión privada y pública. Esta sumatoria de crisis llama entonces a una redefinición del papel del Estado y de sus formas de organización e intervención.

La crisis sanitaria develó, de una parte, el crecimiento importante de las desigualdades económicas y sociales y, de otra parte, permitió evidenciar de forma dramática la dependencia de muchos sectores industriales en el mundo del aparato productivo de China, país que se ha convertido en la fábrica del mundo. Varios gobiernos nacionales descubrieron entonces su pérdida de soberanía o de control sobre sectores estratégicos o considerados de seguridad nacional.

En particular, los sistemas nacionales de salud, optimizados por la aplicación de los principios gerenciales del NPM y guiados mediante medidas sacadas de la caja de herramientas neoinstitucionalistas, llegaron al borde del colapso en muchos países por la poca capacidad instalada para la prevención frente a un evento epidemiológico global: ¿no existe una demanda de epidemia sobre el mercado!⁴¹ Se evidenciaron las desigualdades de acceso al sistema, la fragilidad de sistemas fragmentados y los riesgos de rápida escasez de insumos básicos en casos de ruptura de los flujos continuos (toyotismo) cuya producción se encuentra diseminada en todos los continentes.

En casi todos los países, la crisis sanitaria obligó a una intervención multisectorial del Estado para coordinar centralmente la lucha contra la pandemia y mitigar sus efectos

⁴⁰ Edgar Varela Barrios, Ernesto J. Piedrahita y Rubén D. Echeverri (comps.): *La marejada del posthumanismo*, Universidad del Valle, Universidad Simón Bolívar, LAGPA/IIAS, Cali, 2020.

⁴¹ André-Nöel Roth Deubel: «Modelos administrativos y gestión de pandemias de la Edad Media hasta nuestros días», en Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (coords.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*, pp. 53-82, Tirant lo Blanch, México, 2021.

económicos y sociales devastadores. Las medidas de confinamiento y de aislamiento social, tomadas para evitar la propagación de la COVID-19, favorecieron de manera extraordinaria la expansión de la industria digital. En particular, la realización de las actividades administrativas, privadas y públicas, ya ampliamente digitalizadas, se trasladaron masivamente de las oficinas a los hogares privados de los empleados. Los imponentes edificios de oficinas se vaciaron por completo. Esta crisis tuvo para la industria digital consecuencias similares a las que tuvo la conflagración de la Primera Guerra Mundial para el taylorismo: en pocos días se vencieron todas las resistencias sociales, culturales y jurídicas al teletrabajo, el cual se veía hasta ese momento con una cierta extrañeza y marginalidad.

Si bien buena parte de la función administrativa había resistido a las racionalizaciones industriales tayloristas y posburocráticas (gerenciales), la transformación de la información documental física en información digital permite realizar un importante salto racionalizador en este sector. La pandemia permitió explorar las posibilidades del teletrabajo a gran escala, de forma inesperada y nunca soñada por la industria digital. A través de la tecnología digital en red, gran parte, si no la totalidad, de las labores administrativas pueden realizarse desde cualquier lugar conectado a Internet. La tecnología digital permite romper con la separación, establecida con la modernidad, entre lugar de trabajo y lugar de domicilio. En particular para el sector público, las grandes administraciones, con sus numerosos puestos de trabajo reunidos en un solo lugar, pueden ser reducidas drásticamente mediante el teletrabajo de sus funcionarios, generando disminución de costos de infraestructura física. Un primer paso ya se había dado con la modalidad de los espacios de trabajo llamados *open space*, los cuales suprimían los espacios de trabajo individuales privados de los funcionarios. El teletrabajo administrativo, que concierne a cualquier actividad laboral y sector económico, con una redefinición de la división del trabajo y otras adaptaciones, permite profundizar la individualización y desmaterialización del trabajo, romper el colectivo laboral y la función de vigilancia y control jerárquico puede ejercerse de forma no presencial mediante la virtualidad o inclusive de forma digital automatizada mediante algoritmos. Si el toyotismo favoreció una regulación indirecta (*soft*), usando mecanismos de mercado e instrumentos de presión social y psicológica (*nudges*), con más o menos regulación (neoinstitucionalismo), la digitalización pretende ahora desarrollar una

regulación «inteligente» basada en el uso de la inteligencia artificial y de los datos (*Big data*) en red. De esta forma se enriquece con nuevos instrumentos la caja de herramientas para la regulación y control de la conducta.

Precisamente, desde la década de los noventa del siglo XX, ya estaba en marcha el desarrollo de una nueva industria basada en la información y los datos, en particular con empresas como Google, Amazon, Facebook/Meta, Apple, Microsoft, Tesla, con su entorno o ecosistema innovador y dinámico de las *start up*. Las crisis de 2008 y 2020, respectivamente, fueron decisivas para su crecimiento e influencia. El uso de los datos, en particular de las posibilidades ofertadas por el uso del *Big data*, permitió a estas empresas, en particular a Google, con su organización en plataforma y el uso de la inteligencia artificial, desarrollar un nuevo modelo de organización y gestión empresarial, del cual ciertos elementos se están trasladando al sector público, con lo que se está redefiniendo, a su vez, el modelo de Estado.⁴²

Google, el Estado como plataforma y el gobierno abierto

De modo similar a la transformación precedente, que había permitido sustituir la fábrica fortaleza por la fábrica difusa, hoy la tecnología digital permite extender y profundizar el toyotismo al conjunto de las actividades administrativas: está en marcha la robotización de la tarea administrativa. Así, se vislumbra el reemplazo de la administración tradicional, organizada aún en sus aspectos centrales como fortaleza (ministerios, etc.) por la administración difusa o pulverizada y automatizada (por ejemplo: los *chatbot*). La digitalización permite fragmentar la administración en una multitud de parcelas de trabajo administrativo interconectadas por la red Internet. De esta manera, la labor administrativa puede ejecutarse desde cualquier lugar del planeta, sin necesidad de encuentro físico. Las tareas de dirección, coordinación y control del trabajo administrativo se realizan a través de la tecnología digital desde un punto central, disminuyendo de manera importante la necesidad de niveles jerárquicos y permitiendo una estructura mucho más plana. Sin embargo, a diferencia de la empresa matriz tradicional, limitada por lo general a un sector de actividad específica, las empresas digitales pueden desarrollar sus actividades de

⁴² Shoshana Zuboff: *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós, Bogotá, 2020.

tratamientos de datos en todos los sectores de actividades y de manera global, ya que toda organización tiene tareas administrativas que cumplir.

Así, el modelo de organización se parece más a una plataforma, un *hub* de interconexión ineludible para cualquier empresa debido a su dependencia tecnológica en relación con sus sistemas de información. A semejanza de una navaja suiza, cada herramienta, tarea o empresa es independiente, pero se encuentra irremediabilmente atada a y es dependiente de una plataforma única.⁴³ Para ello, la empresa plataforma de Google ha desarrollado principios de gestión que constituyen, según Girard (2008), un modelo revolucionario que sería aplicable a cualquier empresa. El autor destaca así una docena de principios novedosos de gestión que serían particularmente adaptables a la gestión de la complejidad. Entre estos destacan las estrategias centradas en el cliente, cuya satisfacción es prioritaria, el trabajo en pequeños equipos autónomos e interconectados, que permite reducir los tiempos de toma de decisión y generar un espíritu comunitario (efecto de grupo) y la participación del cliente en la concepción de nuevos productos. Otros de estos principios son, por ejemplo, darle una gran autonomía a los empleados para definir los horarios de trabajo y motivarlos a desarrollar proyectos personales (fin de la separación entre espacios y tiempos privados y laborales), automatizar las relaciones comerciales con los clientes y desarrollar sistemas de medición de la satisfacción de los clientes gracias a la inteligencia artificial.

En muchos aspectos, la tecnología digital se adecua perfectamente a la evolución organizacional señalada como pos-NPM:⁴⁴ permite una mayor coordinación (automatizada) que mantiene la fragmentación de las tareas y la autonomización de los grupos de trabajo, con una dirección y control más centralizados. Sin embargo, a diferencia del tipo gerencial señalado anteriormente, la estructura organizativa de tipo plataforma de Google permite aplanar aún más la pirámide jerárquica, disminuyendo o suprimiendo la necesidad de niveles intermediarios gracias a la automatización o robotización.

Igualmente, la traducción de los principios de gestión de Google al sector público ya está en marcha. La importancia tomada por ideas como la gestión centrada en el usuario, la

⁴³ Bernard Girard: ob. cit.

⁴⁴ Véase: Tom Christensen y Per Læg Reid: ob. cit.; y Sergio A. Chica-Vélez y Cristian A. Salazar-Ortiz: «Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público», *Opera* (28): 17-51, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021 (doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>).

estrategia de Estado o gobierno abierto, buscan facilitar la colaboración ciudadana en la elaboración de soluciones a los problemas o retos públicos.⁴⁵ Se multiplican también las iniciativas tales como los laboratorios de innovación pública, que buscan aportar soluciones que se apoyan sobre un uso más intensivo de la tecnología de datos (véase, por ejemplo, el movimiento de las «ciudades inteligentes»).

Una evolución similar ocurre en gran parte de las actividades educativas y del sector de la salud (teleducación, telemedicina) y para el sector estatal central, los avances realizados desde hace unos años, relacionados con el gobierno electrónico (*e-government*), se encuentran reforzados. En términos de relaciones laborales, esa evolución permite también acentuar su individualización y considerar la posibilidad de una mayor tercerización de tareas optimizadas en función de las oportunidades ofrecidas por la nueva tecnología. La supresión o redefinición de numerosas tareas administrativas de intermediación y control, que la tecnología de datos permite automatizar con algoritmos, es ya una realidad (por ejemplo: la uberización). Con todo, la digitalización de la administración puede entonces significar un cambio de paradigma organizacional que aumente la racionalización y la eficiencia instrumental de la administración. En este sentido, la empresa Google se vuelve la inspiradora de un nuevo modelo de gestión para el sector público también.

Conclusiones

En este trabajo hemos señalado la manera en que el ejercicio de la dominación, por parte de los gobiernos, se ha apoyado sobre diferentes concepciones y tecnologías organizativas desarrolladas inicialmente, por lo general, en la industria privada. A través del tiempo, nuevas tecnologías han permitido ampliar el número y variedad de herramientas disponibles, susceptibles de influir cada vez más eficientemente sobre la conducta de las personas, con lo que se obtiene una mayor probabilidad de obediencia, es decir, mayor dominación. Así, el énfasis de los instrumentos de coacción ha ido pasando de la coacción directa por la fuerza (*hard policy*) a una coacción indirecta (*soft policy*), principalmente económica, y últimamente psicológica (*nudges*), que no descarta la coacción de tipo biológico implementada con las neurociencias. Por ahora, con la revolución digital, el énfasis ya se ha puesto en el desarrollo y uso de herramientas de *soft policy*, basadas en los

⁴⁵ Oscar Oszlak: ob. cit.; Oscar Oszlak: «Trends of Public Management Reform in Latin America», *International Journal of Public Administration*, Centro de Estudio de Estado y Sociedad, Área de Política y Gestión Pública, Argentina, 2022 (doi: 10.1080/01900692.2021.2008962); y Álvaro Ramírez-Alujas: ob. cit.

datos y la inteligencia artificial (*smart policy*). La tabla 1 ofrece una comparación de estos tres modelos que corresponden a tres tipos de Estado.

Es de anotar que más que de una sustitución de instrumentos, se trata de una acumulación de técnicas disponibles que se combinan según las circunstancias y capacidades de cada Estado. Cada Estado usará un *mix* particular de las diferentes técnicas, según sus circunstancias tecnológicas, económicas y sociales. Así, podemos también vislumbrar una posible clasificación de los Estados en función del énfasis en materia de técnicas de gobierno usadas, es decir, del despliegue de técnicas de dominación y disciplinarización de las conductas. Los países tecnológicamente más avanzados usarán principalmente tecnología inteligente para gobernar (*smart public management*), mientras que para los países menos avanzados tecnológicamente, se intensifica y se prioriza el uso de las tecnologías basadas en la incitación económica (*soft policy* básica) y el uso de la violencia (*hard policy*). El desarrollo de una tecnología inteligente para gobernar abrirá así una nueva fractura entre países y seguramente también al interior de estos. Este proceso de transición en curso puede generar incertidumbres, paradojas y contradicciones que reaviven las características de un gobierno más autoritario, que hemos calificado como de tipo «neobarroco», en particular en América Latina, atravesada por múltiples fracturas.⁴⁶

Tabla 1. Formas de gobierno, modelos de gestión y tipos de regulación de las conductas

	Estado burocrático	Estado matricial/gerencial	Estado plataforma
Crisis aceleradora	Primera Guerra Mundial/Gran Depresión	Mayo 68/crisis petrolera 73	Crisis sanitaria y ambiental
Régimen económico	Capitalismo oligopólico (o de Estado) autoritario	Capitalismo neoliberal y neoinstitucional	Capitalismo informacional digital
Empresa paradigmática	Taylor/Ford	Toyota	Google (GAFAM)

⁴⁶ André-Nöel Roth Deubel: «Sociedad en transición: el retorno de lo barroco en política», en Edgar Varela Barrios et al. (comps.), *La marejada del posthumanismo*, pp. 165-184, Universidad del Valle, Universidad Simón Bolívar, LAGPA/IIAS, Cali, 2020.

Modo de gobernanación	Gobierno	Gobernanza plural, Tercera vía	Gobernanza autoritaria (Estado-empresa de datos)
Instrumento privilegiado de dominación	Fuerza, violencia	Dinero	Datos <i>Big Data</i>
Modelo de gestión pública	Burocracia	New Public Management (NPM) y pos-NPM	<i>Smart Public Management</i> Gobernanza algorítmica
Instrumento privilegiado de coordinación	Ley, reglamento	Mercado	Tecnología/algoritmo
Instrumento privilegiado para la regulación de las conductas	Comando y control Autoritarios (<i>hard policy</i>)	Incentivos económicos, neoliberalismo (años noventa) y neoinstitucionalismo (2000-2020) <i>Soft policy</i>	Incentivos económicos, psicológicos (<i>nudges</i>) y neuronales <i>Smart policy</i>
Ciencia privilegiada	Derecho positivo	Economía neoclásica y neoinstitucional	Ciencias del comportamiento y neurociencias

Fuente: Elaboración propia.

Bibliografía

ÁLVAREZ NEWMAN, DIEGO: «El toyotismo como sistema de flexibilización de la fuerza de trabajo. Una mirada desde la construcción de productividad en los sujetos trabajadores de la fábrica japonesa (1994-2005)», *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, XII(2): 181-201, Universidad Arturo Prat, Chile, jul.-dic., 2012.

BARZELAY, MICHAEL: *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

BIHR, ALAIN: «La fragmentation du prolétariat», *L'Homme et la société* (98): 5-20, Paris, 1990.

CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO: *Una nueva gestión pública para América Latina*, CLAD, Caracas, 1998 (disponible en: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Una-Nueva-Gestion-Publica-para-America-Latina.pdf>, consultado el 22 de junio de 2021).

_____ : *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*, Bogotá, 2016 (disponible en: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf, consultado el 8 de enero de 2022).

CHAPOUTOT, JOHANN: *Libres d'obéir. Le management, du nazisme à aujourd'hui*, Gallimard, Paris, 2020.

CHICA-VÉLEZ, SERGIO A. y CRISTIAN A. SALAZAR-ORTIZ: «Posnueva gestión pública, gobernanza e innovación. Tres conceptos en torno a una forma de organización y gestión de lo público», *Opera* (28): 17-51, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2021 (doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n28.02>).

CHRISTENSEN, TOM y PER LÆGREID: «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia», *Gestión y Políticas Públicas*, XIV(3): 557-598, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2005.

_____ : «The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform», *Public Administration Review*, 67(6): 1059-1066, Sociedad Estadounidense de Administración Pública, nov.-dic., 2007.

CROZIER, MICHEL: *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris, 1963.

DRUCKER, PETER F.: *The practice of Management*, Harper Collins Publishers, New York, 1986.

DUJARIER, MARIE-ANNE: «L'automatisation du jugement sur le travail. Mesurer n'est pas évaluer», *Cahiers internationaux de sociologie* (128-129): 135-159, Presses Universitaires de France, Paris, 2010.

- FISCHER, FRANK (ed.): *Democracy & Expertise. Reorienting Policy Inquiry*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- FRIEND, JOHN M. and BRADLEY A. THAYER: «Neuropolitics and Political Science: Providing a Foundation for the Study of Politics», *The world of biology and politics: Organization and research areas Research in Biopolitics*, 11(1): 71-90, Emerald Publishing Limited, 2013.
- GALBRAITH, JAY R.: «Matrix organization designs How to combine functional and project forms», *Business Horizons*, 14(1): 29-40, Kelley School of Business, Indiana University, Indiana, 1971.
- GIDDENS, ANTHONY: *La tercera vía: la renovación de la socialdemocracia*, Taurus Ediciones, España, 1999.
- GIRARD, BERNARD: *The Google way: how one company is revolutionizing management as we know it*, No Starch Press, Inc., San Francisco, 2009.
- GRIMES, A. J., S. M. KLEIN and F. A. Shull: «Matrix Model: A Selective Empirical Test», *Academy of Management Journal*, 15(1): 9-31, Academy of Management, United States, 1972.
- HAYEK, FRIEDRICH A. VON: *The Road to Serfdom*, Routledge Press, London, 1944.
- HOOD, CHRISTOPHER: «A public management for all seasons?», *Public Administration* (69): 5-6, Sociedad Estadounidense de Administración Pública, 1991.
- MARIÑEZ NAVARRO, FREDDY: «¿Cuál es el aprendizaje en el campo de la Administración Pública y las políticas públicas en tiempos de pandemias COVID-19? Reflexiones sobre la post-nueva Gestión Pública», en Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (coord.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*, pp. 19-49, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- MARIÑEZ NAVARRO, FREDDY y MARISOL CALZADA TORRES (coords.): *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- MISES, LUDWIG VON: *Burocracia (gestión empresarial frente a gestión burocrática)*, Unión Editorial, Madrid, 2005.
- NASER, ALEJANDRA, ÁLVARO RAMÍREZ-ALUJAS y DANIELA ROSALES: *Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, 2017.

- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>).
- OSBORNE, DAVID y TED GAEBLER: *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós Ibérica, 7ma. ed., Barcelona, 2002.
- OSZLAK, OSCAR: *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red GEALC, 2013.
- _____ : «Trends of Public Management Reform in Latin America», *International Journal of Public Administration*, Centro de Estudio de Estado y Sociedad, Área de Política y Gestión Pública, Argentina, 2022 (doi: 10.1080/01900692.2021.2008962)
- PERROW, CHARLES: «Una sociedad de organizaciones», *REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas* (59): 19-56, Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), Madrid, 1992.
- RAMÍREZ-ALUJAS, ÁLVARO: «Hasta que el gobierno abierto se haga costumbre. La ruta hacia una gobernanza abierta, resiliente e inclusiva para el desarrollo sostenible post pandemia», en Freddy Mariñez y Marisol Calzada Torres (coord.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia. Lecciones aprendidas en la pandemia COVID-19*, Tirant lo Blanch, Colegio de Jalisco (Coljal), Centro de Investigación y Docencia en Políticas Públicas (CIDAPP), Guadalajara, 2021.
- ROSS, STEPHEN A.: «The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem», *American Economic Association*, 63(2): 134-139, American Economic Association, 1973.
- ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NÖEL: «Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado», en Gustavo Endara (coord.), *El rol del Estado: contribuciones al debate*, pp. 13-59, Senplades/FES-ILDIS, Quito, 2015.
- _____ : «Sociedad en transición: el retorno de lo barroco en política», en Edgar Varela Barrios et al. (comps.), *La marejada del posthumanismo*, pp. 165-184, Universidad del Valle, Universidad Simón Bolívar, LAGPA/IIAS, Cali, 2020.

-
- _____: «Modelos administrativos y gestión de pandemias de la Edad Media hasta nuestros días», en Freddy Mariñez Navarro y Marisol Calzada Torres (coord.), *Gestión pública y políticas públicas en tiempos de emergencia*, pp. 53-82, Tirant lo Blanch, México, 2021.
- SHIMIZU, Koïchi: *Le toyotisme*, La Découverte, Paris, 1999.
- SIMON, HERBER: *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1962.
- TAYLOR, FREDERICK W.: *The Principles of Scientific Management*, Harper & Brothers, New York, USA and London, UK, 1911.
- THALER, RICHARD H. and CASS R. SUNSTEIN: *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*, Yale University Press, London, 2008.
- VALENTIN, MICHAEL: *El modelo Tesla. Du toyotisme au teslisme: la disruption de Elon Musk*, Dunod, Paris, 2018.
- VARELA BARRIOS, EDGAR, ERNESTO J. PIEDRAHITA y RUBÉN D. ECHEVERRI (comps.): *La marejada del posthumanismo*, Universidad del Valle, Universidad Simón Bolívar, LAGPA/IIAS, Cali, 2020.
- WEBER, MAX: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, 2da. ed., México, 1964.
- ZUBOFF, SHOSHANA: *La era del capitalismo de la vigilancia*, Paidós, Bogotá, 2020.
- ZUCCARINO, MAXIMILIANO: «Modelos estadounidense-fordista y japonés-toyotista: ¿Dos formas de organización productiva contrapuestas?», *Historia Caribe*, VII(21): 197-215, Grupo de Investigaciones Históricas en Educación e Identidad Nacional, Programa de Historia de la Facultad de Ciencias Humanas, Universidad del Atlántico, Barranquilla, jul.-dic., 2012.

Gobierno abierto: La necesidad de nuevas formas de comunicar y consensuar en la gestión pública cubana

Edgardo R. Romero Fernández

Eduardo Romero Cano

El concepto de gobierno abierto emergió como un nuevo enfoque aglutinador de esfuerzos para mejorar las capacidades del gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de transparencia y apertura, participación y colaboración. El término no es nuevo: en Reino Unido fue utilizado en los años setenta del siglo pasado. Al enunciarlo, se hacía referencia a la crítica del secretismo estatal y a la necesidad de abrir las ventanas del sector público al escrutinio ciudadano.⁴⁷

El debate sobre el tipo de gobierno y las instituciones públicas que son necesarias para asumir los retos que impone el siglo XXI es la continuación de una reflexión permanente para adecuar la arquitectura institucional y política e impulsar la reforma del Estado y los procesos de modernización de la gestión pública, que se han intensificado en las últimas dos décadas, sobre todo porque los modelos de reforma del Estado, bajo el influjo del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), que se expandió por el mundo a partir de los años noventa del siglo pasado buscaban, como señaló el título del influyente libro de Osborne y Gaebler (1992), «reinventar el gobierno», con lo que se introducía el espíritu empresarial en el sector público, procurando una reducción del gasto público y una mayor eficiencia administrativa.

Luego del planteamiento teórico inicial, se generó un corpus de principios y prácticas para la transformación del sector público, hasta constituirse una nueva doctrina administrativa para una producción de acción pública más eficiente y con respuestas más adaptadas a las demandas de la ciudadanía: la NGP.⁴⁸

⁴⁷ Richard A. Chapman and Michael Hunt: *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London, 1987.

⁴⁸ Jan E. Lane: *New Public Management*, Routledge, London, 2000.

La NGP guio la transformación del sector público mediante varios principios centrales. Uno de ellos consiste en el principio de la descentralización. Con este se trasladó la responsabilidad de varios asuntos públicos a entidades descentralizadas como la región, el departamento, la provincia o el municipio, aliviando así la tarea del Estado central, reduciendo los niveles jerárquicos y acercando potencialmente la decisión del ciudadano. Otro principio fundamental es la externalización de las funciones mediante la contratación pública. Con el fin de limitar los costos de ejecución, el Estado crea y favorece la existencia de mercados para que diferentes organizaciones (públicas, privadas y asociativas) compitan entre ellas para la realización de una tarea pública (expresada frecuentemente bajo la forma de un proyecto), mediante el otorgamiento de un contrato (*contracting out*). De forma general, el Estado dejó de implementar políticas públicas, en particular servicios públicos, para delegar esa tarea en uno o varios actores externos contratados.

Así, el Estado se transformó en un Estado matriz, «difuso» o «fragmentado»,⁴⁹ cuyas actividades son asumidas por un conjunto de empresas privadas que compiten entre sí para obtener las licitaciones que les permitan ofrecer sus servicios y productos en mercados públicos. Esa competición no tiene como objetivo atender o satisfacer las demandas de la ciudadanía, sino obtener el mayor beneficio posible para la empresa privada, guiándose por el famoso «afán de lucro» weberiano.

La NGP no generó la eficiencia que prometió y no satisfizo las demandas ciudadanas. En América Latina, por ejemplo, tras años de implementación de la NGP a partir del Consenso de Washington en 1990, la eficiencia gubernamental y la confianza de los ciudadanos en el gobierno fue en retroceso, pues aunque existió algún crecimiento, prevalecieron las diferencias estructurales, que hacen de la región la más desigual del planeta;⁵⁰ y las diferencias sociales de tipo estructural se ensancharon,⁵¹ como sucedió, por ejemplo, con

⁴⁹ Tom Christensen y Per Lægred: «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia», *Gestión y Políticas Públicas*, XIV(3): 557-598, Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C., México, 2005.

⁵⁰ Comisión Económica para América Latina y el Caribe: *La paradoja de la recuperación en América Latina. Crecimiento con persistentes problemas estructurales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

⁵¹ Verónica Amarante, Marco Galván y Xavier Mancero: «Desigualdad en América Latina: una medición global», *Revista de la CEPAL* (118): 26-47, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, abr., 2016.

las diferencias entre salario, empleo y tiempo libre por condición de género.⁵² Por su parte, la implementación de derechos en función de la justicia y la equidad en los nuevos textos constitucionales no se materializó en leyes complementarias, ya que las mismas priorizaron la reducción de costos y la «eficiencia», como ocurrió con las leyes sobre el agua.⁵³ Asimismo, la mencionada reducción no fue una realidad, lo cual se puede constatar en un estudio del Banco Mundial sobre gasto público en América Latina y el Caribe, en el que se señala que entre 1995 y 2019 el mismo creció aproximadamente en un 8 % y además se produjo un incremento en el volumen de personal de las administraciones públicas en dicho período.⁵⁴

Dados los hechos establecidos anteriormente, ha surgido un nuevo movimiento en cuya base encontramos un fuerte cuestionamiento a la forma en que se trabajan los asuntos públicos, que pone de relieve el incontestable fenómeno del uso intensivo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y de las redes sociales o web 2.0, que promueve una activa y comprometida participación de la ciudadanía y que, finalmente, presiona a los gobiernos e instituciones públicas a ser más transparentes, a facilitar el acceso a la información que poseen y a guiarse por nuevos códigos de conducta en cuyo trasfondo residen las nociones de «buen gobierno», de apertura a la sociedad y de cambio paradigmático hacia un modelo emergente que esté en concordancia con la configuración de la sociedad en red de la que formamos parte, lo que para algunos autores significa gobernar por políticas públicas con enfoque de derechos humanos.⁵⁵

Cuba no es ajena a la necesidad de buenas prácticas en la gestión de gobierno. De hecho, el presidente de la República Miguel Díaz-Canel Bermúdez ha estado alertando

⁵² Laura Pautassi: «La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias», en Marisa Herrera, Silvia Fernández y Natalia de La Torre (dir.), *Tratado de géneros, derechos y justicia: políticas públicas y multidisciplina*, pp. 21-40, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2021.

⁵³ María C. Roa-García: «Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world», *Water Alternatives* 7(2): 298-319, Red de Aguas Alternativas, 2014.

⁵⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development: *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>).

⁵⁵ Víctor Abramovich: «Los derechos humanos en las políticas públicas», en Laura Pautassi y Flavia Marco Navarro (coords.), *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*, pp. 375-392, Fundación Medifé Edita, Buenos Aires, 2021.

públicamente, y de manera persistente, sobre la necesidad de darle más participación al pueblo en la toma de decisiones.⁵⁶

De forma similar, en nuestros medios de prensa constantemente se hace alusión al asunto, destacándose la necesidad de una comunicación transparente, fluida y eficaz con la población,⁵⁷ que se plantea como casi a punto con la creación del Instituto de Información y Comunicación Social (IICS), según los funcionarios encargados de esa tarea,⁵⁸ la cual, sin embargo, es cuestionada desde los propios fundamentos y procedimientos de la formulación de la Ley de comunicación (2018) por sectores de la oposición⁵⁹ y desde la academia cubana, los cuales señalan la rigidez en las rutinas productivas de los medios⁶⁰ y su pobre respuesta a las necesidades del público.⁶¹

Por estas razones, este artículo se propone fundamentar la necesidad de una nueva forma de hacer, desde el gobierno cubano, que se analizará en el contexto de la propuesta de gobierno abierto. Posteriormente se abordará la necesidad de una nueva forma de comunicar para dialogar y consensuar, como complemento esencial del trabajo de construcción colectiva de lo público, entendido como base del funcionamiento del gobierno abierto, específicamente en la construcción del socialismo.

Gobierno abierto y gestión pública en el caso del socialismo cubano

La concepción de gobierno abierto no implica *per se* bienestar y mejoría en la vida de la ciudadanía. Si ponemos atención a las razones y al modo del paso del paradigma

⁵⁶ Prensa Latina: «Miguel Díaz-Canel: Cuba aboga por el diálogo y participación popular en la toma de decisiones», 2021 (disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/2021/11/05/cuba-aboga-por-dialogo-y-participacion-popular-en-toma-de-decisiones>).

⁵⁷ Yuniel Labacena: «Mayor transparencia y eficacia en la comunicación social», *Juventud Rebelde*, La Habana, 26 de agosto de 2021 (disponible en: <https://www.juventudrebelde.cu/cuba/2021-08-26/mayor-transparencia-y-eficacia-en-la-comunicacion-social>).

⁵⁸ Ídem.

⁵⁹ Periodismo de Barrio: «La nueva política de comunicación cubana», 2018 (disponible en: <https://periodismodebarrio.org/2018/12/que-dice-la-nueva-politica-de-comunicacion-cubana/>).

⁶⁰ Véase: Yaiset Delgado Betancourt y Rafael Fonseca Valido: «Entre el ser y el deber ser del periodismo digital», *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Universidad de Málaga, Málaga, ago., 2017. y Lissy Rodríguez Guerrero y Miguel E. Gómez Masjuán: «Retos y perspectivas de la convergencia en el escenario mediático cubano: propuesta metodológica para integrar redacciones en el periódico *Granma*», *Alcance*, 7(17): 217-238, Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2018.

⁶¹ Yoelvis L. Moreno: «Bases teóricas, metodológicas y prácticas para una gestión editorial en organizaciones mediáticas cubanas de prensa impresa», tesis de doctorado, Universidad de La Habana, La Habana, 2017; y Lázaro E. Arias Yusta: «Gestión de contenidos en la web de *Vanguardia*», Trabajo de Diploma, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2021.

burocrático⁶² a la NGP y de esta al gobierno abierto, podemos observar que se trata de seguir conservando el control por parte del gobierno sobre el resto de la sociedad. El «poder duro» se trastoca y/o complementa en/con «poder suave» para posteriormente invocar a la corresponsabilidad de la ciudadanía a través de un mayor acceso a la información y transparencia de los asuntos gubernamentales en función de hacer más moderna y eficiente la administración pública.

No es casual que en los comienzos de la administración Obama en Estados Unidos se iniciara el redescubrimiento del concepto de gobierno abierto (*open government*) dentro del sector público en todo el mundo. En este sentido, el Memorandum for Transparency and Open Government⁶³ incorporó esta cuestión como prioridad política de primer orden en torno a tres principios claves: colaboración, transparencia y participación.

La idea general no parece ofrecer dudas en relación con sus beneficios, pues se trata de ofrecer al contribuyente información sobre el destino de sus impuestos, como ya lo practica el gobierno británico en su portal <http://www.wheredidmytaxgo.co.uk/>, o como lo hace el gobierno español con informaciones generales sobre administración de los recursos del Estado en el portal <http://datos.gob.es/datos/>, pero las narrativas que argumentan las decisiones y llegan al ciudadano aún se abrigan en la idea de lo que se ha denominado, en la historia de la comunicación, «manipulación de conciencia en el sentido más grosero del término»,⁶⁴ pues se construye una única narrativa respecto a cómo se utilizan y/o deben utilizar los recursos públicos. Las voces disonantes o divergentes simplemente no tienen espacio.⁶⁵ Lo estatal, o peor aún, lo gubernamental, actúa de facto como lo público,

⁶² Max Weber: *Economía y Sociedad*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1971.

⁶³ Barack Obama: «Memorandum on Transparency and Open Government (OGD), Executive Office of the President of United States of America», Washington D.C., 2009 (disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m1).

⁶⁴ Jesús T. Álvarez: *Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX*, p. 24, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana, 1988.

⁶⁵ Varios ejemplos notorios de cómo se construye la agenda pública basándose en el «pensamiento único» y de cómo el asunto de la transparencia y la libertad de prensa y opinión son una farsa, los tenemos a la vista en el tercer decenio del siglo XXI. A raíz del conflicto armado entre Rusia y Ucrania (2022), las transmisiones de Rusia Today y Sputnik han sido sacadas del aire en toda Europa, Estados Unidos y otras partes del mundo. De tal forma se prohíbe el acceso a la información alternativa u opuesta al régimen de Kiev, lo cual es contrario a los principios del gobierno abierto. Asimismo, la justicia británica ha decidido la extradición de Julian Assange a Estados Unidos, acusado en este país de espionaje por hacer públicos los informes que prueban las ilegalidades cometidas por el gobierno norteamericano y sus socios por arresto ilegal de personas en las guerras de Iraq y Afganistán, las torturas a esas personas y el confinamiento indefinido sin juicio en condiciones inhumanas, así como el espionaje (esto es lo más controversial y

restando oportunidad al debate y a la construcción real de consenso para legitimar la acción política.

El contexto en el que esto ocurre se viene gestando desde hace varias décadas. La práctica histórica relacionada con la lucha por la hegemonía cultural, que comienza a través de los medios de comunicación desde finales del siglo XIX,⁶⁶ ha estado demostrando con creces que lo que se transmite no es simple información o información «pura», pues se le otorga un sentido según los intereses del emisor, lo cual se ha hecho más evidente desde inicios del siglo XX y sobre todo luego del inicio de la guerra fría,⁶⁷ donde comienza a utilizarse el concepto de desinformación.⁶⁸

En la actualidad, los ciudadanos inmersos en la impronta de las redes sociales pueden perder totalmente el sentido de la realidad, pues en dichas redes se obvian las diferencias, los argumentos y los contextos. Coincidentemente con ello, Julia Alicia Olmo, embajadora en Misión Especial para las Amenazas Híbridas y la Ciberseguridad del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, plantea:

Los ciudadanos viven y solo están inmersos y en contacto con ideas u opiniones que coinciden con las suyas. Un mundo donde los algoritmos de Facebook o Google marcan y facilitan el camino de la información, mermando de este modo la capacidad de autocrítica.⁶⁹

Las redes sociales, aliadas a los *mass media* y propiedad de la plutocracia internacional, en vez de reflejar la realidad, la construyen según los intereses de sus dueños, dotándola del sentido que es importante para los grupos de poder que estaban anteriormente detrás de las

alucinante) a decenas de mandatarios y personalidades políticas de diversos países del mundo. O sea, cero transparencia, cero participación, y manipulación sin tapujos de la opinión pública.

⁶⁶ Jesús T. Álvarez: ob. cit.

⁶⁷ Según nuestro criterio, la guerra fría comenzó con el bombardeo nuclear a Hiroshima y Nagasaki en agosto de 1945, aunque se declaró oficialmente con el discurso de Winston Churchill en Fulton en 1948. La misma se caracterizó por una política de presiones, chantajes, medidas coercitivas sobre la economía de los países enemigos y, sobre todo, por la guerra psicológica mediante el empleo de los medios de comunicación entonces existentes, en los que la desinformación jugó un rol decisivo.

⁶⁸ Andrés R. Rodríguez: «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *Historia y comunicación social*, 23(1): 231-244, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.5209/HICS.59843>).

⁶⁹ Julia A. Olmo y Romero: «Desinformación: Concepto y perspectivas», p. 3, Real Instituto Elcano, Madrid, 2019 (disponible en: www.realinstitutoelcano.org).

grandes cadenas de la información y la comunicación y que hoy, además, están detrás de las redes. Esto lo consiguen minimizando, encubriendo o tergiversando los hechos para hacer valer las opiniones por encima de estos. De esta manera se nos devuelve nuestra realidad interpretada y jerarquizada por otros.

La manipulación mediática impulsada por los medios de prensa occidentales hegemónicos, acompañados por esos tentáculos modernos que son las redes sociales, posee varias características:

- Abundan las *fake news*, lo que se puede corroborar en el portal Maldita.es, experto en desmontar bulos. Mediante una metodología rigurosa, ha desmontado todo tipo de falsedades vertidas en la prensa y en las redes sociales, tales como: falsas víctimas, falsos ataques, falsas masacres y falsos bombardeos.⁷⁰
- A su vez, se silencian u ocultan atrocidades cometidas por aquellos que sirven a la dominación de la plutocracia mundial como, por ejemplo, los crímenes cometidos por combatientes neonazis ucranianos, tales como: destrucciones de hospitales, viviendas, ataques a la población civil, etc.⁷¹
- La supresión de medios de prensa, agencias de información y opiniones simples de ciudadanos, que ofrecen visiones y versiones alternativas a la narrativa previamente elaborada por los medios hegemónicos.

Bastan estas características para comprender que la idea de gobierno abierto, que hace alusión al acceso a la información, la transparencia y la colaboración en esta materia, es mera palabrería si no se articula con una visión de los derechos de todos a compartir en un plano de igualdad.

La idea de gobierno abierto, sin tomar en consideración la reconstrucción teórica y práctica de lo público en nuestras sociedades, es más de lo mismo, pues subordina la sociedad al Estado y al gobierno, eludiendo la real participación ciudadana en los asuntos

⁷⁰ Maldita.es: «144 bulos y desinformaciones sobre el ataque de Rusia contra Ucrania», 22 de abril de 2022 (disponible en: <http://maldita.es/malditobulo/20220325/conflicto-militar-rusia-ucrania-bulos/>).

⁷¹ Resumen Latinoamericano: «Ucrania: relatos de las prácticas neonazis silenciadas por los medios hegemónicos en el Donbass. Vídeos», 2022 (disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2022/03/31/ucrania-relatos-de-las-practicas-neonazis-silenciadas-por-los-medios-hegemonicos-en-donbass-videos/>).

decisorios del gobierno. La postura que identifica lo público con lo estatal «desconoce la riqueza y diversidad de expresiones identitarias que existen en la sociedad o en lo no estatal»⁷² e impide, por tanto, el desarrollo armónico de la sociedad.

Uno de los elementos que caracteriza el debate de significados que acontece en las ciencias sociales contemporáneas es la discusión acerca de lo público, bien sea por la multiplicidad de sentidos que se le atribuye,⁷³ o por las prácticas concretas con las que se le enlaza.⁷⁴

En nuestro caso nos interesa por lo uno y por lo otro, ya que, como se verá más adelante, la conceptualización de lo público incide en el entendimiento y realización consecuente de la política en función del bien común y compartido. Del mismo modo, en un ámbito más concreto, la sociedad cubana contemporánea necesita establecer una relación sistemática del buen funcionamiento de lo público en todos los escenarios posibles y especialmente en el escenario de lo local, que hasta muy poco tiempo atrás no era suficientemente valorado en nuestra práctica político-jurídica.

Habitualmente se identifica lo público con lo estatal, pero eso es incorrecto en al menos dos sentidos. Lo estatal puede ser no público (no publicable, secreto, cuando se trata de actividades relacionadas con la seguridad del Estado, cuando se responde a cierta «razón de Estado»).

Asimismo, las acciones sociales colectivas no son patrimonio exclusivo del Estado, pues las cooperativas, asociaciones civiles de diferente orden y categoría son públicas. Incluso la relación comercial entre propietarios privados o entre estos y propietarios de otra índole tienen lugar en el espacio público y en ocasiones el carácter de su realización es público.

Los griegos entendieron lo público como el escenario para actuar y argumentar en colectivo, incluso formularon «una educación de eficiencia individual y, simultáneamente, de la convivencia social y política».⁷⁵ La educación adquirió una connotación pública, pues

⁷² Edgar R. Romero: «Lo público, la participación ciudadana y su necesario funcionamiento a través de políticas públicas en la sociedad cubana actual», en Edgardo R. Romero (coord.), *Necesidad del carácter público de las políticas de desarrollo en función de un modelo socialista próspero y sostenible*, p. 33, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2022.

⁷³ Nora Rabotnikof: *En busca de un lugar común: El espacio público en la Teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, 2005.

⁷⁴ María C. Crespo y Jaime G. García (orgs.): *Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable*, Editora da FURG, Rio Grande, 2020 (disponible en: <http://repositorio.furg.br>).

⁷⁵ Moacir Gadotti: *Historia de las ideas pedagógicas*, p. 16, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2004.

preparaba al ciudadano para una vida activa en un Estado concreto.⁷⁶ Entre tanto, todo aquello que no fuese colectivo eran asuntos que no trascendían a lo público, y por ende, estaba reservado a otra esfera, llámese privada o familiar,⁷⁷ pero al espacio público todos debían ser convocados.⁷⁸

Por su parte, en Roma el espacio público (común, estatal) se diferenciaba de la acción pública (política), con lo que aparecía una distinción respecto a lo público. La distinción entre lo común y lo compartido era y es clave para entender la importancia de la acción pública en el espacio público. Lo común está, lo compartido se construye. El espacio público no significa nada sin la acción pública.

Lo público, entendido como acción colectiva de los interesados en un proceso y en un proyecto, posee un claro basamento político, al ser la política una *actividad discrecional de actores en defensa de sus propios intereses*. Por tanto, en un sentido etimológico y práctico, *política pública es una resultante de la acción colectiva y supone la participación de los involucrados*.

Siendo así, argumentar la necesidad del carácter público de las políticas de desarrollo nacional o local reviste un enorme interés teórico y práctico para la construcción del socialismo en nuestro país.

En Cuba, como en cualquier otro lugar, la construcción y funcionamiento de lo público ha tenido sus peculiaridades, que responden al escenario histórico concreto en que tuvo y tiene lugar la construcción de nuestro socialismo.

En nuestro país, aunque el uso del término política pública es reciente, el uso de lo público como concepto no lo es y su interpretación se asume desde la dicotomía entre Estado y sociedad civil, planteada por el pensamiento liberal burgués, siguiendo a Hegel. Y a pesar de la crítica marxista al planteamiento idealista del filósofo alemán, en el uso cotidiano predominó la idea de contraposición entre lo público y privado.

El caso cubano parte de la particularidad de ser un país subdesarrollado en transición al socialismo, lo que plantea una nueva realidad ante la teoría marxista de la construcción del

⁷⁶ Paulina Morales, José Á. Bermúdez y Jean C. García: «Planteamientos Sociopolíticos de la Educación en el Pensamiento Filosófico Griego Antiguo: Sócrates, Platón y Aristóteles», *INNOVA Research Journal*, 3(2): 136-146, UIDE, extensión Guayaquil, 2018.

⁷⁷ François G. Gagin: «¿Es la contracultura cínica una negación de las bellas artes? Una provocación moderna cara al filósofo-artista», *Revista Eidos* (20): 247-270, Ediciones Uninorte, Universidad del Norte, Colombia, 2014 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.14482/eidos.20.5914>).

⁷⁸ Ídem.

socialismo. Los propios líderes del proceso cubano esbozan ideas originales al respecto, de las cuales resaltaremos dos muy significativas para el desarrollo del proceso revolucionario cubano:

- Ernesto Che Guevara: La transición impura.
- Fidel Castro: El socialismo como condición de desarrollo.

El Che, desde el inicio del proceso de construcción socialista, advirtió que el mismo no podría ser una simple reproducción de lo que decían los manuales soviéticos al respecto, por lo que insistió en la particularidad de la transición socialista en las condiciones del subdesarrollo, resumiéndolo de la siguiente manera:

En el esquema de Marx se concebía el período de transición como resultado de la transformación explosiva del sistema capitalista destrozado por sus contradicciones; en la realidad posterior se ha visto cómo se desgajan del árbol imperialista algunos países que constituyen ramas débiles, fenómeno previsto por Lenin. En estos, el capitalismo se ha desarrollado lo suficiente como para hacer sentir sus efectos, de un modo u otro, sobre el pueblo, pero no son sus propias contradicciones las que, agotadas todas las posibilidades, hacen saltar el sistema. La lucha de liberación contra un opresor externo, la miseria provocada por accidentes extraños, como la guerra, cuyas consecuencias hacen recaer las clases privilegiadas sobre los explotados, los movimientos de liberación destinados a derrocar regímenes neocoloniales, son los factores habituales de desencadenamiento. La acción consciente hace el resto.⁷⁹

Para el Che era imprescindible, por tanto, desarrollar la producción y la tecnología junto con la conciencia, con el hombre nuevo, lo cual rompía por un lado con la concepción del desarrollo valorado solamente en el plano económico, y por otro con la idea de que la simple acumulación de riquezas y el desarrollo tecnológico e industrial de la sociedad podían conducir al socialismo.

⁷⁹ Ernesto Che Guevara: *El socialismo y el hombre en Cuba. Obras (1957-1967)*, p. 376, Casa de las Américas, La Habana, 1970.

En correspondencia con estas reflexiones, también planteaba la cuestión de *la participación en la construcción socialista*, pues para el Che el hombre nuevo es, a su vez, condición y resultado del comunismo, ya que al igual que Marx, el Che consideraba al comunismo como un proceso en desarrollo y no como un ideal. Asimismo, el hombre nuevo no es concebido como algo acabado, y «no podría estarlo nunca ya que el proceso marcha paralelo al desarrollo de formas económicas nuevas».⁸⁰

El hombre nuevo es concebido por el Che como pivote esencial de la construcción del socialismo y el comunismo, asumiendo también la explicación marxista de la ley de correspondencia entre fuerzas productivas y relaciones de producción, pues los seres humanos son el elemento más dinámico de las fuerzas productivas, y por demás el elemento creador, por lo que de su formación, de su preparación dependerá el éxito o el fracaso de la creación y utilización de nuevas tecnologías cada vez más amigables con el medio ambiente, cada vez más humanizadoras del trabajo físico, cada vez más eficientes, que posibilitarán el incremento del tiempo libre de los seres humanos, lo que, al decir de Marx, era el verdadero indicador del progreso social.

La explicación de la relación entre participación social efectiva y preparación o educación del hombre nuevo es desarrollada por el Che no solamente en esa obra fundamental que es *El socialismo y el hombre en Cuba*, sino en otros muchos escritos y discursos del período en el cual ocupó diversos cargos políticos y administrativos en Cuba. Baste a manera de recordatorio señalar algunos de los principales como: «Reforma Universitaria y Revolución», «Que la Universidad se pinte de negro, de mulato, de obrero, de campesino», «Despedida a las Brigadas Internacionales de trabajo voluntario», «El cuadro, columna vertebral de la Revolución», «Qué debe ser un joven comunista», «En la entrega de certificados de trabajo comunista», «Sobre el sistema presupuestario de financiamiento» y «La juventud y la revolución».⁸¹

«El hombre [destaca el Che] realmente alcanza su plena condición humana cuando produce sin la compulsión de la necesidad física de venderse como mercancía».⁸² Y vislumbra el punto más alto de ese proceso cuando el hombre consiga «la completa

⁸⁰ *Ibidem*, p. 373.

⁸¹ Todos estos trabajos pueden consultarse en Ernesto Che Guevara: *Obras (1957-1967)*, t. II, Casa de las Américas, La Habana, 1970.

⁸² Ernesto Che Guevara: *ob. cit.*, p. 373.

recreación espiritual ante su propia obra, sin la presión directa del medio social, pero ligado a él por los nuevos hábitos. Eso será el comunismo».⁸³

Como podemos apreciar, el Che nos presenta un proceso de construcción socialista donde el hombre individual, que es al propio tiempo hombre genérico, se enriquece tanto en su dimensión individual como colectiva, persiguiendo y consiguiendo la satisfacción con su propia obra en la medida en que la construye, puesto que participa de ella como protagonista.

Por su parte Fidel, desde el inicio del proceso socialista asumió, siguiendo a Marx, que no había contraposición entre Estado y sociedad civil, porque el primero era, esencialmente, la representación oficial de la segunda.

Los teóricos al servicio del gran capital transnacional, al no aceptar que a un determinado desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción de una sociedad corresponde un determinado tipo de Estado, se escudan en el término *sistema político*, visto como conjunto de elementos y no como resultante de una interacción dialéctica. Por tanto, promueven una visión esquemática de la democracia, planteando su modelo como único válido, pero realmente no existe ningún modelo democrático válido para todas las sociedades y todas las épocas, y el grado de validez de cualquiera de ellos reside en dar satisfacción a las necesidades de la población que representan, para obtener a cambio su aprobación.

El proceso revolucionario cubano se caracterizó, desde el principio, por procurar la representación real del pueblo a través de disímiles organizaciones de masas y socioprofesionales, rompiendo en la práctica con la dicotomía planteada por la teoría burguesa respecto al Estado y la sociedad civil. No obstante, en el plano teórico se continuó por mucho tiempo anclado a la experiencia soviética de estatalización excesiva, donde se confundía lo estatal con lo público.

La rica práctica sociohistórica del proceso revolucionario y la visión dialéctica de nuestros líderes posibilitaron que en diferentes etapas se asumieran los errores y se plantearan alternativas de solución acordes a la realidad económica, política y social

⁸³ Ídem.

existente en el plano interno y externo,⁸⁴ lo cual ha permitido tener en cuenta las necesidades e intereses de los diversos actores sociales (clases, grupos, generaciones, etc.) que han hecho parte del proyecto social cubano.

Como hemos dicho, el escenario de lo público es la combinación de lo común y lo compartido en el entramado económico, político, social y cultural de un país, sin obviar los vínculos e interdependencias con el resto del mundo, máxime en pleno siglo XXI.

Es conocido que Cuba, como Estado-nación, recibió un impacto colosal desde el propio inicio de la Revolución (bloqueo de Estados Unidos) y que este se reforzó tras el derrumbe del socialismo en la URSS y Europa del Este, lo cual, sin duda, es otra peculiaridad de nuestro proceso de construcción socialista y, por tanto, de la forma de elaboración de la política tanto en el ámbito interno como respecto al contexto internacional.

Por ello, para Fidel era imprescindible formar, a partir de las formas de organización socialistas, condiciones que permitiesen superar los obstáculos internos y externos. En tal sentido, poco después de establecerse el criminal bloqueo contra Cuba, plantearía:

Nuestros problemas son de dos tipos, si se quiere de tres tipos: primero, el subdesarrollo, la pobreza industrial y económica de nuestro país, no la pobreza en recursos naturales, que recursos naturales tenemos muchos, sino la pobreza en industrias, en técnica, en economía; segundo, nuestra falta de preparación, de organización, para sacarles a esos recursos que tenemos —industriales y económicos— el mayor provecho; y, tercero, el tener que hacer todo esto bajo el bloqueo, el hostigamiento, las agresiones económicas y las agresiones militares del imperialismo.⁸⁵

En el ámbito interno, a pesar de las dificultades creadas por el bloqueo de Estados Unidos contra Cuba y las que luego aparecieron tras el derrumbe del modelo eurosoviético de socialismo, Fidel apostó por el desarrollo basado en el factor humano, en el desarrollo de

⁸⁴ Edgar R. Romero: «La rectificación de errores en Cuba: Causas e impronta a los 60 años de la Revolución Cubana», *Islas*, 61(193): 178-195, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, mayo-ago., 2019 (disponible en: <http://islas.uclv.edu.cu>).

⁸⁵ Fidel Castro: «Discurso en la Plenaria Nacional Azucarera, Camagüey, 14 de mayo de 1962», disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f140562e.html>.

capacidades en las personas a través de la educación, la ciencia y la cultura. No fue casual su impulso a la ciencia, la biotecnología, la industria farmacéutica, la bioingeniería, y a la economía del conocimiento en general.⁸⁶

Todo el proceso de conducción socialista de la economía es clave para Fidel en la consecución del desarrollo; por ello, desde los años sesenta alude expresamente al condicionamiento del desarrollo por parte del socialismo en las nuevas circunstancias históricas: «Marx concibió el socialismo como resultado del desarrollo. Hoy para el mundo subdesarrollado el socialismo ya es incluso condición del desarrollo».⁸⁷

Además de la alusión directa realizada por Fidel sobre el socialismo como factor condicionante del desarrollo, la condición de justicia y lucha por la dignidad plena del hombre, y la consideración y concreción del pueblo como sujeto de la transformación social y política,⁸⁸ destaca asimismo la necesidad de la participación popular en el proceso de construcción socialista, lo cual rescata en el año 2005 en el que será el discurso que mejor sintetiza su legado político, al plantear «las bases del relanzamiento de la construcción socialista en Cuba».⁸⁹

No obstante, es preciso señalar que los fenómenos negativos antes mencionados (subdesarrollo, bloqueo, derrumbe del sistema socialista, etc.) impactaron fuertemente la estructura socioclasista cubana, la cual había recibido un impulso enorme de movilidad social ascendente con el triunfo de la Revolución, pero que ante la crisis (inducida o no) se complejizaba y se movía bajo el influjo de la incertidumbre y la falta de compromiso. La complejidad estaba dada por la diversidad de formas de propiedad y de gestión de las mismas, generadas por: las presiones externas, las políticas anticrisis y el ineficiente

⁸⁶ Agustín Lage: *La Economía del Conocimiento y el Socialismo. Preguntas y respuestas*, Editorial Academia, La Habana, 2015.

⁸⁷ Fidel Castro: «Discurso pronunciado el 20 de diciembre de 1969», disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1969/esp/f201269e.htm>.

⁸⁸ Carlos Rodríguez Noriega: «Apuntes sobre el método político de Fidel Castro», en Edgardo R. Romero (coord.), *Fidel Castro y el 60 aniversario de la Revolución Cubana*, pp. 89-126, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019 (disponible en: <http://feijoo.cdict.uclv.edu.cu/?libros=fidel-castro-y-el-60-aniversario-de-la-revolucion-cubana>).

⁸⁹ Edgar R. Romero: «Fidel Castro: el relanzamiento de la construcción socialista en Cuba», en Edgar R. Romero (coord.), *Fidel Castro y el 60 aniversario de la Revolución Cubana*, pp. 374-400, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019 (disponible en: <http://feijoo.cdict.uclv.edu.cu/?libros=fidel-castro-y-el-60-aniversario-de-la-revolucion-cubana>).

funcionamiento de la institucionalidad establecida (centralización excesiva y sectorialismo desorientador).

Participación popular, información y transparencia para una gestión pública legitimadora del socialismo cubano

La gestión pública, los intelectuales y el periodismo cubano

La correlación entre espacio público y acción pública define los sentidos de lo público en la Cuba de hoy. El elemento dinámico de esa relación es la acción pública, que a su vez emerge de las correlaciones de la acción entre dirigentes y dirigidos; entre dirigentes de diferente nomenclatura y entre dirigidos diversos, lo que se expresa a través de las formas de participación existentes en el país. Por tanto, si la política como instrumento de conducción de los procesos sociales no propicia la participación o solo permite una escasa participación, el elemento dinámico de lo público no tiene expresión práctica y lo público se desdibuja, se deforma y pierde sentido.

Si lo público pierde el sentido de común, de compartido, deja de ser el mecanismo movilizador y articulador de la unidad nacional y no se percibiría como proceso legitimador del gobierno, lo que provocaría indisciplinas sociales, ilegalidades en el proceso de producción y reproducción de la vida social y desacato y desafío al orden sociopolítico establecido.

Es por ello que al vincular esta situación hipotética con la axiomática de la revolución socialista basada en la construcción de la hegemonía de raigambre leninista, gramsciana y también fidelista, no se puede pasar por alto las posturas críticas de la intelectualidad cubana en relación con lo público y la gestión pública en el país, así como tampoco se pueden dejar de lado las incidencias de los medios de prensa y de nuestro periodismo respecto a estas cuestiones.

Numerosos intelectuales cubanos, al insistir en la gravedad de este asunto, lo han expresado de diferentes modos como, por ejemplo, Graziella Pogolotti, quien le ha nombrado «reivindicación no-pública de errores con los intelectuales y por tanto insuficiente». Desiderio Navarro, por su parte, ha manifestado «la inédita posibilidad de construcción de un espacio público supletorio», o como lo denominó Sigfredo Ariel, «nulas

posibilidades de participación en un sistema como el de la comunicación masiva». Todas estas fueron expresiones recogidas en 2008, luego de la guerra de los *e-mails*.⁹⁰

Aun estando de acuerdo con ellos, creemos que es insuficiente dicho abordaje y consideramos que la participación legitimadora de nuestro proyecto tiene que ser masiva y no puede quedar reducida al diálogo en el escenario de la cultura y los medios, como vuelve a ponerse de moda a raíz de los sucesos de San Isidro y las manifestaciones del 27 de noviembre de 2020 y el 27 de enero de 2021 ante el Ministerio de Cultura⁹¹ y las del 11 de julio de 2021.

Y es que la participación popular en Cuba encara nuevos desafíos. La participación garantiza corresponsabilidad, pero solo si es protagónica. El excesivo centralismo ha perjudicado la participación real y protagónica de la ciudadanía. No siempre ni en todos los momentos del proceso revolucionario, pero han existido etapas de muy poca participación, y para un proyecto bloqueado y asediado como el nuestro, es vital contar con el apoyo de la ciudadanía, siendo la participación protagónica la principal forma de garantizarlo.

Respecto a los sucesos del 11 y 12 de julio de 2021, que tuvieron lugar en el país, no se puede ser simplistas en relación con su significado y sus causas, pues ellos, de alguna manera, fueron un reflejo de que las grandes masas no han sido escuchadas lo suficiente y, peor aún, han tenido escasa participación en los asuntos decisorios del país, y aquí no se está desestimando que existe todo un entramado de participación a través de la democracia representativa, sino que se está llamando la atención acerca de que el mismo es insuficiente en el actual contexto.

Algunos intelectuales cubanos, al valorar dichos sucesos, aun desde una posición asertiva, han llamado la atención sobre la necesidad y dificultad de la búsqueda del consenso para dirigir en el país. Según Núñez (2021), el discurso de Díaz-Canel ha sido inclusivo y autocrítico, destacando que «enfrentar la violencia que en estos días ha aflorado» exige combatir «las causas profundas de la violencia».

⁹⁰ Anneris I. Leyva y Abel Somohano: «Los intelectuales y la esfera pública en Cuba: El debate sobre las políticas culturales», *Temas* (56): 44-55, La Habana, oct.-dic., 2008 (disponible en: <http://www.temas.cult.cu>).

⁹¹ Véase: Pedro de la Hoz: «La simulación naufragó», *Granma*, p. 1, La Habana, 29 de enero de 2021; y Madeleine Sautié y Laura M. Giráldez: «Que dimita el odio, la provocación y el irrespeto», *Granma*, p. 2, La Habana, 29 de enero de 2021.

Asimismo, resalta que el presidente ya tenía una postura crítica hacia la gestión de gobierno:

Nada de esto que denunciamos hoy nos aparta de la necesaria autocrítica, de la rectificación pendiente, de la revisión profunda de nuestros métodos y estilos de trabajo que chocan con la voluntad de servicio al pueblo, por la burocracia, las trabas y la insensibilidad de algunos que tanto dañan.⁹²

En consonancia con ello, Núñez entiende que la unidad no es «unanimidad simulada»,⁹³ sino que el consenso debe ser construido y reconstruido «cada día, en medio del intercambio, el debate y el trabajo incesante».⁹⁴

Por su parte, en relación con los hechos del 11 de julio, el sociólogo Jorge Hernández destacó:

El consenso político, entendido como respaldo mayoritario, no como unanimidad, experimenta el desgaste de una dinámica como la aludida, definida por la continuidad de un poder revolucionario durante seis décadas, que no es inmune a cierta rutina, formalismo e inmovilismo. Es un consenso agrietado, erosionado, en proceso de reconstrucción o redefinición. Comprende apoyo y unidad, pero también conflicto y disensión.⁹⁵

El protagonismo de la población y también el de los expertos en la toma de decisiones implica amplificar el diálogo, el debate público a distintos niveles y con diferentes interlocutores. Este diálogo tiene que estar exento de oficialismo y verticalismo, lo cual es aún palpable en espacios públicos como la prensa nacional, donde muchos periodistas,

⁹² Jorge Núñez: «El momento, el hombre y las ideas», en Abel E. González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, p. 47, Ocean Sur, La Habana, 2021.

⁹³ Ídem.

⁹⁴ Ídem.

⁹⁵ Jorge Hernández: «Revolución y subversión: Cuba, la crisis y la rearticulación del consenso», en Abel E. González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, p. 151, Ocean Sur, La Habana, 2021.

incluso bien intencionados, descalifican las sugerencias de la población sobre el manejo de la crisis de la COVID-19 como, por ejemplo, cuando se afirma:

[...] no se trata de sugerir ideas y propuestas constructivas, ni de no denunciar errores en la ejecución de las medidas adoptadas. Se trata de la responsabilidad en momentos de emergencia, de no contribuir a socavar la confianza en quienes tienen sobre sí la inmensa responsabilidad de *gestionar de verdad*⁹⁶ esta contingencia.⁹⁷

Aquí habría que preguntarse: ¿es que la participación popular es de mentiritas?, ¿es que no podemos entender que los estados de opinión, aun cuando estén errados, contribuyen a construir los consensos? El asunto es que una cultura de diálogo no se construye de la noche a la mañana, y para poder lograrla hay que permitir el cuestionamiento y/o la indagación sobre las decisiones adoptadas por el gobierno, y mejor aún, construir permanentemente espacios de comunicación y diálogo para encauzar cada vez mejor la participación popular protagónica.

Al propio tiempo, es ingenuo pensar y exigir que todos pueden dialogar todo el tiempo con las máximas autoridades del país; por tanto, hay que crear mecanismos de participación más masiva y extendida a todos los ámbitos de la cotidianidad cubana y que sea, por tanto, participación movilizadora. Se trata de que en los espacios más cercanos al ciudadano, este realice su *participación protagónica* y para ello tome parte en *el diseño e implementación de las políticas públicas en el escenario local y para el desarrollo local se torna ideal*.

No obstante, los medios de prensa en Cuba (tradicionales o digitales) aún tienen mucho que hacer en función de las posibilidades y necesidades dialógicas y participativas de la construcción socialista en el país.

En el proceso actual de construcción socialista el reto comunicacional es inmenso: ya no basta con que tengamos o creemos medios propios para la comunicación de masas, pues ya no existe el monopolio de la información por parte del Estado, lo cual se estableció a nivel mundial con la aparición de Internet y su consolidación a través de diversas redes sociales. En Cuba ese proceso demoró (fundamentalmente por razones tecnológicas, derivadas del

⁹⁶ El subrayado es mío.

⁹⁷ Ernesto Estévez: «La fábula de la silla voladora», *Granma*, p. 2, La Habana, 24 de marzo de 2020.

impacto del bloqueo de Estados Unidos contra nuestro país), pero llegó y actualmente se consolida, pues para 2019 más de 5 600 000 cubanos accedían sistemáticamente a Internet y a diversas redes sociales.⁹⁸

El comunicólogo Pedro Santander (2020) plantea que la estrategia comunicacional para los países progresistas es crear «el pueblo audiencia»⁹⁹ y eso se hace políticamente, aunque la comunicación sea una «herramienta organizativa para ello».¹⁰⁰

En el contexto cubano actual es evidente que se hace imprescindible crear ese «receptor crítico»,¹⁰¹ pero deben fomentarse además «las habilidades para participar en la creación de contenidos, junto a la difusión de producciones que, con códigos contemporáneos, sean portadoras de los valores que defendemos»,¹⁰² lo cual, coincidiendo con Santander, se tiene que hacer políticamente y no solo desde las técnicas de la comunicación y el periodismo, las cuales tampoco funcionan a plenitud.

En Cuba, a nivel institucional, se habla hoy sobre la integración de redacciones periodísticas (tradicional y *online*) en todos los medios de prensa del país. Sin embargo, en la práctica no existen modelos o programas desde los cuales implementar los cambios culturales y organizacionales que implica pensar el periodismo primero para la web.¹⁰³ Tampoco se aprovechan en su totalidad las potencialidades de las tecnologías digitales¹⁰⁴ para presentar un producto comunicativo con altos niveles de aceptación y credibilidad por parte del público.

Y es que el discurso que pretende ser movilizador a partir de argumentos tiene que ser verosímil. Dicha verosimilitud no se consigue contando solo nuestra historia, ocultando deficiencias y callando errores; las contradicciones que implica cualquier proceso de

⁹⁸ Internet World Stats: «Internet World Stats. Usage and Population Statistics», 2019 (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).

⁹⁹ Pedro Santander: *La batalla comunicacional. Defensa, ataque y contraataque en América Latina*, p. 99, El perro y la rana, Caracas, 2020.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 100.

¹⁰¹ Iroel Sánchez: «Cuba: Lecciones de una guerra inconclusa», *Granma*, p. 4, La Habana, 1 de abril de 2022.

¹⁰² *Ídem*.

¹⁰³ Véase: Yoelvis L. Moreno: ob. cit.; Linnet Molina Rodríguez: «La convergencia periodística en la prensa cubana. Nuevos roles profesionales para periodistas y académicos», *Islas*, 60(189): 126-136, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.

¹⁰⁴ Martín Oller Alonso y Dasniel Olivera Pérez: «La cultura periodística de Cuba, a debate», en Martín Oller Alonso, Dasniel Olivera Pérez y Abel Somohano Fernández (eds.), *Cuba, periodismo es más (+): Transposición, redundancia y dinamismo profesional*, Sociedad Latina de Comunicación Social, Tenerife, 2019.

transformación estructural tienen que ser expuestas, razonadas y debatidas. De poco valen esfuerzos y debates en reuniones sobre cómo deben ser nuestros medios y nuestra información o sobre cómo debe ser la comunicación con la población, si demoramos decenios en implementar los acuerdos tomados y cuando lo hacemos volvemos a utilizar el modelo Top Down, presuponiendo que si nuestras intenciones son buenas, lo que se ha planificado está bien y responde a las necesidades de la gente; y además es una propuesta moderna y novedosa. Estos son epítetos que aun siendo válidos no van a resolver el problema cardinal de la democracia en el socialismo que, como se ha mostrado antes, es la participación popular en los asuntos del pueblo, es el gobierno del pueblo y por el pueblo, más allá de que se pueda aprovechar el basamento epistemológico del gobierno abierto y sus buenas prácticas en algunos lugares.

¿Qué participación es legitimadora?

Una participación protagónica significa que la acción política en los espacios públicos transite *como tendencia* por los siguientes pasos o etapas, que no deben ser entendidos como esquema lineal y sin retrocesos:

- Conocer.
- Consultar.
- Explicar.
- Debatir.
- Consensuar.
- Concertar.

Esta secuencia es un ideal que inicialmente será difícil alcanzar, pero que en los marcos de la nueva autonomía municipal en aras del desarrollo local es posible ponerla en funcionamiento para propiciar un fortalecimiento de la gobernanza territorial y local y con ello la legitimidad de las políticas locales, territoriales y nacionales. El diálogo verdadero está allí, concebirlo solo a nivel de ministerios (con asedio o no a los mismos) significa permanecer anclados a la política estatista y asistencialista que no son fortalecedoras de lo público y no son las principales fuentes legitimadoras de nuestro proyecto social socialista.

El nuevo escenario de actualización y reordenamiento del sistema político cubano es propicio para el desarrollo y mejor aprovechamiento de la participación ciudadana en los asuntos públicos. En este orden de cosas, Pérez (2020) enfatiza que la transformación en el ámbito estatal en Cuba es la mayor en los últimos sesenta años, especialmente «el mandato constitucional de actuación transparente del Estado, sus directivos y funcionarios».¹⁰⁵ Dicha situación plantea la necesidad de la actuación renovada de los gobiernos locales en el ámbito público y en tal sentido el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas es fundamental.

Especialmente las transformaciones respecto al funcionamiento de la autonomía municipal era y es apreciado por los especialistas cubanos en derecho como una gran oportunidad,¹⁰⁶ pues antes del actual texto constitucional de 2019, los términos bajo los cuales se podían desarrollar política y económicamente los territorios y localidades eran muy «borrosos».¹⁰⁷ Y es que:

El municipio es una de las instituciones públicas de mayor importancia dentro de la vida de cualquier sociedad debido a su destacada trayectoria en la difusión de prácticas democráticas y por la responsabilidad que le corresponde en la defensa y garantía de la calidad de vida de su comunidad.¹⁰⁸

Según Del Río, «las prácticas centralistas han tenido efectos negativos en el desempeño de los municipios cubanos»¹⁰⁹ y «han provocado un escaso aprovechamiento de la participación ciudadana en pos de la eficacia de las decisiones públicas locales»,¹¹⁰ a lo que

¹⁰⁵ Yuri Pérez: «Constitución de la República de Cuba y transformaciones en el Estado», *Revista de la Universidad de La Habana* (289): p. 235, Universidad de La Habana, La Habana, 2020 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/uh/n289/0253-9276-uh-289-234.pdf>).

¹⁰⁶ Orisel Hernández: «La Autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba», *Cuestiones constitucionales. Revista mejicana de Derecho constitucional* (30), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, ene.-jun., 2014 (doi: 10.1016/S1405-9193(14)70460-3) y Mirtha A. del Río: «Autonomía y democracia municipal: Condiciones imprescindibles para el diseño de políticas públicas de desarrollo local», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas: Democratización y desarrollo*, pp. 67-83, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020 (disponible en: <http://feijoo.cdicit.uclv.edu.cu/?libros=evaluacion-de-politicas-publicas>).

¹⁰⁷ Orlando Díaz Legón: «La autonomía municipal y el desarrollo local», tesis de grado, p. 48, La Habana, 2011 (disponible en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu>).

¹⁰⁸ Orisel Hernández: ob. cit., p. 92.

¹⁰⁹ Mirtha A. del Río: ob. cit., p. 67.

¹¹⁰ *Ibidem*, pp. 67-68.

se podría añadir las decisiones territoriales y nacionales, pues la participación popular directa y protagónica es la que otorga legitimidad a la acción política.

La legitimidad de la política es asunto de vital importancia para el desarrollo social en la actualidad. La misma se produce y se consolida a través del consenso y la concertación y estos se construyen en la cotidianidad y en cada microespacio en que se produce la misma todos los días: barrios, centros de trabajo y/o estudio, gobiernos locales y territoriales, etc.

Para explicar mejor este asunto, en la teoría política contemporánea se encuentra el concepto de *democracia de interacción* que según su creador Pierre Rosanvallon (2010), surge porque la gente ya no lo deposita todo (su interés, su confianza, etc.) en el mandato que ofrece al elegido para gobernar, sino que le exige información, justificación de las acciones, argumentos, etc.

En este tipo de democracia el intercambio es:

[...] más amplio, más multiplicado, que impone reconocer la legitimidad de «los que discuten» y la consistencia de sus argumentos. Existe, pues, un proceso de «acercamiento en la confrontación» que se produce de ese modo. La batalla cotidiana de la justificación desempeña por eso un papel decisivo, tan importante como el de la competencia electoral periódica. Pone en juego la credibilidad de los gobernantes.¹¹¹

Pero el asunto no es solo de credibilidad, pues para gobernar bien hay que conocer bien el entorno en que se gobierna y la interacción permanente entre gobernantes y gobernados permite eso.

Hay también una segunda función en marcha en la democracia de interacción: un intercambio de informaciones entre el poder y la sociedad. Esta comunicación es un instrumento de gobierno para el uno y una forma de reconocimiento para la otra. Eso vuelve al poder menos distante para los ciudadanos, que se sienten escuchados, y a la sociedad menos imprevisible para

¹¹¹ Pierre Rosanvallon: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, p. 281, Ediciones Paidós, Barcelona, 2010.

los gobernantes. Esta dinámica de la información tiene, pues, un efecto positivo, indisociablemente psicológico y cognitivo.¹¹²

Una mirada al ejercicio de la acción pública participativa en Cuba nos puede ilustrar sobre los planteamientos anteriores. Esto será abordado a partir de dos tablas elaboradas a tal efecto.

En la primera de estas tablas se explican conceptualmente los significados objetivos de las acciones públicas y el vínculo actoral de las mismas, mientras que en la segunda se analizan y clasifican las acciones públicas realizadas en Cuba en pleno siglo XXI, según la legitimidad que propiciaron o propician al ejercicio de gobierno.

Tabla 1

Tipo de acción pública	Su significado	Objetivo	Tipo de relación entre actores
Conocer	Indagar sobre un problema.	Diagnosticar	Unilateral
Consultar	Indagar sobre las posturas ante un problema.	Contar con las respuestas de la gente.	Demanda cooperación basada en un interés unilateral.
Explicar	Argumentar desde el punto de vista de uno de los actores.	Incidir en la opinión de contrarios e indecisos. Convencer si es posible.	Demanda cooperación basada en un interés unilateral.
Debatir	Intercambiar ideas con argumentos. Descomponer el problema en partes.	Permitir liberar la presión, hacer catarsis y convencer si es posible.	Cooperación basada en intereses comunes.
Consenso	Lograr acuerdos.	Evitar oposición, legitimar una decisión.	Cooperación basada en intereses comunes.

¹¹² *Ibidem*, p. 282.

Concertación	Acordar posiciones comunes y compartidas.	Corresponsabilizar a los actores. Legitimar el proceso.	Igualdad entre partes.
--------------	---	---	------------------------

Fuente: Elaboración propia.

A partir de esta conceptualización queda claro que no basta informar y debatir para legitimar las decisiones políticas y que incluso las mismas no son de por sí suficientes para el logro del desarrollo armónico de una sociedad o localidad, pues en todo caso es imprescindible lograr acuerdos sobre procesos de largo aliento. Lo cual se ha expresado de diferentes formas, pero en la teoría concerniente a las políticas públicas ha tenido como expresión más recurrente los diferentes enfoques (muchas veces contrapuestos) sobre implementación,¹¹³ pero que conducen como tendencia a una visión más amplia y realista de la complejidad del diseño, aprobación y aplicación de las decisiones políticas si se pretende trabajar en un escenario de sostenibilidad y eficiencia de dichas decisiones, lo cual necesita de la corresponsabilidad de la ciudadanía.

Tabla 2

Acción pública participativa	Tipo de acción política realizada	Nivel de legitimización de la política
Revolución energética (2004-2005)	Conocer, consultar y explicar.	Bajo
Lineamientos de la política económica y social del PCC (2011)	Conocer, consultar, explicar, debatir.	Medio
Constitución de la República de Cuba (2019)	Conocer, consultar, explicar, debatir y consensuar.	Alto

¹¹³ Véase: Luis F. Aguilar Villanueva: «Marco para el análisis de las políticas públicas», en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, ITESM/EGAP/Miguel Porrúa, México, 2009; y Guillermo Cejudo, Peter May, Harald Sætren, Peter Hupe y Søren Winter: «Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro», *Gestión y Política Pública*, XXVII(1): 269-283, Centro de Investigación y Docencia A.C., México, ene.-jun., 2018 (disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/378/107>).

Unificación monetaria y reforma cambiaria y salarial (2020)	Conocer, consultar y explicar (en proceso).	Bajo-medio
---	---	------------

Fuente: Elaboración propia.

En esta segunda tabla queda reflejado el hecho de que cuando la gente es consultada y advierte que sus propuestas son tenidas en cuenta, se moviliza en función del apoyo a la decisión política, y es que la participación es una transacción de poder mediante la cual el gestor principal delega y/o traspasa parte de sus funciones y atribuciones a otras partes interesadas que actúan como apoyo y sostén de la política porque se benefician.

Pero esos beneficios no son siempre claros y no son siempre directos, y cuando no son convenientemente explicados terminan creando confusión y oposición a la decisión política, o al menos falta de compromiso con la misma, como ocurrió, por ejemplo, con la sustitución de efectos electrodomésticos en Cuba, que generó una gran deuda con el Estado, la cual, en muchísimos casos particulares, nunca fue sufragada.

La política, como ya se ha recalado, es una actividad discrecional y ello significa que los individuos actúan respecto a ella a partir de sus propios juicios de valor, sus saberes y capacidades. No podemos pretender que los gobiernos municipales generen políticas públicas propiciadoras de desarrollo cuando aún no comprenden básicamente cómo hacerlo, no solo porque no han recibido capacitaciones precisas y sistemáticas para ello, sino además porque en el propio texto constitucional de 2019, en el artículo 191, no se expresa la facultad del municipio para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas, sino solo la de «aprobar y controlar».¹¹⁴

Los gobiernos municipales no pueden ser simples implementadores o ejecutores de la política: ello es algo superado en las concepciones académicas serias sobre políticas públicas a partir de la aparición del enfoque Bottom Up en la implementación de la política¹¹⁵ y la extensión y desarrollo de la teoría de las «burocracias de calle» de Lipsky (1976).

¹¹⁴ Cuba: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, CXVII(5), Ministerio de Justicia, La Habana, 2019.

¹¹⁵ André-Nöel Roth Deubel: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, 12ma. ed., Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

Las perspectivas tradicionales sobre implementación se remontan a la separación de las autoridades políticas y los administradores públicos. Las autoridades políticas lidian con el mundo político, los administradores públicos lidian con el mundo técnico y administrativo. Pero sabemos que para cualquiera que está en las trincheras en cualquier nivel de gobierno u otra organización que lidie con la implementación de políticas públicas, ese abismo, esa división, no existe realmente. Todos están involucrados e influidos en cierto grado por algún aspecto de las dimensiones políticas. Los funcionarios u operadores de nivel de calle o ventanilla actúan discrecionalmente cuando no comprenden, no saben o no les conviene implementar la decisión política a su cargo. Esa es la realidad y solo se conseguirá una implementación consecuente (dejando a un lado sus posibles defectos de diseño) si se enseña y persuade a los implementadores acerca de cómo hacerlo y cómo les conviene hacerlo.

Consideraciones finales

Dadas las características actuales del escenario internacional y de nuestro país, los niveles de legitimación de las decisiones tienen que partir de la concertación, pues el bloqueo y la agresión permanente al Estado cubano obliga, como decía Martí, a contar «con todos y para el bien de todos», pero eso no se logra desde una política estadocéntrica o asistencialista, sino desde un tipo de política que involucre de manera consciente a las personas (cubanos y extranjeros), que tenga en cuenta tanto al país como al territorio y a la pequeña localidad. Para eso hay que estudiar e innovar constantemente y tomar en cuenta las necesidades, opiniones y conocimientos de todos en función de lograr, de manera sistemática, que seamos capaces de orientarnos a partir de posiciones comunes y compartidas.

El asunto de la participación popular o participación ciudadana es un elemento esencial en el esquema de funcionamiento del gobierno abierto, pero dicha participación no puede ser vista o interpretada de manera limitada, si bien conceptualmente se puede coincidir en que existen variadas formas de participación, se considera que en el proceso de construcción socialista el énfasis debe estar en la *participación protagónica y creativa*.

En los medios de prensa y en las redes sociales participar puede ser dar un *like*, pero en los asuntos de gobierno ello es totalmente insuficiente. Las opciones tienen que ser expuestas, los argumentos deben debatirse y las alternativas de solución deben consensuarse a partir de los disímiles saberes, necesidades, intereses, capacidades y posibilidades de todos.

La participación formal de las personas, de los ciudadanos, en los asuntos públicos solo es funcional al poder global establecido, que no quiere que pensemos y actuemos de modo diferente, y brinda recetas «fáciles» basadas en lemas movilizadores como la de «gobierno abierto» para seguir con más de lo mismo. Por ello siempre hay que tener presente aquella frase de Simón Rodríguez, el maestro de Bolívar, respecto al quehacer de Nuestra América: «o inventamos o erramos», a lo que habría que añadir la sabia reflexión de nuestro José Martí:

[...] el buen gobernante en América no es el que sabe cómo se gobierna el alemán o el francés, sino el que sabe con qué elementos está hecho su país, y cómo puede ir guiándolos en junto, para llegar, por métodos e instituciones nacidas del país mismo, a aquel estado apetecible donde cada hombre se conoce y ejerce, y disfrutan todos de la abundancia que la Naturaleza puso para todos en el pueblo que fecundan con su trabajo y defienden con sus vidas. El gobierno ha de nacer del país. El espíritu del gobierno ha de ser del país. La forma del gobierno ha de avenirse a la constitución propia del país. El gobierno no es más que el equilibrio de los elementos naturales del país.¹¹⁶

Bibliografía

ABRAMOVICH, VÍCTOR: «Los derechos humanos en las políticas públicas», en Laura Pautassi y Flavia Marco Navarro (coords.), *Feminismos, cuidados e institucionalidad. Homenaje a Nieves Rico*, pp. 375-392, Fundación Medifé Edita, Buenos Aires, 2021.

¹¹⁶ José Martí: «Nuestra América», en Roberto Fernández (comp.), *José Martí: Páginas escogidas*, t. I, pp. 159-160, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1974.

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: «Marco para el análisis de las políticas públicas», en Freddy Mariñez y Vidal Garza (coords.), *Política pública y democracia en América Latina: Del análisis a la implementación*, ITESM/EGAP/Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- ÁLVAREZ, JESÚS T.: *Historia y modelos de la comunicación en el siglo XX*, Editorial Pablo de la Torriente, La Habana, 1988.
- AMARANTE, VERÓNICA, MARCO GALVÁN y XAVIER MANCERO: «Desigualdad en América Latina: una medición global», *Revista de la CEPAL* (118): 26-47, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, abr., 2016.
- ARIAS YUSTA, LÁZARO E.: «Gestión de contenidos en la web de *Vanguardia*», Trabajo de Diploma, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2021.
- BANCO MUNDIAL: «Indicadores económicos», 2019 (disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicador/GC.XPN.TOTL.GD.ZS?locations=XJ&name_desc=false).
- CASTRO, FIDEL: «Discurso en la Plenaria Nacional Azucarera, Camagüey, 14 de mayo de 1962», disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f140562e.html>.
- _____: «Discurso pronunciado el 20 de diciembre de 1969», disponible en: <http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1969/esp/f201269e.htm>.
- CEJUDO, GUILLERMO, PETER MAY, HARALD SÆTREN, PETER HUPE y SØREN WINTER: «Investigación sobre implementación y gobernanza: Direcciones y retos para el futuro», *Gestión y Política Pública*, XXVII(1): 269-283, Centro de Investigación y Docencia A.C., México, ene.-jun., 2018 (disponible en: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/ojsaide/index.php/gypp/article/view/378/107>).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: *La paradoja de la recuperación en América Latina. Crecimiento con persistentes problemas estructurales*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2021.

- CRESPO, MARÍA C. y JAIME GARCÍA (orgs.): *Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable*, Editora da FURG, Rio Grande, 2020 (disponible en: <http://repositorio.furg.br>).
- CHAPMAN, RICHARD A. and MICHAEL HUNT: *Open Government. A study of the prospects of open government within the limitations of the British political system*, Routledge, London, 1987.
- CHRISTENSEN, TOM y PER LÆGREID: «El estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia», *Gestión y Políticas Públicas*, XIV(3): 557-598, Centro de Investigación y Docencia Económicas A. C., México, 2005.
- CUBA: Constitución de la República de Cuba, *Gaceta Oficial de la República de Cuba*, edición extraordinaria, CXVII(5), Ministerio de Justicia, La Habana, 2019.
- DELGADO BETANCOURT, YAISSET y RAFAEL FONSECA VALIDO: «Entre el ser y el deber ser del periodismo digital», *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Universidad de Málaga, Málaga, ago., 2017.
- DE LA HOZ, PEDRO: «La simulación naufragó», *Granma*, p. 1, La Habana, 29 de enero de 2021.
- DEL RÍO, MIRTHA A.: «Autonomía y democracia municipal: Condiciones imprescindibles para el diseño de políticas públicas de desarrollo local», en Edgardo R. Romero (coord.), *Evaluación y diseño de políticas públicas: Democratización y desarrollo*, pp. 67-83, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2020 (disponible en: <http://feijoo.cdiet.uclv.edu.cu/?libros=evaluacion-de-politicas-publicas>).
- DÍAZ LEGÓN, ORLANDO: «La autonomía municipal y el desarrollo local», tesis de grado, La Habana, 2011 (disponible en: <http://repo-fcsh.upr.edu.cu>).
- ESTÉVEZ, ERNESTO: «La fábula de la silla voladora», *Granma*, p. 2, La Habana, 24 de marzo de 2020.
- GADOTTI, MOACIR: *Historia de las ideas pedagógicas*, Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2004.
- GAGIN, FRANÇOISE G.: «Lo público y lo privado en los filósofos griegos. La cuestión de la libertad», *Praxis Filosófica* (15): 97-110, Universidad del Valle, Cali, 2011.

- _____ : «¿Es la contracultura cínica una negación de las bellas artes? Una provocación moderna cara al filósofo-artista», *Revista Eidos* (20): 247-270, Ediciones Uninorte, Universidad del Norte, Colombia, 2014 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.14482/eidos.20.5914>).
- GUEVARA, ERNESTO CHE: *El socialismo y el hombre en Cuba. Obras (1957-1967)*, Casa de las Américas, La Habana, 1970.
- HERNÁNDEZ, ORISEL: «La Autonomía municipal en el constitucionalismo latinoamericano: realidad y perspectivas en el caso de Cuba», *Cuestiones constitucionales. Revista mejicana de Derecho constitucional* (30), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, ene.-jun., 2014 (doi: 10.1016/S1405-9193(14)70460-3).
- HERNÁNDEZ, JORGE: «Revolución y subversión: Cuba, la crisis y la rearticulación del consenso», en Abel E. González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, Ocean Sur, La Habana, 2021.
- INTERNET WORLD STATS: «Internet World Stats. Usage and Population Statistics», 2019 (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).
- LABACENA, YUNIEL: «Mayor transparencia y eficacia en la comunicación social», *Juventud Rebelde*, La Habana, 26 de agosto de 2021 (disponible en: <https://www.juventudrebelde.cu/cuba/2021-08-26/mayor-transparencia-y-eficacia-en-la-comunicacion-social>).
- LAGE, AGUSTÍN: *La Economía del Conocimiento y el Socialismo. Preguntas y respuestas*, Editorial Academia, La Habana, 2015.
- LANE, JAN E.: *New Public Management*, Routledge, London, 2000.
- LEYVA, ANNERIS I. y ABEL SOMOHANO: «Los intelectuales y la esfera pública en Cuba: El debate sobre las políticas culturales», *Temas* (56): 44-55, La Habana, oct.-dic., 2008 (disponible en: <http://www.temas.cult.cu>).
- LIPSKY, MICHAEL: «Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy», in Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical perspectives on Urban politics*, pp. 193-220, N. J. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1976.

- MALDITA.ES: «144 bulos y desinformaciones sobre el ataque de Rusia contra Ucrania», 22 de abril de 2022 (disponible en: <http://maldita.es/malditobulo/20220325/conflicto-militar-rusia-ucrania-bulos/>).
- MARTÍ, JOSÉ: «Nuestra América», en Roberto Fernández (comp.), *José Martí: Páginas escogidas*, t. I, pp. 159-160, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1974.
- MOLINA RODRÍGUEZ, LINNET: «La convergencia periodística en la prensa cubana. Nuevos roles profesionales para periodistas y académicos», *Islas*, 60(189): 126-136, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.
- MORALES, PAULINA, JOSÉ Á. BERMÚDEZ y JEAN C. GARCÍA: «Planteamientos Sociopolíticos de la Educación en el Pensamiento Filosófico Griego Antiguo: Sócrates, Platón y Aristóteles», *INNOVA Research Journal*, 3(2): 136-146, UIDE, extensión Guayaquil, 2018.
- MORENO, YOELVIS L.: «Bases teóricas, metodológicas y prácticas para una gestión editorial en organizaciones mediáticas cubanas de prensa impresa», tesis de doctorado, Universidad de La Habana, La Habana, 2017.
- NÚÑEZ, JORGE: «El momento, el hombre y las ideas», en Abel E. González (comp.), *Miradas en contexto. Aproximaciones desde la universidad a la Cuba actual*, pp. 44-48, Ocean Sur, La Habana, 2021.
- OBAMA, BARACK: «Memorandum on Transparency and Open Government (OGD), Executive Office of the President of United States of America», Washington D.C., 2009 (disponible en: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/memoranda_2010/m1).
- OLLER ALONSO, MARTÍN y DASNIEL OLIVERA PÉREZ: «La cultura periodística de Cuba, a debate», en Martín Oller Alonso, Dasniel Olivera Pérez y Abel Somohano Fernández (eds.), *Cuba, periodismo es más (+): Transposición, redundancia y dinamismo profesional*, Sociedad Latina de Comunicación Social, Tenerife, 2019.
- OLMO, JULIA A.: «Desinformación: Concepto y perspectivas», Real Instituto Elcano, Madrid, 2019 (disponible en: www.realinstitutoelcano.org).
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT: *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir: aspectos claves*, OECD Publishing,

Paris, 2016 (disponible en: <https://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>).

_____ : *Panorama de las Administraciones Públicas América Latina y el Caribe 2020*, OECD Publishing, Paris, 2020 (disponible en: <https://doi.org/10.1787/1256b68d-es>).

OSBORNE, DAVID E. and TED GAEBLER: *Reinventing Government: How The Entrepreneurial Spirit Is Transforming The Public Sector*, Penguin Press, New York, 1992.

PAUTASSI, LAURA: «La agenda de género a nivel regional: prácticas, enfoques y estrategias», en Marisa Herrera, Silvia Fernández y Natalia de La Torre (dir.), *Tratado de géneros, derechos y justicia: políticas públicas y multidisciplinaria*, pp. 21-40, Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires, 2021.

PÉREZ, YURI: «Constitución de la República de Cuba y transformaciones en el Estado», *Revista de la Universidad de La Habana* (289): 234-256, Universidad de La Habana, La Habana, 2020 (disponible en: <http://scielo.sld.cu/pdf/uh/n289/0253-9276-uh-289-234.pdf>).

PERIODISMO DE BARRIO: «La nueva política de comunicación cubana», 2018 (disponible en: <https://periodismodebarrio.org/2018/12/que-dice-la-nueva-politica-de-comunicacion-cubana/>).

PRENSA LATINA: «Miguel Díaz-Canel: Cuba aboga por el diálogo y participación popular en la toma de decisiones», 2021 (disponible en: <https://www.prensa-latina.cu/2021/11/05/cuba-aboga-por-dialogo-y-participacion-popular-en-toma-de-decisiones>).

RABOTNIKOF, NORA: *En busca de un lugar común: El espacio público en la Teoría política contemporánea*, Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM, México, 2005.

RESUMEN LATINOAMERICANO: «Ucrania: relatos de las prácticas neonazis silenciadas por los medios hegemónicos en el Donbass. Videos», 2022 (disponible en: <https://www.resumenlatinoamericano.org/2022/03/31/ucrania-relatos-de-las-practicas-neonazis-silenciadas-por-los-medios-hegemonicos-en-donbass-videos/>).

- ROA-GARCÍA, MARÍA C.: «Equity, efficiency and sustainability in water allocation in the Andes: Trade-offs in a full world», *Water Alternatives* 7(2): 298-319, Red de Aguas Alternativas, 2014.
- RODRÍGUEZ, ANDRÉS R.: «Fundamentos del concepto de desinformación como práctica manipuladora en la comunicación política y las relaciones internacionales», *Historia y comunicación social*, 23(1): 231-244, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2018 (disponible en: <http://dx.doi.org/10.5209/HICS.59843>).
- RODRÍGUEZ GUERRERO, LISSY y MIGUEL E. GÓMEZ MASJUÁN: «Retos y perspectivas de la convergencia en el escenario mediático cubano: propuesta metodológica para integrar redacciones en el periódico *Granma*», *Alcance*, 7(17): 217-238, Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2018.
- RODRÍGUEZ NORIEGA, CARLOS: «Apuntes sobre el método político de Fidel Castro», en Edgardo R. Romero (coord.), *Fidel Castro y el 60 aniversario de la Revolución Cubana*, pp. 89-126, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019 (disponible en: <http://feijoo.cdict.uclv.edu.cu/?libros=fidel-castro-y-el-60-aniversario-de-la-revolucion-cubana>).
- ROMERO, EDGARDO R.: «Fidel Castro: el relanzamiento de la construcción socialista en Cuba», en Edgar R. Romero (coord.), *Fidel Castro y el 60 aniversario de la Revolución Cubana*, pp. 374-400, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2019 (disponible en: <http://feijoo.cdict.uclv.edu.cu/?libros=fidel-castro-y-el-60-aniversario-de-la-revolucion-cubana>).
- _____ : «La rectificación de errores en Cuba: Causas e impronta a los 60 años de la Revolución Cubana», *Islas*, 61(193): 178-195, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, mayo-ago., 2019 (disponible en: <http://islas.uclv.edu.cu>)
- _____ : «Lo público, la participación ciudadana y su necesario funcionamiento a través de políticas públicas en la sociedad cubana actual», en Edgardo R. Romero (coord.), *Necesidad del carácter público de las políticas de*

desarrollo en función de un modelo socialista próspero y sostenible, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2022.

ROSANVALLON, PIERRE: *La legitimidad democrática. Imparcialidad, reflexividad, proximidad*, Ediciones Paidós, Barcelona, 2010.

ROTH, ANDRÉ NÖEL: *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*, 12ma. ed., Ediciones Aurora, Bogotá, 2017.

SÁNCHEZ, IROEL: «Cuba: Lecciones de una guerra inconclusa», *Granma*, p. 4, La Habana, 1 de abril de 2022.

SANTANDER, PEDRO: *La batalla comunicacional. Defensa, ataque y contraataque en América Latina*, El perro y la rana, Caracas, 2020.

SAUTIÉ, MADELEINE y LAURA M. GIRÁLDEZ: «Que dimita el odio, la provocación y el irrespeto», *Granma*, p. 2, La Habana, 29 de enero de 2021.

WEBER, MAX: *Economía y Sociedad*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 1971.

La comunicación y su centralidad en el ejercicio público de las políticas de desarrollo en la Cuba actual

Tania Vázquez Luna

La gestión de las organizaciones políticas y gubernamentales requiere un uso sistemático de la información, así como canales y mensajes de comunicación que faciliten y propicien los procesos de toma de decisiones. No es posible ejercer un ejercicio de gobierno sin la oportuna información que circule y fluya entre todos los actores de intervención pública. Igualmente, no es viable el desempeño de una organización política sin que intervengan cuestiones relativas al liderazgo, la imagen pública, la socialización y el intercambio discursivo entre todos los actores que intervienen en los procesos de administración y la ciudadanía, y entre ella y los servicios públicos.

El contexto cubano no ha sido indiferente a partir del reordenamiento de los sistemas de gestión y desarrollo de los gobiernos, tanto provinciales como municipales. Sin embargo, al afrontar tales innovaciones cabe desarrollar análisis que permitan incluir temas claves que tienen como eje central la actividad comunicacional desde su carácter público, así como la relación de las organizaciones públicas con la ciudadanía, pero transversalizando el análisis a la inclusión de los sistemas de información y comunicación como recursos estratégicos y de gestión.

La comunicación se presenta como un recurso que deviene gestión y contribuye al éxito del objeto social y a la visión estratégica de las organizaciones. Así como la efectividad de las acciones de gobierno dependen de una adecuada estructura de la información, un sistema de comunicación que garantice un intercambio constante de mensajes reafirma el consenso político y el mantenimiento de relaciones fecundas entre los actores dentro de la administración pública.

Los gobiernos locales requieren de la comunicación para concebir y ejecutar su estrategia en función de articular políticas de desarrollo que se estructuren en espacios públicos donde

medie el ejercicio de participación. En la gestión de dichas políticas se debe utilizar de forma intensiva, planificada y estratégica la comunicación.

Las organizaciones políticas demandan, hoy más que nunca, la aplicación de procedimientos de comunicación política desde una concepción operativa, creativa y estratégica, pues de ello dependerá la consecución de objetivos propuestos con la consiguiente evaluación y mediación de los mismos, así como proveer a la práctica comunicativa de herramientas profesionales que la alejen lo más posible de la aleatoriedad, la improvisación y el espontaneísmo en la realización de actividades comunicativas.

En la actualización del modelo social, económico y político del país y los ajustes necesarios desarrollados en materia de políticas sociales y económicas en el 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba en 2017, se asume la necesidad de la implantación de una política de comunicación social del Estado y el gobierno, realizando las transformaciones funcionales y estructurales requeridas. Todo ello fue ratificado en el 8vo. Congreso del PCC (2021), al asumir una continuidad en el proyecto de desarrollo, con el perfeccionamiento y actualización de los conceptos y formas de hacer.

El propio Díaz-Canel ha abogado por el desarrollo creativo de la comunicación social, como un pilar a incorporar en el trabajo. Al respecto, el presidente de la República ha afirmado:

Es hora de comprender y emplear todos los recursos de la comunicación social [...] Debemos aprovechar todos los espacios de la comunicación para dar nuestra batalla como revolucionarios, haciendo sentir el peso de la historia, las razones y convicciones patrióticas, las claves del liderazgo colectivo. Tenemos el desafío de contar con voz propia todo lo bueno que ha hecho, así como lo que puede y debe seguir haciéndose, mostrando nuestras luces y compromisos.

Pero ¿cómo articular la comunicación política en aras de hacerla operativa, coherente y efectiva en función de su ejecución? Es precisamente a partir de una gestión coordinada que se logra ejecutar e implementar acciones de comunicación precisas. En el terreno de la comunicación política, el desarrollo de ordenamientos que establezcan cronogramas de acción, mecanismos procedimentales e instrumentos de implementación y evaluación de

resultados tienen su concreción en la estrategia de comunicación, la cual permite orquestar y gestionar con mayor grado de efectividad la comunicación. Para ello se formula como problema de investigación el siguiente:

- ¿Qué elementos teórico-metodológicos debe poseer un procedimiento de estrategia de campaña para contribuir a la gestión de la comunicación política en Cuba?

Objetivo general:

- Proponer un procedimiento general de estrategia de campaña de comunicación política para las organizaciones políticas en Cuba.

Objetivos específicos:

- Fundamentar teórica y metodológicamente los elementos que componen una estrategia de campaña de comunicación política.
- Describir los componentes de un procedimiento general de estrategia de campaña de comunicación política.

La propuesta de un procedimiento es conveniente, ya que permite desarrollar una sistematización con basamento teórico para el diseño de estrategias de comunicación política, atemperadas a las características del escenario de investigación. El procedimiento tiene como máxima estipular una metodología que permita secuencialmente desarrollar una serie de disposiciones y aplicar una serie de instrumentos en la consecución de una estrategia de comunicación política.

La gestión de la comunicación política permite, desde una mirada articulada y planificada, extrapolar un ejercicio estratégico de la comunicación. Respecto a las funciones de la administración pública en la sociedad, la acepción de comunicación que debe ser conceptualizada se refiere a los ámbitos de la comunicación organizacional, la comunicación política, la comunicación gubernamental y su rol como eje mediador entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. Sin embargo, a pesar de los disímiles llamados de la alta dirección del gobierno cubano, sobre todo en el más reciente discurso de clausura del 8vo. Congreso del PCC (2021), se ha hecho un llamado a incluir la

comunicación social como eje estratégico de la actividad de gobierno, propuesta que no ha sido del todo comprendida en los escenarios locales de actuación profesional de la comunicación.

Para el cumplimiento de la misión dentro de las organizaciones de la administración pública, resulta vital entender el valor de la comunicación. Esto se debe fundamentalmente a que la comunicación, a la vez que establece una eficiencia a través de su adecuada gestión, puede construir una red de relaciones basadas en la asunción colectiva de significados asociados al buen gobierno.

El punto de partida de este trabajo es el reconocimiento de la importancia de esos sistemas como eje estratégico para la administración pública. Lo anterior implica, pues, la comprensión de la comunicación no solo como un medio instrumental para el logro de objetivos de gestión, como en efecto ocurre en la mayoría de los casos de la práctica cubana, sino como un eje estratégico que intermedia las dinámicas de poder, conflicto, colaboración y participación dentro y fuera de las organizaciones públicas.

Esta realidad se ha hecho cada vez más latente con la adopción de la innovación dentro de los procesos de gestión de gobierno y la inclusión de la tecnología como parte del proceso de informatización del país, y más recientemente con la inclusión de otros escenarios de actuación como: plataformas digitales, redes sociales, dispositivos móviles, etc.

La comunicación y su lugar en los espacios públicos

Al examinar el poder político y los límites entre el espacio privado y el lugar de nacimiento del espacio público, se advierten complejidades propias de su análisis. Es el escenario propicio para que se presenten los diferentes actores políticos para exponer las confrontaciones del poder.

Existe entonces no solo un reto con relación a los límites del espacio público, que es el poder, sino también un principio ligado a los límites con lo privado.

La articulación entre la individualidad y el bienestar público determina en gran medida el sentido de la libertad individual y colectiva. Partiendo de la acción política, consciente y voluntaria del hombre, tendente a asegurar la libertad y la seguridad de los individuos,

representadas por la ley y el Estado, respectivamente, fundamentan un reparto entre lo individual y lo colectivo, entre lo público y sus límites con lo privado.

Sin embargo, cuando se activan los análisis sobre los recursos en torno a los cuales se articula el ejercicio de gobierno y las administraciones, el escenario público reviste una importancia medular para articular estrategias, políticas y normas de gestión.

Lo público se trastoca en escenario de interés común, que involucra o compete a todos los actores de la sociedad. De ahí que al asumir la noción de servicio público prestada por el gobierno y la administración, se tengan en cuenta todas aquellas prestaciones elementales de la cotidianidad de la ciudadanía.

A partir de este presupuesto, deben destacarse las políticas que desde los gobiernos se dirigen para y con la ciudadanía. De esta manera, lo público se transforma en el espacio donde las relaciones sociales se materializan en las prácticas definidas por la diversidad y el accionar de diferentes actores, sociales y políticos.

De este modo, las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno, sino también la definición de estos problemas, la postulación de relaciones causales en torno a ellos, la formulación de criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como comprende las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen.¹¹⁷

Si se asume tal proceso de gestión e implementación de las políticas públicas, tal análisis no puede ser desprovisto de la comunicación y su accionar. Según Canel (1999), la importancia de la comunicación en el ejercicio político de gobernar radica en que esta tiene un gran impacto en la actividad de adopción y aplicación de decisiones. En primer lugar, porque la comunicación es esencial a la actividad de toma de decisiones, ya sea por el intercambio de información como por los procesos de negociación entre los actores implicados. En segundo lugar, la comunicación es fundamental para que las medidas tengan impacto sobre aquellos a quienes van dirigidas. Y por último, Canel señala que la comunicación es esencial a la organización de la comunidad, ya que orienta a la sociedad

¹¹⁷ Fernando Martín, Gustavo Dufour, Martín Alessandro y Paula Amaya: *Introducción al análisis de Políticas Públicas*, p. 61, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires, 2013.

por medio de la definición de objetivos y la identificación de problemas con el fin de conseguir consenso.

La comunicación que involucra al órgano de gobierno es definida como comunicación gubernamental. Su relevancia radica en la interacción comunicativa que se establece entre las instituciones (gobierno) y públicos (ciudadanos), y por ende es un medidor a la hora de evaluar la gestión de gobierno.¹¹⁸

Según Pedraglio (2012), existen diferentes maneras de concretar la comunicación entre el Estado y los ciudadanos. Una primera forma es a través de políticas públicas, pues cuando se dicta y se aplica una política pública el Estado se está comunicando, ya que envía un mensaje a la población sobre la forma en que concibe un problema determinado y las razones por las que le da solución de una determinada manera. Una segunda forma es la comunicación directa, vía autoridades o gestores, usando los medios de comunicación. Una tercera es la difusión de la normatividad aprobada.¹¹⁹

Para un entendimiento estructurado de las políticas públicas y el papel vinculante de la comunicación, es relevante analizar las fases que componen el ciclo de diseño de las políticas. Alza (2013) señala que si bien las fases se presentan en una secuencia determinada, estas pueden cruzarse, retroalimentarse, reforzarse o negarse entre sí. Entre las fases se encuentran la etapa de agenda, el diseño, implementación y evaluación de la estrategia.¹²⁰ Sin embargo, al incluir los procesos comunicativos en el análisis, esto no puede asumirse como un peldaño exclusivo para ejercer tal actividad. La comunicación se presenta de forma transversal en cada fase, aun cuando pueda ser más visible en la fase de implementación de las estrategias de comunicación dentro de los planes de acción.

¹¹⁸ Véase: Delle D. Franco: «La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno», en Luciano Elizalde, Damián Fernández y Mario Riorda (eds.), *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*, pp. 229-256, La Crujía, Buenos Aires, 2011; y Mario Riorda: «La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental», *Polítai: revista de ciencia política*, 2(3): 97-122, 2011.

¹¹⁹ A. D. Díaz y J. L. Leguía: «Gestión de la comunicación de políticas públicas en gobiernos locales. Estudio de caso de la política pública de seguridad ciudadana “Miraflores 360°” de la municipalidad distrital de Miraflores en el período 2011-2014», tesis presentada para obtener el título profesional de Licenciado de Gestión, con mención en Gestión Pública, p. 10, Facultad de Gestión y Alta Dirección, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2014.

¹²⁰ *Ibidem*, p. 15.

La gestión, un camino estratégico

Gestionar la comunicación política implica definir un conjunto de acciones y procedimientos mediante los cuales se despliega una variedad de recursos de comunicación para apoyar la labor de las organizaciones.¹²¹ El proceso básico sobre el que se sustenta la definición o encadenamiento de las distintas tácticas o acciones y la gestión estratégica son actividades que se implementan en las organizaciones políticas en conjunto con los demás actores, con el fin último de ejecutar e implementar dicha estrategia. Obteniendo de esta lógica de trabajo el tipo de comunicación que se debe realizar en función del *target* a los cuales se quiere impactar y del lugar en que se desarrolle la campaña, sin perder de vista los objetivos que le dieron origen dentro de la estrategia.

La gestión de la comunicación debe desarrollarse sobre la base de una estrategia integral de comunicación. De lo contrario se implementarán acciones y herramientas de comunicación aisladas, incoherentes entre sí y sin posibilidades de evaluar su gestión.¹²² De ahí que la comunicación estratégica se entienda como una forma de acción social que se caracteriza por la interacción simbólica para resolver problemas o maximizar oportunidades.

La estrategia se asume de esta forma, como las pautas que integran los objetivos, las políticas y acciones de una organización, y que no son más que las tácticas empleadas y las decisiones asumidas para la consecución de sus fines, que definen a la organización y sus valores. De ahí que cuando se habla de una estrategia aplicada a la comunicación, esta se caracteriza por un carácter normativo y unificador, con un pensamiento a largo plazo, que define responsabilidades y propósitos a todo nivel, generando procesos de interacción y la unificación de recursos en relación con los objetivos.¹²³

En conclusión, se necesita la comunicación estratégica para establecer un curso de acción y una gestión integral de la comunicación política. Por tanto, los objetivos se definen y operacionalizan en una campaña de comunicación a partir de las líneas de acciones y programas de actuación que desarrolla.

¹²¹ Marcelino Miyares, Carlos Germano, Jorge Dell’Oro, Alberto Aragón y María T. Peña: *Guía para una Comunicación Política Exitosa*, p. 18, Organización de consultores políticos Latinoamericanos OCPLA, 2005.

¹²² Juan J. Larrea y Augusto Erbin: *Comunicación política en Latinoamérica. Gestión, campañas y Tic’s*, Comunicación Latinoamericana, Buenos Aires, 2010.

¹²³ Francisco J. Garrido: *Comunicación estratégica*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2004.

El proceso básico de encadenamiento de las acciones planteadas dentro de una estrategia permite el desarrollo de actividades por parte de las organizaciones políticas, que en conjunto con los equipos de ejecución e implementación de dicha estrategia durante las campañas se convierten en pieza clave para la gestión comunicacional. María Canel defiende una postura aglutinadora cuando sostiene que la estrategia es un plan, una guía, pauta o patrón de comportamiento integral, que ordena y sistematiza.¹²⁴ De acuerdo con la propia autora, la estrategia de comunicación es planteada conforme al contexto de los objetivos estratégicos, de la visión política y la misión de la organización,¹²⁵ y agrega que la comunicación actúa al final de la decisión de la estrategia política, con el fin de facilitar la aplicación de esta.

En política la planificación estratégica de comunicación se asocia con la conceptualización a largo plazo, en la ejecución de políticas y en la realización de campañas, como requisito para lograr el éxito y el desarrollo sostenible.¹²⁶ Este constituye el eje central de los retos y apuestas puntuales en el desarrollo de un procedimiento para implementar estrategias de comunicación política en Cuba, en la misión desafiante del sistema en la subversión de los códigos dominantes de las estructuras de poder político y mediático.

Caso: Cuba

Según Castillo y Santana (2014), el desarrollo local es una alternativa de solución ante la pobreza para muchos países del mundo. Estos autores mencionan lo que propone el Centro de Estudios de Desarrollo Local y Comunitario de Cuba, al relacionarlo con este fenómeno: un desarrollo local basado en el empoderamiento de los gobiernos locales, donde la autogestión de los recursos del territorio (humanos, materiales, naturales, espirituales y patrimoniales) es esencial para la toma de decisiones.

Muy ligado a esto está el criterio de Madoery (2001), al enfatizar que el desarrollo local es una clara oportunidad para la innovación política, ya que permite una relación más

¹²⁴ María J. Canel: *Comunicación política, una guía para su estudio y práctica*, Tecnos, Madrid, 2006; y María J. Canel: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.

¹²⁵ María J. Canel: *Comunicación de las Instituciones Públicas*, p. 79, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.

¹²⁶ Peter Schröder: *Estrategias políticas*, p. 9, Fundación Friedrich Naumann/OEA, México, 2004.

directa con la población, donde pueden experimentarse nuevas formas de participación y nuevas relaciones entre administración y ciudadanos.

En este escenario, el nuevo modelo socioeconómico iniciado en Cuba en las últimas décadas identifica al espacio local como un nivel importante del desarrollo del país y en la experimentación de nuevas formas de gestión y proyección social.¹²⁷

Así, la noción de servicios públicos abarca actividades tan diversas como la comunicación (información pública). De esta se denota la información orientada a la colectividad, y es transmitida como un ejercicio de transparencia y, por ende, de su legitimación en el ejercicio de poder público. El acceso de los ciudadanos a la información pública del Estado es un derecho fundamental y básico del ciudadano, que implica, para el Estado la obligación de difundir y comunicar la información sobre su gestión administrativa.¹²⁸

En ese sentido, se puede decir que la planeación de campañas representa un ejemplo de planificación y proyección estratégica en el ejercicio público de la comunicación. Se constituye así dentro de las funciones del Estado el deber de informar a la ciudadanía sobre los manejos públicos, lo que garantiza un derecho constitucional de acceso a la información sobre asuntos de interés público. Lo cual se recoge en la Constitución de la República de Cuba (2019) en su artículo 53 y es ratificado en la Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos (2017), cuando refieren: «La información, la comunicación y el conocimiento constituyen un bien público y un derecho ciudadano. Las limitaciones a este derecho están determinadas por la legislación establecida en materia de defensa y seguridad nacional».¹²⁹

De ahí que una estrategia de campaña de comunicación política incluya: planes estratégicos de carácter ideológico que sirven como guía, pauta, orden, y que sistematizan de forma integral, conforme a los contextos y los objetivos estratégicos, la visión, misión y política de la organización en función de la gestión de la comunicación política, como

¹²⁷ Rayza Portal, Raúl Garcés y Willy Pedroso (coords.): *Información, Comunicación y cambio de mentalidad. Nuevas agendas para un nuevo desarrollo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2017.

¹²⁸ Alejandro Fuenmayor: *El derecho de acceso de los ciudadanos a la Información Pública: Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, p. 23, Oficina de la UNESCO para América Central, 2004.

¹²⁹ Cubadebate: «¿Qué política se plantean el Estado y el Gobierno para la comunicación social? Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos», disponible en: <http://www.cubadebate.cu>.

marco conceptual y operacional de la comunicación en las decisiones de estrategia política y adaptativas de cualquier organización con dicho carácter.¹³⁰

Esto se manifiesta en la creación coherente de un proceso de gestión que se dispone como bases de la concreción de acciones comunicativas en diversos soportes y multiplataformas, de manera sistemática y planificada en un período de tiempo.

Assumiendo la conceptualización metodológica sobre las fases de investigación, planeación, implementación y evaluación como proceso complejo, situacional, fluido e integral, que permiten establecer la interrelación que nace del vínculo de los actores involucrados y la consecución de los objetivos propuestos.¹³¹

Uno de los mayores desafíos institucionales radica precisamente en el diseño de sistemas de información ajustados a esas realidades contextuales. El mayor reto para una efectiva gestión de gobierno local radica en la capacidad de interacción, relación e integración de un sistema de información que contemple diversos actores locales.¹³²

Desde la norma se empieza a proponer un interés por concebir la gestión de la comunicación en un sentido más amplio y estratégico, más allá de la difusión de información, para posicionarla como eje transversal en función de la instauración de una cultura organizacional cohesionada con los propósitos misionales de la entidad y del ejercicio público.

Se establece así, como parte de la actualización del modelo social, económico y político del país y los ajustes necesarios desarrollados en materia de políticas sociales y económicas, asumidos en el 7mo. Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) en el Pleno del Comité Central del PCC en 2017 y respaldado por la Asamblea Nacional del Poder Popular el 1 de junio de 2017, el Lineamiento 265, donde se apunta la necesidad de implantación de una Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos,

¹³⁰ Véase: Peter Schröder: ob. cit.; María J. Canel: ob. cit., 2007; Alfredo Dávalos: *Metodologías y estrategias para las campañas políticas*, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (ICADEP), México, 2013; Juan J. Larrea y Augusto Erbin: ob. cit.; Marcelino Miyares, Carlos Germano, Jorge Dell'Oro, Alberto Aragón y María T. Peña: ob. cit.; Tomás Bello, Arlene Comas y Sara Peña: *Propaganda: Reflexiones*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004; y J. E. Ayala: «La propaganda revolucionaria, servicio de la continuidad histórica. Estudio de caso», tesis de Licenciatura en Comunicación Social, Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.

¹³¹ María J. Canel: ob. cit., 2007; J. E. Ayala: ob. cit.; Tomás Bello, Arlene Comas y Sara Peña: ob. cit.; y Rafael A. Pérez: *Estrategias de comunicación*, Book Print Digital, Barcelona, 2008; Leysi Rubio y Darío G. Sánchez: «¿Cómo hacer comunicación en gobiernos locales?», *Cubadebate*, 25 de abril de 2018 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu>).

¹³² Rayza Portal, Raúl Garcés y Willy Pedroso (coords.): ob. cit., p. 198.

realizando las transformaciones funcionales y estructurales requeridas. Para ello se prioriza, en sus tareas iniciales, el diseño de una estrategia de comunicación que acompañe la actualización del modelo económico y social, y que contribuya a mantener las principales fortalezas con las que se cuenta para el desarrollo de un socialismo próspero y sostenible.

En dicha Política quedan recogidas como limitantes diagnosticadas en el contexto cubano la no existencia de estrategias comunicacionales suficientemente articuladas. Para ello establece como principios, entre otros, «entender la comunicación como un recurso estratégico de dirección del Estado y Gobierno, instituciones, organizaciones, empresas y medios de comunicación masiva». Sin embargo, a pesar de la normativa y desde los modelos diseñados, para operar una gestión más estratégica de la comunicación, aún persisten prácticas comunicativas tradicionales en las que no se abandona la intención transmisiva de información. Todas estas limitaciones identificadas se incluyen en el diagnóstico recogido en la referida Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos (2017).

En lo que se refiere a la información y comunicación, los documentos sobre la conceptualización del modelo y los ejes estratégicos de la nación hacia el año 2030 abren cauces prometedores, al conceptualizar ambos campos como «recursos estratégicos de desarrollo», «prioridades del Estado» y como «bienes públicos y derechos ciudadanos».¹³³

Aun en esta compleja situación el país intenta, no sin limitaciones y errores, establecer un escenario propicio para el desarrollo informacional. Una revisión de los documentos programáticos de la nación, concebidos con la Actualización del Modelo Económico (AME), iniciada con los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución en 2011, demuestra la existencia de una voluntad política en torno a promover una mayor participación activa de los ciudadanos en la toma de decisiones, al ser este un principio inherente y clave para la construcción del socialismo y para el estímulo del desarrollo social desde las comunidades del país.¹³⁴

¹³³ Leysi Rubio y Darío G. Sánchez: ob. cit.

¹³⁴ Raúl Garcés, Déborah Torres, Tamara Roselló, Fidel A. Rodríguez, Yohana Lezcano, Willy Pedroso, Jessica Domínguez, Zulema Tanquero, Odett Domínguez, Rocío Baró, William E. Tolentino y Rubén Padrón: *Comunicación e información estratégica en Gobiernos locales*, p. 15, Universidad de La Habana, La Habana [s.f.].

Sin embargo, el reto de la comunicación política va más allá del ejercicio de transmisión de información, sino que debe potenciar la rendición de cuentas de los servidores públicos, estimular políticas de transparencia, lograr procesos de participación real, en función de articular una correlación en el ejercicio de gobierno entre el Estado y la ciudadanía en la gestión del desarrollo.

Componentes de un procedimiento general de estrategia de comunicación política

El modelo de análisis propuesto partió de una revisión exhaustiva de la cuestión. A partir de esa revisión se adopta una visión frente a la gestión de la comunicación política que involucra elementos comunicativos estratégicos y organizativos. El objetivo es listar aquellos elementos que con mayor relevancia se deban tener en cuenta para el desarrollo de un procedimiento operativo aplicable a diversos escenarios de actuación en materia de comunicación política, de forma más centrada y unificada al contexto de implementación. De ahí la necesidad de profundizar en el conocimiento de esta materia hasta llegar a la situación actual, con el fin de sistematizar teórica y metodológicamente las fuentes bibliográfico-documentales consultadas que proporcionaron los parámetros para dilucidar el estado de la cuestión.

En este sentido se asumen, desde los referentes teóricos y metodológicos de la esfera internacional y nacional, los siguientes: Paniagua (2003); Schröder (2004); Canel (1999, 2007); Dell'Oro (2011); Dávalos (2013); Larrea y Erbin (2010); Miyares et al. (2005); Ayala (2013), Bello, Comas y Peña (2004); y Pérez (2008), con el fin de sistematizar un proceder ajustable al contexto de investigación. Para estos autores la estrategia de comunicación política se evidencia como un proceso que transita por varias fases: investigación, planeación, implementación o ejecución y evaluación o monitoreo.

Estrategia de campaña de comunicación política

La estrategia de comunicación política necesariamente tiene que estar enmarcada dentro del proyecto político y responder a los objetivos generales de este. La estrategia, sus tácticas, acciones y herramientas siempre deben estar en diálogo constante con el proyecto político para evitar hacer un reduccionismo. La estrategia no se determina de una vez, sino que

exige poder modificarse según evaluaciones, necesidades, expectativas y nuevos objetivos.¹³⁵

Fase de análisis

Esta fase asume el análisis del contexto político, legal, económico, social y cultural en que se desarrollará la estrategia. En el diseño de una campaña no se debe descuidar la investigación sobre los escenarios demográficos, la información histórica, cultural y social. Estas primeras acciones evitan errores posteriores en el diseño de la estrategia y, por consiguiente, en la formulación de sus objetivos. Para una adecuada determinación de cuáles objetivos establecer, son necesarias variadas herramientas de diagnóstico que permitan determinar los ejes de las problemáticas que afectan a la sociedad y cuáles son los posibles cursos de acción. Un buen análisis inicial debe incluir también el seguimiento de los medios para determinar cuál es el nivel de cobertura de la audiencia, las características técnico-artísticas que proponen los medios de comunicación respecto a la evolución de la campaña.

Con toda esta información y la provista por el equipo de campaña, comienza a determinarse la estrategia de campaña, con la evaluación de sus fortalezas y debilidades, así como de las oportunidades y amenazas.

Fase de concepción o estrategia creativa del mensaje

Una vez analizado el punto de partida contextual en el que se desarrollará la estrategia de campaña, comienza un proceso creativo importante en el que se toman decisiones trascendentales en cuanto a la construcción del mensaje en sí.

- Mapa de público: En este momento de la fase de análisis se realizará una segmentación de los destinatarios de la campaña, para elaborar mensajes lo más concretos y adecuados posible a cada uno de los sectores. En este sentido, una de las clasificaciones más completas de características del público es la brindada por María Canel, basada en autores como Teodoro Luque, Reardon, Newman, José Luis Sanchís, Nimmo, Lindon o Maarek. Según esta autora, los factores que pueden

¹³⁵ Juan J. Larrea y Augusto Erbin: ob. cit.

ayudar a clasificar son: demográficos, económicos, políticos, sociológicos y los hábitos de consumo de información.

- Estrategia de comunicación: En este momento de concepción creativa se establece el sistema de objetivos fundamentales sobre los que se va a trabajar en la estrategia de campaña. Se establece el objetivo general y los objetivos específicos, así como el *target* (público objetivo) hacia el cual se van a dirigir las acciones de campaña.

A partir de este momento debe quedar definido el concepto básico de campaña, que no es más que esa idea central en torno a la cual entretrejer las acciones. Cuando se ha llegado a definir la idea, es necesario darle contenido a esta para que funcione como concepto.

- Estrategia del mensaje: Construcción del mensaje. Este es un momento clave en el proceso de diseño de una campaña. Aquí se definen las líneas de mensaje, que no es más que el tema central de la campaña, así como la promesa básica de esta. En relación con esto se halla la definición del tono de la campaña, que puede ser de corte racional o emocional (agresivo, delicado, prudente).¹³⁶ El tono es el estilo particular para expresar algo, según la intención que se tenga, los objetivos que se busquen o el estado de ánimo de la persona.¹³⁷

En esta fase igualmente se debe asumir el sistema de símbolos que se van a emplear en la campaña. Toda la identidad gráfica e imagen para la campaña debe ser un producto que nazca de la estrategia creativa.¹³⁸

- El sistema de símbolos (logos, colores, eslogan, tipografía): Es el diseño de los elementos gráficos o simbólicos de la campaña, ya sean colores, signos, tipografías, etc., que deberán cumplir con lo que se conoce por *unidad de campaña*, que tiene

¹³⁶ José L. Sanchís: «Elementos básicos de una campaña electoral», Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.

¹³⁷ Alfredo Dávalos: *Cómo diseñar campañas políticas exitosas*, p. 30, Ágora Democrática Programa conjunto del Netherlands Institute for Multiparty Democracy e IDEA Internacional Strategos, Red Latinoamérica, 2008.

¹³⁸ *Ibidem*, p. 46.

como propósito lograr que la misma tenga unidad y similitud, tanto entre el contenido como en la forma de los mensajes.

- Estrategia de prensa o de medios: transmisión del mensaje: En esta fase corresponden las decisiones en cuanto a la difusión del mensaje. De lo que se trata es de transmitir el mensaje de una manera coherente y unificada. La definición de un Plan de Medios, así como los canales que se van a utilizar en la campaña, será otro de los aspectos más importantes que hay que tener en cuenta en esta fase. Todos los esfuerzos en la planeación de medios deben estar orientados a usar los más adecuados para la campaña, tratando de obtener el mayor alcance y frecuencia posible.
- Nuevas tecnologías: Estrategia de e-campaña. La gestión de una campaña 2.0. Cuando se toma la decisión de realizar una campaña política 2.0 en Internet, es fundamental entender que debemos contar con una estrategia integral de comunicación capaz de lograr los objetivos planteados y de posicionar el proyecto político en cuestión. De forma general, se esbozarán algunos elementos a considerar para desarrollar una estrategia de campaña en Internet:¹³⁹
 - Definir los objetivos y alcances de esta campaña.
 - Desarrollar una estrategia clara y precisa de gestión de los contactos.
 - Conocer con qué recursos humanos y económicos se cuenta.
 - Conocer las herramientas.
 - Las microcampañas: Son campañas dentro de una campaña general de comunicación en Internet, pero dirigidas a públicos específicos y referentes a temas concretos.
 - Medición del éxito de una e-campaña 2.0.

Una correcta gestión de la comunicación digital debe ser coherente con toda la estrategia de comunicación en el cumplimiento de sus objetivos y en los lineamientos en materia de coordinación de los recursos, de la planeación creativa del mensaje y de la ejecución de las acciones, así como en la medición de sus resultados.

¹³⁹ Juan J. Larrea y Augusto Erbin: ob. cit., pp. 275-281.

Fase de ejecución

Las estrategias de campaña no pueden asumirse como un período uniforme de ejecución de acciones. Para cada momento se articulan objetivos específicos y acciones específicas para ir sistematizando la transmisión del mensaje de forma paulatina e intencionada. En este sentido, Maarek (1997) y Sanchís (2014) asumen esta organización con la denominación de *timing* de campaña, en función de la introducción e intensificación de un mensaje a lo largo del desarrollo de la misma. El *timing* indica qué elementos usar y cuándo deben usarse;¹⁴⁰ de ahí que una adecuación en la secuencia de las acciones de la campaña dé coherencia a la misma.

El desarrollo de la campaña implica un desarrollo cronológico (calendarización) de la misma y en este momento se deben tomar dos decisiones fundamentales: la elección de la fecha de inicio de la campaña y la elección del momento de intensificación de la misma. Lo ideal sería, según Maarek (1997), la combinación de varios de estos métodos para conseguir una mayor eficacia.

La elaboración del Plan de Comunicación debe recoger el objetivo estratégico del mensaje en cada momento de la campaña, los destinatarios de dicho mensaje, la expresión del mismo y las técnicas y estrategias que se van a utilizar para transmitirlo en cada momento.

Fase de control y evaluación

El control de la estrategia es el cierre de la planificación estratégica y el inicio de la verificación de los viejos planes y del desarrollo de los nuevos. Tras cada implementación de estrategias es necesario volver a recoger datos para poder observar el impacto de las medidas sobre los objetivos tácticos y estratégicos.¹⁴¹ En la literatura especializada se esgrimen disímiles propuestas para evaluar los resultados de una campaña, por lo que es pertinente enumerar algunos de los elementos más generales a la hora de evaluar una campaña:

¹⁴⁰ José L. Sanchís: ob. cit., p. 227.

¹⁴¹ Peter Schröder: ob. cit., p. 207.

Investigaciones cuantitativas	Investigaciones cualitativas
<input type="checkbox"/> Encuestas <input type="checkbox"/> Panel <input type="checkbox"/> Observación	<input type="checkbox"/> Focus <input type="checkbox"/> Entrevista en profundidad

De forma general, de lo que se trata es de establecer puntos de control y evaluación sistemáticos en la calendarización de la campaña con vistas a medir los objetivos estratégicos.

Consideraciones finales

Uno de los mayores desafíos institucionales para el actual escenario cubano radica en el diseño de sistemas de información ajustados a las realidades contextuales, sobre todo en la inserción institucional en los terrenos de la comunicación pública, asumiendo las demandas cada vez más crecientes de información, en un contexto interno donde emergen actores económicos al margen del sector estatal y donde asoma una sociedad cada vez más diversa, todo ello enmarcado en un contexto permeado por la situación creada por la pandemia y el recrudecimiento de las políticas económicas y comunicacionales hostiles de los Estados Unidos contra el país. Esto último, sin lugar a duda, con una marcada intención de influir con contenidos y material subversivo en el consumo cultural de los cubanos.

Sin embargo, con vistas al reordenamiento del sistema social, político y económico, Cuba no cesa en su intento por construir una sociedad donde prime el intercambio y la participación ciudadana. El escenario informacional desde la gestión de gobierno contribuye a utilizar el recurso comunicacional de forma óptima para garantizar un accionar efectivo en los diferentes ámbitos de interacción social. A través de los años se han establecido parámetros, se han realizado inversiones para mejorar los servicios que tienen que ver con esta área tecnológica.

Además, y como parte de la integración del sector académico a los procesos de innovación de la gestión de gobierno, la Universidad de Ciencias Informáticas (UCI) se ha dedicado al estudio de los gobiernos electrónicos con la creación de *software* y sitios web para la implementación de tales plataformas.

Entre las acciones que se recogen en la Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos, se encuentra incluir en los planes de desarrollo local acciones de

comunicación que favorezcan el conocimiento de la gestión gubernamental, la participación de la ciudadanía, el diálogo con el pueblo y que refuercen el papel del delegado de circunscripción.

Sin embargo, a pesar de la normativa y desde los modelos diseñados, para operar una gestión más estratégica de la comunicación aún persisten prácticas comunicativas tradicionales en las que no se abandona la intención transmisiva de información. Del mismo modo, se localizan dinámicas comunicativas que focalizan su interés diario en la relación con los medios masivos de comunicación y en la simple difusión de las metas alcanzadas por la organización.¹⁴²

La adopción de estas posturas se ha reconfigurado en la práctica. Esto puede apreciarse en las entidades gubernamentales en la concepción de las denominadas oficinas de prensa, que se focalizan, en el mejor de los casos, en procesos meramente transmisivos de información y toman como fuente periodística de los contenidos a los medios masivos. Todas estas limitaciones identificadas han sido reflejadas en el diagnóstico recogido en la referida Política de Comunicación Social del Estado y el Gobierno cubanos (2017).

Sin embargo, el reto de la comunicación gubernamental va más allá del ejercicio de transmisión de información, pues este debe potenciar la rendición de cuentas de los servidores públicos, estimular políticas de transparencia y lograr procesos de participación real en función de articular una correlación en el ejercicio de gobierno entre el Estado y la ciudadanía en la gestión del desarrollo.

Se debe gestar una cultura de la información que se acompañe de una sociedad informada y de una administración que logre comunicar su gestión a la ciudadanía desde todos los ámbitos.

La comunicación ha de responder, de esta manera, ante esa necesidad de satisfacer el derecho a la información de la ciudadanía. Sin comunicación, por tanto, la política se vería limitada en alcance, significado y posibilidades.

Para Cuba, esta realidad se convierte en un principio incuestionable en la reafirmación de un socialismo próspero y sostenible que tribute a nuevas agendas de desarrollo que se conciban e implementen con el concurso de todos los ciudadanos. No es un proceso exento

¹⁴² Leysi Rubio y Darío G. Sánchez: ob. cit.

de dificultades y retos, pero debe acompañar a la actualización del nuevo modelo social, económico y político del país, movilizándolo en torno a sí la participación popular.

El reto radica en modernizar la gestión de gobierno y de las organizaciones políticas de forma general, ponerla a tono con las demandas de la sociedad actual, insertarla dentro de un ecosistema de innovación, lo que depende, en gran medida, de preparar a los recursos humanos, de capacitarlos para la toma de decisiones y habilitarles las condiciones que les permitan ser eficientes en los escenarios actuales.

La máxima es rentabilizar todos los elementos pertinentes para el diseño de una estrategia de campaña de comunicación política. El objetivo es que, por medio de esta sistematización, se logre un procedimiento general que permita un efecto multiplicador en el accionar de la gestión de la comunicación política. Para el cumplimiento de la misión dentro de las organizaciones políticas resulta vital entender el valor de la comunicación. Esto se debe fundamentalmente a que la comunicación, a la vez que establece una eficiencia por medio de su adecuada gestión, puede construir una red de relaciones basadas en la asunción colectiva de significados.

Bibliografía

- ALONSO, MARÍA M. e HILDA SALADRIGAS: *Para investigar en comunicación social*, Pablo de la Torriente, La Habana, 2000.
- ALZA, CARLOS: «Del ciclo de políticas a las funciones gerenciales. Valor Público», 13 de marzo de 2013 (disponible en: http://carlosalzarbarco.wordpress.com/2013/03/13/funciones_gerenciales/).
- AYALA, J. E.: «La propaganda revolucionaria, servicio de la continuidad histórica. Estudio de caso», tesis de Licenciatura en Comunicación Social, Facultad de Comunicación, Universidad de La Habana, La Habana, 2013.
- BELLO, TOMÁS, ARLENE COMAS y SARA PEÑA: *Propaganda: Reflexiones*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2004.
- CANEL, MARÍA J.: *Comunicación política: técnicas y estrategias para la sociedad de la información*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999.
- _____ : *Comunicación política, una guía para su estudio y práctica*, Editorial Tecnos, Madrid, 2006.

_____ : *Comunicación de las Instituciones Públicas*, Editorial Tecnos, Madrid, 2007.

CASTILLO, NIRIA y JULIO V. SANTANA: «La gestión del conocimiento para el desarrollo local. Caso de estudio Florencia, Cuba», *Trilogía: Ciencia Tecnología Sociedad*, 6(11): 91-103, Facultad de Artes y Humanidades, Instituto Tecnológico Metropolitano, jul.-dic., 2014.

DÁVALOS, ALFREDO: *Cómo diseñar campañas políticas exitosas*, Ágora Democrática Programa conjunto del Netherlands Institute for Multiparty Democracy e IDEA Internacional Strategos, Red Latinoamérica, 2008.

_____ : *Metodologías y estrategias para las campañas políticas*, Instituto de Capacitación y Desarrollo Político (ICADEP), México, 2013.

DÍAZ, A. D. y J. L. LEGUÍA: «Gestión de la comunicación de políticas públicas en gobiernos locales. Estudio de caso de la política pública de seguridad ciudadana “Miraflores 360°” de la municipalidad distrital de Miraflores en el período 2011-2014», tesis presentada para obtener el título profesional de Licenciado de Gestión, con mención en Gestión Pública, Facultad de Gestión y Alta Dirección, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2014.

FRANCO, DELLE D.: «La comunicación gubernamental y el apoyo social hacia las medidas de gobierno», en Luciano Elizalde, Damián Fernández y Mario Riorda (eds.), *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas*, pp. 229-256, La Crujía, Buenos Aires, 2011.

FUENMAYOR, ALEJANDRO: *El derecho de acceso de los ciudadanos a la Información Pública: Análisis jurídico y recomendaciones para una propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública*, Oficina de la UNESCO para América Central, 2004.

GARCÉS, RAÚL, DÉBORAH TORRES, TAMARA ROSELLÓ, FIDEL A. RODRÍGUEZ, YOHANA LEZCANO, WILLY PEDROSO, JESSICA DOMÍNGUEZ, ZULEMA TANQUERO, ODETT DOMÍNGUEZ, ROCÍO BARÓ, WILLIAM E. TOLENTINO y RUBÉN PADRÓN: *Comunicación e información estratégica en Gobiernos locales*, Universidad de La Habana, La Habana [s.f.].

- GARCÉS, RAÚL y MIGUEL E. GÓMEZ: «Más allá del Estado y el mercado: la nueva hora de la Comunicación Política», *Razón y Palabra* (92): 1-39, Universidad de los Hemisferios, Quito, 2015.
- GARRIDO, FRANCISCO J.: *Comunicación estratégica*, Ediciones Gestión 2000, Barcelona, 2004.
- LARREA, JUAN J. y AUGUSTO ERBIN: *Comunicación política en Latinoamérica: gestión, campañas y TIC's*, Comunicación Latinoamericana, Buenos Aires, 2010.
- MAAREK, PHILIPPE J.: *Marketing político y comunicación: Claves para una buena información política*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1997.
- MADOERY, OSCAR: «El valor de la política en el desarrollo local», en Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (comps.): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, pp. 200-228, Ed. Homo Sapiens, Argentina, 2001.
- MARTÍN, FERNANDO, GUSTAVO DUFOUR, MARTÍN ALESSANDRO y PAULA AMAYA: *Introducción al análisis de Políticas Públicas*, Universidad Nacional Arturo Jauretche, Buenos Aires, 2013.
- MIYARES, MARCELINO, CARLOS GERMANO, JORGE DELL'ORO, ALBERTO ARAGÓN y MARÍA T. PEÑA: *Guía para una Comunicación Política Exitosa*, Organización de consultores políticos Latinoamericanos OCPLA, 2005.
- NIMMO, DAN D. y KEITH R. SANDERS: *Handbook of Political Communication*, Sage, London, 1981.
- ORGANIZACIÓN DEMÓCRATA CRISTIANA DE AMÉRICA MARKETING Y COMUNICACIÓN POLÍTICA: *Manual de Campaña Electoral*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 2006.
- PANIAGUA, FRANCISCO J.: «Comunicación política electoral: Elecciones Autonómicas de Andalucía en 2000», tesis doctoral, Departamento de Periodismo, Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad de Málaga, España, 2003.
- PEDRAGLIO, SANTIAGO: «El Estado: el gran comunicador político», en Carlos Alza (ed.), *Gestión Pública: Balance y perspectivas. VI Seminario de Reforma del Estado*, pp. 79-81, Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2012.
- PÉREZ, RAFAEL A.: *Estrategias de comunicación*, Book Print Digital, Barcelona, 2008.

- PORTAL, RAYZA, RAÚL GARCÉS y WILLY PEDROSO: *Información, Comunicación y cambio de mentalidad. Nuevas agendas para un nuevo desarrollo*, Editorial Ciencias Sociales, La Habana, 2017.
- RIORDA, MARIO: «La comunicación gubernamental como comunicación gubernamental», *Politai: revista de ciencia política*, 2(3): 97-122, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 2011.
- RUBIO, LEYSI y DARÍO G. SÁNCHEZ: «¿Cómo hacer comunicación en gobiernos locales?», *Cubadebate*, 25 de abril de 2018 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu>).
- SANCHÍS, JOSÉ L.: «Elementos básicos de una campaña electoral», Facultad de Ciencias de la Información, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2014.
- SCHRÖDER, PETER: *Estrategias políticas*, Fundación Friedrich Naumann/OEA, México, 2004.

Nueva gobernanza y políticas públicas: apuntes mínimos para otro modelo de gobierno abierto local en Cuba

Lisandra Lefont Marín

El despliegue de una administración pública eficaz y transparente exige la incorporación progresiva de técnicas, tecnologías y saberes que le brinden mayor capacidad de gestión y absorción de los desajustes civilizatorios que exponen las sociedades actuales. La evolución simultánea de las formas en las que se organizan los gobiernos y el ejercicio deliberado de la ciudadanía como contrabalanza tendencial del poder político denotan la necesidad de abrir, en términos democráticos, el sistema hegemónico institucional en torno a las zonas donde se definen las decisiones fundamentales y no fundamentales (en tanto cotidianidad reproductiva) de la comunidad nacional o local, según sea el caso.

No es suficiente, en este vínculo dialógico esencial, habilitar de forma exclusiva los instrumentos gubernamentales y los funcionarios encargados de la burocracia. Asimismo, es completamente inadecuado —hecho que constituye una verdad de Perogrullo— responsabilizar solo a las administraciones públicas de sus alcances, desaciertos, virtudes y vicios. La complejidad y envergadura de las contradicciones y carencias económicas, políticas y culturales, presentes en el diapasón del metabolismo social del nuevo milenio, ponen en evidencia la necesidad de reconstruir lo público como un espacio multilateral y de inclusión, sin hegemonías previas originadas en el universo de las relaciones estatales, financieras y mercantiles. Es imprescindible para ello complementar las prácticas discrecionales y normadas de gobierno con la incorporación del ciudadano como sujeto cardinal de la política.

En la apuesta por dilucidar alternativas que atraviesen e impacten en la conformación de una administración pública ágil y coherente, en el control y reducción de las disparidades socioeconómicas y en la elaboración de estrategias de desarrollo de largo alcance que brinden mayor estabilidad y capacidad de autogestión al sistema, se encuentran las políticas públicas.

La concepción de políticas públicas hace referencia a «una estrategia de acción colectiva, deliberadamente diseñada y calculada, en función de determinados objetivos. Implica y desata toda una serie de decisiones a adoptar y de acciones a efectuar por un número extenso de actores».¹⁴³ Su aparición y constitución disciplinar se ubica en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo XX. Ello estuvo determinado por la influencia de las experiencias de manejo y control de situaciones excepcionales, propias de la Segunda Guerra Mundial, que exigían un uso racional de los recursos disponibles,¹⁴⁴ la necesidad de perfeccionar y optimizar la gestión de las administraciones públicas frente a un crecimiento económico acelerado en el marco de la instauración del Estado de Bienestar¹⁴⁵ y la imposibilidad de continuar explicando, desde estudios jurídicos, los cambios cuantitativos del accionar gubernamental.¹⁴⁶

En términos epistémicos, el enfoque de políticas públicas nace de la ciencia política, manteniendo a lo largo de su existencia un nexo sustantivo de retroalimentación recíproca. Como disciplina potencia la transdisciplinariedad, teniendo en cuenta que uno de sus principios fundamentales puede enunciarse del siguiente modo: a cada política debe asistirle el conjunto de ciencias y saberes imprescindibles que demande para su realización efectiva. En estricto sentido, converge y se mueve en ámbitos como la gerencia pública, el derecho administrativo y público, la teoría política y la sociología. No obstante, la actual producción de epistemología política, resultante de investigaciones sobre políticas públicas, está sujeta a la diversidad de tradiciones académicas que se interesan y proyectan en torno a su trazado. Pueden encontrarse análisis que parten, además, de construcciones académicas como las ciencias empresariales, las ciencias de la comunicación, y de grupos enfocados en los estudios sobre ciencia, tecnología y sociedad.

¹⁴³ Luis F. Aguilar: «Estudio Introductorio», en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2da. ed., p. 26, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.

¹⁴⁴ Juan C. Ramírez Sierra y Lisandra Lefont Marín: «Políticas públicas y desarrollo en América Latina: apuntes críticos para pensar una nueva gobernanza», *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, Universidad de Málaga, Málaga, oct., 2019 (disponible en: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/10/politicas-publicas-desarrollo.html>).

¹⁴⁵ Eduardo Romero Cano: «Problemáticas epistémicas para el diseño e implementación de políticas públicas en el proceso de integración en nuestra América», en Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*. pp. 37-51, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

¹⁴⁶ Orlando W. Gutiérrez Castillo: «La gestión de la administración pública en el contexto de la actualización del modelo económico cubano», en Hiram Marquetti Nodarse (coord.), *Administración pública y derecho local*, pp. 29-51, Editorial UH, La Habana, 2017.

Los análisis sobre políticas públicas en Cuba se encuentran precedidos, aunque no con una relación causal bien definida, por una amplia tradición académica sobre políticas sociales, cultivada esencialmente desde la sociología, donde destacan autores como: María del Carmen Zabala, Mayra Espina, Ángela Peña, Dayma Echevarría, Reyna Fleita, Lucy Martin, entre otros. Si bien existen análisis aislados, vinculados, entre otras temáticas, con el medio ambiente,¹⁴⁷ son la teoría y la ciencia política las que congregan los mayores esfuerzos en su introducción y desarrollo.¹⁴⁸

El proceso social que demanda el reconocimiento de las políticas públicas para el uso en el ejercicio de gobierno se ubica en la reforma económica y social¹⁴⁹ iniciada a raíz de la conformación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido (2011), concebidos en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. En este período se originaron un conjunto de transformaciones trascendentales que van a constituir el segundo momento —puede ser considerado como una segunda ola— de cambios profundos para el socialismo en Cuba y su propuesta de sistema político. A los lineamientos económicos, que modifican las relaciones de propiedad y amplían las formas de gestión, le sucede una actualización jurídica que hace viable, en términos de legalidad, los cambios económicos, lo que impacta en la organización del tejido institucional del Estado e introduce, en 2019, una reforma de la Carta Magna sin precedentes por su profundidad y alcance en la historia constitucional revolucionaria.

Este movimiento contextual exige una mutación de las administraciones públicas municipales, hacia las que se transfiere un mayor peso en la gestión para el desarrollo local

¹⁴⁷ Carlos J. Delgado Díaz: «El papel de la comunidad científica en la formación de la política pública de medio ambiente en Cuba», en Carlos J. Delgado Díaz y Thalía M. Fung Riverón (comp.), *Ecología y Sociedad. Estudios*, pp. 99-122, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999.

¹⁴⁸ Véase: Alicia Morffi García: «Políticas públicas y el derecho al desarrollo», en Thalía M. Fung Riverón (coord.), *El Estado del Arte*, pp. 115-125, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004; Alicia Morffi García: «¿Participación política o social?», en Thalía M. Fung Riverón y Magda Bauta Solés (comp.), *Intromisión en la participación política*, pp. 309-326, Editorial Félix Varela, La Habana, 2015; Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Desarrollo y aplicaciones de la Ciencia política en América Latina*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2016; Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018; Edgardo R. Romero Fernández (coord.), *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019; y Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Editora Universitaria, La Habana, 2020.

¹⁴⁹ Mayra P. Espina: «Reforma económica y política social de equidad en Cuba», en Mayra P. Espina y Dayma Echevarría: *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio climático*, pp. 197-223, Casa Editorial Ruth, La Habana, 2015.

y nacional. Se pretende un modelo autogestionario que integre autonomía municipal, descentralización de poder, facultades, funciones, recursos y responsabilidades, y una reanimación de actores diversos proactivos, capaces de involucrarse en estrategias complejas de gobierno para solucionar las dificultades que presentan los territorios. Las políticas públicas emergen en estas circunstancias como instrumentos orgánicos con potencialidades para renovar la gestión de las administraciones públicas y responder a las necesidades actuales de reordenamiento del país.

La selección de la cultura del debate como elemento de máxima densidad gravitacional a tener en cuenta para el análisis de las políticas públicas no es un hecho arbitrario. La cultura del debate es un tejido sensible que abarca todo el conjunto de prácticas, instituciones, valores y códigos que hacen posible el intercambio coherente, racional y comedido de ideas y sentidos comunes y opuestos entre los seres humanos. La existencia de una cultura del debate, extendida y consolidada en el respeto a la diferencia y la inclusión democrática del otro, constituye el sostén básico *sine qua non* para promover cualquier alternativa emancipadora.

El objetivo del presente artículo es exponer el vínculo imprescindible entre las políticas públicas, asumidas en forma de tecnología gubernamental alternativa, y la cultura del debate que debe acompañarla y propiciar óptimas condiciones hasta tanto le sea posible, para viabilizar la efectividad en las implementaciones y el tránsito hacia una nueva gobernanza sostenible.

Singularidades de las políticas públicas: hacia una tecnología política compleja

Entendidas como herramienta de gobierno que pauta un modo específico de organizar, gestionar y orientar lo público mediante la construcción y reconstrucción de nexos entre la sociedad civil y el Estado, con el fin de dar solución a las demandas del sistema político, las políticas públicas aproximan y hacen confluir, como prácticas no excluyentes y complementarias a la actividad política institucional cotidiana, el ejercicio de la administración pública y la participación ciudadana. Como forma de gestión específica poseen una serie de características particulares que las distinguen de otros instrumentos habilitados para la gestión y resolución de los problemas públicos:

- Se organizan en ciclos de fases o etapas: Las políticas públicas se conciben y materializan a partir de una planificación estricta, flexible y coherente con las capacidades tecnológicas adquiridas por la administración, las potencialidades de los actores involucrados y los recursos disponibles en correspondencia con un margen de tiempo definido en el momento de su formulación. Toda política, sin importar los presupuestos epistémicos e ideológicos que la sostenga, se despliega a través de esquemas y modelos prácticos secuenciales. No existe una comunidad de concepciones homogéneas en torno a la cantidad de fases y gradaciones intermedias que deben tener.

Las propuestas y modelaciones tienden a organizarse de forma general en inicio, desarrollo y conclusión de la política. A la etapa del inicio le corresponde la identificación, conceptualización, discriminación y jerarquización de problemas desde la agenda pública. Esta fase es crucial, pues se determina si el problema en cuestión puede ser solucionado a través de una política pública o mediante otra forma de gestión política y administrativa. Se realiza una primera identificación-concertación con los sujetos más próximos a intervenir en la política, sobre las formas más óptimas y viables para su trazado. El centro de esta etapa está constituido por el diseño de la política pública.

En la fase del desarrollo se encauza un conjunto de acciones y cursos orientados a cumplir con los objetivos de la política. El peso de este segmento es tal, que generalmente se concibe a las políticas públicas como cursos de acciones, es decir, se reduce y sintetiza por la forma, el contenido y los límites de esta etapa específica. En el desarrollo la política se implementa, aplica, se rectifica y, si es preciso, se reorienta atendiendo a la irrupción de nuevas circunstancias. Por su lado, el ciclo de la política finaliza con un ejercicio conclusivo de evaluación pormenorizada y valoración general, cuantitativa y cualitativa, de los aspectos que permitieron cumplir o no con las metas propuestas. Esta fase debe ejecutarse con profundo sentido crítico para develar insuficiencias, omisiones, vicios y obstáculos que afloraron en su hechura. Como proceso sociopolítico, cada una de las fases se encuentra estrechamente ligada, se contienen entre sí en cierta medida y no son radicalmente excluyentes.

- Exigen la participación efectiva de los beneficiarios vulnerados: Entre las posibilidades que brinda esta forma de gestión gubernamental se encuentran la superación gradual del excesivo asistencialismo y del verticalismo, institucionalmente legitimados, que en no pocos casos inhabilitan la capacidad reactiva del ciudadano. Las políticas públicas demandan la participación efectiva, que es, en resumidas cuentas, la capacidad para influir, decidir, implementar y controlar por parte de los sectores populares afectados sobre los cuales se pretende introducir un cambio particular.¹⁵⁰

La incorporación de los actores vulnerados en la búsqueda de soluciones a los problemas que frecuentan posibilita una gestión pública más ágil, operativa y transparente; una mayor racionalización de los recursos, pues se encuentran también en la obligación, siempre que sea posible, de aportar de diversas maneras en todos los momentos de la política, y lo más importante: conduce a la conformación de sujetos políticos autogestionarios en tanto ciudadanos comprometidos, proactivos y empoderados. Esta es la base de la autogestión de todas las instancias que comprenden el sistema político y la clave para lograr la autonomía económica y tecnológica a la que se aspira.

Los actores y entornos sobre los que se pretende impactar, que se revelan como objeto de la política, proveen de conocimiento acertado, objetivo, amplio y profundo, necesario para expertos y funcionarios públicos en la labor de diseñar y encauzar la gestión a buen término. Por un lado brindan una visión interna desde dentro del problema, y por otro, aproximan posibles soluciones coherentes y afines con sus demandas. Este hecho constituye potencialmente a los beneficiarios vulnerados como actores con cuotas de poder, y en consecuencia, con capacidad plena para negociar los modos de implementar las políticas.

- El gobierno se constituye en gestor-coordinador no exclusivo y no excluyente: En la gestión de las políticas públicas, el gobierno redimensiona su institucionalidad y funciones. Sin dejar de cumplir con sus obligaciones tradicionales y sin transgredir

¹⁵⁰ Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: «Políticas públicas y participación ciudadana en Venezuela: apuntes para un análisis crítico», *Visión Gerencial*, 19(1): 8-18, Centro de Investigaciones y Desarrollo Empresarial (CIDE), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, 2019 (disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/visiongerencial>).

el marco legal, orienta sus esfuerzos a establecer o restablecer puntos de contacto, de encuentro y diálogo entre las partes de la sociedad civil relativamente aisladas, y entre la sociedad civil y el sistema de instituciones gubernamentales. El gobierno se torna coordinador y regenerador de vasos comunicantes, obstruidos o inexistentes en gestiones anteriores.

En esta lógica se redistribuyen cuotas de responsabilidades equilibradas entre las distintas dinámicas de los actores que intervienen en la política. La proporción de corresponsabilidad está dada por el lugar y las funciones específicas que cumplen los actores en cada una de sus fases. No se trata de que el gobierno, en la transferencia de cuotas de poder, se desentienda de las demandas de la sociedad y se desprenda de todas sus facultades hasta quedar a la deriva de organizaciones y poderes corporativos privados o de grupos situados a la sombra del sistema jurídico institucional. Con frecuencia, analistas de la disciplina, desde una postura reduccionista, identifican la cogestión con la contracción de las funciones gubernamentales y con la no intervención del gobierno en los asuntos de la sociedad civil. El gobierno no cede a ninguna instancia —al menos desde la perspectiva argumentativa que sostenemos— el mantenimiento y la protección de las garantías ciudadanas fundamentales.

Se complementa el control jerarquizado, propio del tejido institucional de los gobiernos y las administraciones públicas tradicionales, con el coprotagonismo de un amplio diapasón de actores que facilitan la transparencia, cohesión social, movilidad y un elevado índice de legitimidad construida en el diálogo, así como la satisfacción de variadas demandas desde una misma política pública. La corresponsabilidad no implica la no responsabilidad gubernamental, como ha sido sostenido,¹⁵¹ sino responsabilidades compartidas y afrontadas desde varias perspectivas que la construyen en el ejercicio de la cooperación. Los gobiernos no gobiernan solos, ni siquiera en compañía exclusiva de la parte que le brinda apoyo y legitimidad a través del voto y el acompañamiento de las acciones que implementa. La complejidad, dinamismo y diversidad del mundo actual, que tienden a ser cada vez más enrevesadas, no admiten una visión única homogeneizadora, sino que requieren múltiples aproximaciones permanentes desde la pluralidad existencial con que se identifican.

¹⁵¹ Alicia Morffi: «¿Participación política o social?», en Thalía M. Fung Riverón y Magda Bauta Solés (comp.), *Intromisión en la participación política*, pp. 309-326, Editorial Félix Varela, La Habana, 2015.

- Demandan la presencia de expertos que colaboren en distintas funciones con todas las etapas de la política: La política pública exige la presencia de actores de conocimiento, de grupos de analistas o expertos que, en su participación, brindan un conjunto de prestaciones imprescindibles para una realización efectiva de la misma. Los expertos aportan modelos de análisis, conceptualizaciones y perspectivas teóricas favorables para orientar las prácticas y omisiones de los actores al cumplimiento de los objetivos previstos. Contribuyen con el diseño, reorientación y evaluación de la política y se perfilan como gestores encargados de codificar y decodificar los flujos de ideas, intereses y valores conforme a la creación de consensos entre las diversas partes.

El rol de los analistas consiste en permear todo el proceso de instrumentos científicos coherentes para tomar las mejores decisiones, optimizar los recursos y reducir, en la medida de lo posible, el margen de errores que impactan negativamente en cada una de las fases. Responden, en este sentido, con las necesidades de inteligencia de cada política en particular. Existen dos tipos fundamentales de expertos que en la mayoría de los casos se complementan y trabajan de tal forma que la distinción entre uno y otro es casi imperceptible, sobre todo cuando forman parte de un mismo equipo.

Están los analistas o especialistas en áreas específicas del conocimiento, que se hallan distribuidos en empresas atendiendo al desarrollo de procesos tecnológicos, científicos, empresariales y organizacionales, o en instituciones productoras de conocimiento como universidades, institutos, redes y centros especializados en inteligencias. Estos desarrollan sus actividades en calidad de científicos, docentes, gestores de conocimiento o tecnólogos, y pueden asesorar a los gobiernos una vez que se les solicitan sus servicios, desde los desarrollos y resultados alcanzados en sus propias áreas. En un sentido estricto, devienen surtidores de conocimiento esencial sobre los objetos de las políticas.

Por otra parte, se encuentran los analistas dedicados exclusivamente a estudiar las dinámicas, regularidades y especificidades del ejercicio de gobierno y las tensiones generadas en torno a los usos, control, distribución y regulación del poder político. Estos se enfocan en las ingenierías gubernamentales y en la creación de modelos interpretativos y prácticos para conducir la confluencia de distintas intervenciones por el itinerario menos

frágil e incierto. Su objeto se ubica en las mecánicas y artesanías de gobierno que hacen posible el desplazamiento de energías y recursos hacia la asimilación de los problemas y el completamiento de políticas destinadas a resolverlos. Los dos tipos de actores de conocimiento responden a qué hacer y cómo hacer más óptima y cohesionada la política.

De forma general, los expertos devienen traductores de informaciones científicas, religiosas, populares y tradicionales, relativamente aisladas y desconectadas, a conocimientos útiles para la práctica de gobierno y la adecuación de las conductas, orientándolas hacia el mejoramiento de la gestión administrativa. Pueden ser visualizados como autorreguladores y metacomensadores de los desequilibrios sociales, políticos y económicos que alcanzan y desvirtúan la política.

- Se formulan y despliegan a partir de la construcción permanente de consensos: Toda política, sea política pública o no, requiere la formulación constante de consensos que permitan viabilizar las estrategias concebidas desde las administraciones gubernamentales, fijar las bases del orden social y brindar estabilidad al sistema. El consenso entre las partes que integran la totalidad del tejido humano de las comunidades actuales devuelve a la política su sentido de existencia más profundo y necesario. La articulación de las voluntades y la estructuración paralela de conductas proactivas, aisladas e institucionales, enfocadas en las urgencias sociales, contribuyen a la conformación de una ciudadanía corresponsable y a desburocratizar la gestión administrativa de lo público. El consenso entre mayorías populares, «legitimado a partir de la aceptación de normas básicas de conducta moral»,¹⁵² reactiva la condición de sujeto al incorporar al ser humano al espacio y al ejercicio de la definición de los límites y contenidos por los que ha de discurrir su propia realización individual y colectiva.

La política se hace y constituye a través de las tensiones emergentes en la confluencia de consensos y disensos. La diversidad actoral que tiende a equilibrar las posibles polarizaciones en el contexto de las políticas públicas ubica en la construcción de

¹⁵² José R. Ayllón Vega: «Ética del consenso», p. 1, 2017 (disponible en: <http://www.quenotelacuenten.org/apologetica/website/index2103.html?id=2630>).

consensos una de sus piedras angulares. La presencia de valores, intereses clasistas, perspectivas ideológicas, formas de aprehender la realidad, aprendizajes y esquemas de actuaciones distintos, exige la conformación de acuerdos sostenibles como condición básica para concebir e implementar políticas públicas. Este despliegue de encuentros constantes y simultáneos abre nuevas perspectivas para las negociaciones en la búsqueda de ejes comunes que sostendrán las estrategias diseñadas, redimensionarán las formas organizativas de gestión y servirán, además, como cohesionadores del sistema político.

El carácter público de una política lo establece justamente la creación de consensos entre actores económica y culturalmente diversos, pues sobre la base del consenso se establecen nexos que permitirán un intercambio equitativo, coherencia, solidez, permanencia en la política y una reconstrucción de lo que es común a todos como un espacio posible. Donde no hay consenso entre actores diferentes, dotados de identidades y aspiraciones distintas, no hay política pública. Con frecuencia se ubica al consenso como uno de los contenidos fundamentales de la concertación y el diseño, entendidos como las primeras fases de la política pública. La argumentación y persuasión,¹⁵³ que adquieren significativa relevancia en este momento, representan los recursos técnicos que harán posible un diálogo efectivo capaz de definir y proyectar los objetivos de la política en función de los intereses de los implicados sobre la base de los consensos originados en sus encuentros. La formulación de consensos no es exclusiva de etapa alguna: las acciones que den sustancialidad permanente a la política pública han de partir y desarrollarse desde el consentimiento explícito de todos sus actores.

Es preciso destacar que solo a través del consenso pueden implementarse políticas, atendiendo a las prácticas de corresponsabilidad, coprotagonismo y cooperación, o desde el modelo de las tres C, como lo hemos dado en llamar. La imposición de objetivos, la exclusión de actores no empoderados, y con ello la anulación de sus urgencias y potencialidades, no contribuyen a crear consensos, y en consecuencia fragmentan las posibilidades reales de implementar políticas públicas.

¹⁵³ Giandomenico Majone: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

- Las políticas públicas son focalizadas, locales, territoriales y sectoriales: Por su alcance espacial y las dimensiones que presentan, las políticas públicas son tecnologías político-administrativas focalizadas, no universales, tendencialmente localistas, territoriales y sectoriales. Lejos de repeler o excluir otras formas de gestión administrativa, las políticas públicas complementan los modos tradicionales de gestar lo público. En este sentido, no vienen a sustituir o a desplazar a las políticas gubernamentales o a las sociales. Incluso pueden comprenderse como una expresión singular que comulga en ciertos aspectos y emerge del mismo tronco común del que se originan las políticas gubernamentales y las políticas sociales.

Estas últimas tienen una dimensión universal, homogeneizadora, unidireccional, impositiva en el caso de las gubernamentales, y no exigen la participación activa y reguladora de los beneficiarios en todas las etapas que las componen. Si bien cumplen con una función social imprescindible, sobre todo en lo que respecta a la regulación y control del sistema político y a la nivelación de las disparidades sociales, con la asistencia de recursos, servicios y tecnologías a sectores vulnerados, la desigualdad y pobreza estructurales con las que se forman las sociedades modernas requieren, además, de instrumentos particulares y especializados que atiendan bolsones poblacionales y problemas específicos a los que aquellas, por sus características propias, no alcanzan.

Las políticas públicas adquieren pertinencia justamente allí donde las políticas sociales y gubernamentales ceden terreno por la necesidad de focalizar y atender problemas revestidos por determinadas particularidades. No obstante, atendiendo al hecho de que todos los problemas, situaciones o poblaciones en riesgo se inscriben en una localidad, se puede ejercer un gobierno local a través de políticas públicas. Esto no implica que se rechacen o descalifique la necesidad de las políticas sociales, materializadas en áreas como educación, salud, sanidad y seguridad social, fundamentalmente.

El gobierno por políticas se instala en la responsabilidad universal de los gobiernos locales sobre los espacios que administran y las estrategias que gestionan, es decir, exige más actuación, racionalidad y compromiso por parte de las instituciones y funcionarios públicos inmediatos. Cuando una política deja de ser focalizada hacia un grupo o sector social específico, o traspasa el ámbito local y territorial, alcanzando dimensiones globales,

deja de ser una política pública propiamente dicha. Esto refuerza la concepción de que las políticas públicas no son ni generalizables ni replicables, pues aun cuando se formule una estrategia a nivel nacional, los gobiernos locales deberán reformular sus modos de intervención atendiendo a las características particulares de cada región y sus recursos, potencialidades y limitaciones.

No podrían utilizarse las mismas variables y patrones para analizar y evaluar todas las experiencias. Aunque existen problemas universales como la pobreza, la carencia de agua o insuficiencia de la capacidad habitacional, cada territorio evidencia tales situaciones de distintas formas, con jerarquías, recursos disponibles, capacidades tecnológicas y niveles de organización diferentes. Ello obliga a aceptar y a promover una diversidad de estrategias que hacen imposible universalizar un modelo efectivo o deficiente único.

- La evaluación es plural y concomitante: La evaluación es un proceso activo y complejo que singulariza a las políticas públicas. Desde esta forma de gestión presenta tres características que la distancian de los modelos tradicionales de evaluación y refuerzan la participación múltiple como especificidades de todas las fases de las políticas públicas. En primer lugar, la evaluación presenta una naturaleza horizontal. No se realiza desde una sola dirección, verticalizada desde arriba hacia abajo, donde el gobierno ocupa el rol de juez evaluador exclusivo. Esto supone que no son solo las instancias de gobierno las que definen cuándo, qué y cómo evaluar el despliegue de la política.¹⁵⁴

Como esta se enmarca y produce un ejercicio democrático contenido por una nueva gobernanza, proactiva y autogestionaria, la evaluación se transversaliza desde un esquema horizontal, descentralizándose del núcleo concéntrico estatal. Consecuentemente, en segundo lugar, la evaluación es plural y multilateral. Cada actor, desde sus identidades e intereses tendrá que evaluar en qué medida la política pudo satisfacer o no sus demandas particulares, qué valores o productos añadidos adquirieron, más allá de los concebidos por el diseño, y por último deberá analizar, con sus propios instrumentos, el cumplimiento o no

¹⁵⁴ José L. Osuna Llana y Carlos Bueno Suárez: «Institucionalización de la evaluación de políticas públicas», en *Memorias del X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, 2015.

de los objetivos generales de la política. La triangulación y el cruzamiento coherente de los resultados de este ejercicio brindarán resultados extraordinarios tanto en el orden práctico como en el valorativo.¹⁵⁵

Entre otros aspectos enriquecedores, la evaluación, desde esta perspectiva, aportará una visión particular y global del modo en que se perciben los diferentes actores y cómo asumen propiamente la gestión del gobierno. La acción simultánea del actor-evaluador se revela como una evaluación profunda, plural y no instrumental, la cual «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».¹⁵⁶

Por último, y no menos importante, la evaluación es concomitante y no un acto conclusivo aislado del resto del proceso. Aunque la mayor parte de los modelos y experiencias sitúan una fase denominada evaluación, esta se ejecuta a partir de la integración de evaluaciones parciales y rigurosas de cada momento de la política. Se evalúa, por tanto, la concertación, la argumentación, el diseño, la implementación, la corrección y la misma evaluación, una vez que concluyen. Esta fase se orienta al análisis del ciclo de la política en general, constituido por el despliegue de los ejercicios particulares que le preceden. Esto, obviamente, genera un esfuerzo de inteligencia casi inconcebible desde los modos tradicionales de la gerencia pública.

La evaluación concomitante no deja a un lado la evaluación de los objetivos definidos en el trazado de la política. Es decir, además de comprender la misma función de la tradicional, el ejercicio del análisis constante de cada una de las fases introduce nuevas potencialidades, porque permite reorientar los cursos de acciones, objetivos y perspectivas definidas en el mismo movimiento de su hechura ante nuevas e imprevisibles dificultades. Flexibiliza la operacionalidad institucional administrativa y la capacidad de movilización de las fuerzas y recursos disponibles, ampliando los márgenes de posibilidad para cumplir

¹⁵⁵ Lisandra Lefont Marín y Juan C. Ramírez Sierra: «Administración pública y gobernanza. Un acercamiento teórico desde la disciplina de políticas públicas», *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, 3(3): 25-33, Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana, 2019 (disponible en: http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/03_V3N32019_RCR).

¹⁵⁶ André-Nöel Roth Deubel: «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, 2009.

satisfactoriamente con las metas de la política. La evaluación, por tanto, permite redefinir y reconducir la estrategia hacia mejores lugares, sin violentar o extender el curso de la política.

- Las políticas públicas exigen una cultura del debate abierta y proactiva: El grado de desarrollo y la amplitud de la cultura del debate en toda sociedad es proporcional a la transparencia con la que se manejan los asuntos públicos, al alcance democrático de sus instituciones y a la conciencia de las libertades adquiridas y ejercidas en los propios límites históricos de su funcionamiento. Asumida como la capacidad esencialmente tecnológica del todo y de cada una de las partes que conforman un conglomerado social o relaciones sociales particulares, para viabilizar su existencia a través del diálogo como recurso fundamental, la cultura del debate es un proceso complejo que trasciende el espacio estatal gubernamental, el público y el privado.

Aunque en el modo a través del que se organizan las sociedades modernas existen instituciones y circunstancias formales dedicadas al uso y práctica del debate en torno a cuestiones políticas, sociales, económicas, deportivas, religiosas, ecológicas, científicas, artísticas, literarias, entre otras tantas, este es irreductible a dichos ámbitos, puesto que presenta una dimensión holística que alcanza a cada una de las facetas de la vida de los seres humanos. Tal es así, que su propia existencia puede llegar a ser definida como un diálogo permanente y autoconstitutivo entre su singularidad individual o como especie, y la ecología natural y social donde se realiza. La dimensión abarcadora del diálogo puede llegar a convertirlo, en ocasiones, en un fenómeno relativamente inasible en toda la riqueza y profundidad de sus manifestaciones.

En el campo político, entendido como «aquel en el que lo público alcanza el máximo de publicidad, de ostensibilidad, por jugar una cierta representación de la comunidad como todo»,¹⁵⁷ la cultura del debate es susceptible a cierta clasificación y ordenación, sin ánimo de ser exhaustivos, a partir de un conjunto de rasgos que presenta en su reproducción cotidiana. Por su relación con el tiempo histórico y cronológico puede ser tradicional o

¹⁵⁷ Enrique Dussel: *Política de la liberación*, vol. II, p. 104, Arquitectónica, Fundación Editorial El perro y la rana, Caracas, 2011.

emergente. Como toda cultura, parte de ser un comportamiento adquirido, endoculturado y transculturado. Se despliega en la dialéctica entre acumulaciones pretéritas ancladas en costumbres, tanto de la sociedad civil como del plexo institucional formalizado que prefigura un tipo de organización social a partir de estructuras mentales profundas que tienden a la resistencia o a la mudanza, a la transformación o a la conservación, y a partir del surgimiento de nuevos actores y movimientos que implican códigos diferentes mediante los cuales se renuevan, permitiendo la continuidad o la disrupción en sus cursos.

A juzgar por los límites del flujo y la direccionalidad, es decir, por la medida de su proliferación y el sentido que evidencia su orientación, esta puede ser cerrada o abierta. La cultura del debate es cerrada cuando el sistema institucional clausura relativamente el acceso del resto de la sociedad al ejercicio de un diálogo sistemático, organizado, deliberado y multifrontal, o cuando se mantiene al margen de los debates fundamentales de la sociedad, aun teniendo el control sobre ellos y sin permitir una canalización efectiva en acciones por parte de las administraciones, que respondan a las demandas contenidas en los debates. Solamente se viabilizan las pautas definidas por la agenda de gobierno, reacomodando y calibrando constantemente el espectro de temáticas convenientes y la profundidad con la que deben ser abordadas. Se identifica, en consecuencia, por ser unidireccional, rígida, limitada, vertical y con fuertes tintes de autoritarismo.

La cultura del debate es abierta en la medida en que la red de instituciones políticas y administrativas que conforman el sistema político canaliza, atiende y responde con efectividad a las demandas de diálogo de la sociedad. Desde esta perspectiva, la agenda de gobierno se va conformando y jerarquizando en el proceso mismo de la gestión. Se fortalecen las vías tradicionales de intercambio entre las partes del sistema político, no solo entre el Estado y la sociedad civil, y se implementan otras nuevas a partir de los adelantos científicos y tecnológicos alcanzados. La práctica de la argumentación, la persuasión, la búsqueda de consensos y soluciones compartidos juegan un papel significativo. Así desplegada, la cultura del debate se caracteriza como incluyente, tolerante, flexible, extendida, horizontal, multidireccional y susceptible al discurso de sectores vulnerables y posibles situaciones de riesgo para toda la sociedad.

Respecto a su capacidad para modificar las conductas y producir cambios, la cultura del debate puede ser clasificada como proactiva o reactiva. Para el campo de la política de nada

sirve el acervo teórico, la sapiencia contemplativa, si no se traducen en actos, en comportamientos individuales y colectivos que den materialidad a cierto orden, garanticen determinadas condiciones de posibilidad y conduzcan al logro de objetivos y aspiraciones definidas. No obstante, esto no es exclusivo de la política. La religión, la ciencia o la pedagogía, por citar solo algunos ejemplos, demandan el vínculo entre la teoría y la práctica, así como la imbricación de múltiples saberes que integren la realidad y permitan una formación adecuada a la propia condición indivisible del ser humano. Siguiendo esta lógica, y sin apartarnos del análisis que se viene desarrollando, es imprescindible:

Una pedagogía en derechos humanos que renueve los procesos educativos a partir del diálogo, la comunicación y el reconocimiento del otro. Prácticas como estas no solo permitirían reconfigurar los procesos de enseñanza y aprendizaje en las prácticas educativas, sino que, afectando la vida de los integrantes inmersos en estas prácticas escolares, potenciarían la construcción de subjetividades y el acercamiento del sistema abstracto de los derechos humanos construido fuera de la escuela y difundido en ella como discurso hegemónico, impostado e impuesto generalmente de manera acrítica.¹⁵⁸

La capacidad proactiva, desde la cual puede lograrse una pedagogía social diferenciada como la que se alude, se evidencia en la cultura del debate a partir de la búsqueda de iniciativas que permitan un mayor control sobre posibles acontecimientos futuros a través del comprometimiento con el quehacer de soluciones a las urgencias fundamentales que expone una comunidad particular. Se refiere al diálogo multifacético que brinda anticipación y conduce al involucramiento de los actores afectados en la gestión de procesos. La cultura del debate es proactiva cuando produce prácticas que conectan los ejercicios de diálogos con una participación deliberada y sostenida en torno a cursos de acciones enfocados en brindar alternativas a carencias, omisiones y conflictos específicos, o a preverlos.

¹⁵⁸ Óscar O. Espinel: *Educación en derechos humanos en Colombia. Aproximaciones desde sus prácticas y discursos*, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bogotá, 2013 (citado por Pablo Guadarrama González: *Democracia y derechos humanos: visión humanista desde América Latina*, t. II, p. 175, Taurus, Bogotá, 2016).

Por otra parte, la condición reactiva de la cultura del debate se refiere a un estado de pasividad e inalterabilidad de los diálogos, y sobre todo de sus consecuencias inmediatas, incluso cuando se manifiestan en desacuerdos o choques frontales de cualquiera de las partes vinculadas. Depende de grandes tirones sociales para que el debate, como espacio e institución orgánica y propositiva, adquiera relevancia y connotación. Su materialización, lejos de producir actuaciones consecuentes, se aleja en cierta medida de las zonas de conflicto y se repliega conforme al curso de los intereses hegemónicos en juego. Cuando la cultura del debate es reactiva no toca las cuestiones sensibles y se inhibe ante la posibilidad de abrir nuevas líneas de análisis y de actuaciones posibles.

Según su naturaleza, que adquiere el contenido y los límites propios de lo político, la cultura del debate puede ser de confrontación, de claudicación, de imposición, de resistencia y de consenso. Este modelo, que esquematiza ciertas regularidades del proceso y que responde a un análisis desde las ciencias políticas, no agota su complejidad y diversidad.

Estas dimensiones de la cultura del debate, captadas y clasificadas desde el pensamiento lógico abstracto, nunca aparecen en la realidad en estado puro, aisladas unas de otras en contradicción irreconciliable, o desgajadas de valores, intereses y aspiraciones. Casi por regla general se complementan y corrompen unas a otras constantemente. Pueden representar polos opuestos, extremos que adquieren realidad histórica en un movimiento donde confluyen como expresiones hegemónicas o contaminantes subversivos en planos donde podrían instituirse y significar alternativas o intermediaciones de las otras. En la historia y en la comparación de los sistemas políticos pueden presentarse también como causas y fundamentos entre sí, o de forma aleatoria y caótica.¹⁵⁹

Cultura del debate y políticas públicas: convergencia o conclusiones aproximadas

En la implementación de políticas públicas, el fenómeno de la cultura del debate ocupa un rol vertebral en todo el proceso. No obstante, es imprescindible concebir el vínculo entre estas tecnologías en dos sentidos que se retroalimentan, y no de forma unidireccional. La

¹⁵⁹ Edgar Morin y Carlos J. Delgado Díaz: *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*, Editorial UH, La Habana, 2017.

participación política de la ciudadanía representa uno de los ejes transversales, tal vez el más importante, donde convergen la cultura del diálogo y la hechura de políticas públicas.

Sin una expresión adecuada y extendida de la primera que viabilice el encuentro y la ordenación de valores, necesidades e intereses, y que permita de esta forma construir bloques organizacionales de diversos actores con voluntad para resolver problemas particulares, es imposible trazar y ejecutar políticas públicas. Estas se tornan a la vez un desafío para la cultura del debate tradicional pues exigen, desde la propia participación, crear dinámicas y espacios emergentes, abiertos y flexibles que contribuyan a redimensionarla en una cultura esencialmente democrática e inclusiva. Ambos procesos interactúan como potenciadores del otro, situando en la participación la práctica mediadora básica y el principio elemental para una nueva gobernanza.

Entre los supuestos definitorios que podrían brindar una optimización máxima del diseño, implementación y evaluación de políticas, se encuentra el cultivo previo de una cultura del debate proactiva e incluyente. Sin una comunicación efectiva, que parta de ubicar o aproximar coincidencias mínimas¹⁶⁰ entre asideros culturales, intereses, metas, formas de aprehender, comprender y transformar la realidad, se hacen inoperantes los intentos de implementar políticas públicas. Para lograr corresponsabilidad, coprotagonismo y cooperación, prácticas constituyentes, y en consecuencia imprescindibles, entre los actores e instituciones implicadas en la hechura de políticas públicas, es menester la confluencia y retroalimentación de múltiples lenguajes y códigos interpretativos irreductibles al ámbito de la comunicación política y de mecanismos formales tradicionales.

Este es un proceso complejo que detenta, posiblemente, las contradicciones, disensos e incompatibilidades tecnológicas y cosmovisivas más espinosas y peliagudas, con potencialidad para obstaculizar el diálogo y la articulación de voluntades en todos los niveles posibles. Ahora bien, el curso de la política pública representa una alternativa para modificar la pasividad, la apatía, el clientelismo, la segmentación y el desinterés profundamente perceptibles en la mayor parte de la ciudadanía global. La lógica estructural que expone esta forma de gestión, al menos desde la perspectiva que se viene sosteniendo

¹⁶⁰ Alejandro Serrano Caldera: *La unidad en la diversidad. En busca de la nación*, Progreso, Managua, 1993.

en este y otros trabajos, demanda proactividad en cada una de sus fases y contribuye a la construcción multidialógica de la realidad desde diferentes prácticas.

La cultura del debate y las políticas públicas cimentan, imbricadas en una dialéctica irreductible, dos procesos medulares para toda política que pretenda enfrentar los grandes dilemas de las comunidades actuales y el saneamiento necesario de la vida política de las naciones: consenso popular y transparencia político-administrativa.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: «Estudio Introductorio», en Luis F. Aguilar Villanueva, *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2da. ed., pp. 15-84, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994.
- AYLLÓN VEGA, JOSÉ R.: «Ética del consenso», 2017 (disponible en: <http://www.quenotelacuenten.org/apologetica/website/index2103.html?id=2630>).
- DELGADO DÍAZ, CARLOS: «El papel de la comunidad científica en la formación de la política pública de medio ambiente en Cuba», en Carlos J. Delgado Díaz y Thalía M. Fung Riverón (comp.), *Ecología y Sociedad. Estudios*, pp. 99-122, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1999.
- DUSSEL, ENRIQUE: *Política de la liberación*, vol. II, p. 104, Arquitectónica, Fundación Editorial El perro y la rana, Caracas, 2011.
- ESPINA, MAYRA P.: «Reforma económica y política social de equidad en Cuba», en Mayra P. Espina y Dayma Echevarría, *Cuba: los correlatos socioculturales del cambio climático*, pp. 197-223, Casa Editorial Ruth, La Habana, 2015.
- ESPINEL, ÓSCAR O.: *Educación en derechos humanos en Colombia. Aproximaciones desde sus prácticas y discursos*, Corporación Universitaria Minuto de Dios, Bogotá, 2013.
- GUTIÉRREZ CASTILLO, ORLANDO W.: «La gestión de la administración pública en el contexto de la actualización del modelo económico cubano», en Hiram Marquetti Nodarse (coord.), *Administración pública y derecho local*, pp. 29-51, Editorial UH, La Habana, 2017.
- LEFONT MARÍN, LISANDRA y JUAN C. RAMÍREZ SIERRA: «Políticas públicas y participación ciudadana en Venezuela: apuntes para un análisis crítico», *Visión*

Gerencial, 19(1): 8-18, Centro de Investigaciones y Desarrollo Empresarial (CIDE), Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad de Los Andes, 2019 (disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/visiongerencial>).

_____ : «Administración pública y gobernanza. Un acercamiento teórico desde la disciplina de políticas públicas», *Revista Cubana de Finanzas y Precios*, 3(3): 25-33, Ministerio de Finanzas y Precios, La Habana, 2019 (disponible en: http://www.mfp.gob.cu/revista_mfp/index.php/RCFP/article/view/03_V3N32019_RCR).

_____ : *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*, Editora Universitaria, La Habana, 2020.

MAJONE, GIANDOMENICO: *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Fondo de Cultura Económica, México, 2005.

MORFFI GARCÍA, ALICIA: «Políticas públicas y el derecho al desarrollo», en Thalía M. Fung Riverón (coord.), *El Estado del Arte*, pp. 115-125, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2004.

_____ : «¿Participación política o social?», en Thalía M. Fung Riverón y Magda Bauta Solés (comp.), *Intromisión en la participación política*, pp. 309-326, Editorial Félix Varela, La Habana, 2015.

MORIN, EDGAR y CARLOS J. DELGADO DÍAZ: *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*, Editorial UH, La Habana, 2017.

OSUNA LLANEZA, JOSÉ L. y CARLOS BUENO SUÁREZ: «Institucionalización de la evaluación de políticas públicas», en *Memorias del X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Lima, 2015.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA: *Lineamientos de la Política Económica y Social*, La Habana, 2011.

RAMÍREZ SIERRA, JUAN C. y LISANDRA LEFONTE MARÍN: «Políticas públicas y desarrollo en América Latina: apuntes críticos para pensar una nueva gobernanza», *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*, 2019 (disponible en: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/10/politicas-publicas-desarrollo.html>).

ROMERO CANO, EDUARDO: «Problemáticas epistémicas para el diseño e implementación de políticas públicas en el proceso de integración en nuestra América», en Edgar R. Romero Fernández (coord.), *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, pp. 37-51, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

ROMERO FERNÁNDEZ, EDGAR R. (coord.): *Desarrollo y aplicaciones de la Ciencia política en América Latina*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2016.

_____ (coord.): *Políticas públicas. Teoría y práctica en el escenario latinoamericano*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

_____ (coord.): *Evaluación de políticas públicas en América Latina*, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2019.

ROTH DEUBEL, ANDRÉ-NÖEL: «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, 2009.

SERRANO CALDERA, ALEJANDRO: *La unidad en la diversidad. En busca de la nación*, Progreso, Managua, 1993.

Industria inteligente y gobierno abierto. Dos propuestas y una hipótesis de trabajo a partir de la realidad local en Cuba

Juan Carlos Ramírez Sierra

Una de las contribuciones fundamentales de la cuarta revolución industrial, válida para la gestión de las administraciones públicas locales, aunque no se utilicen todas sus potencialidades de forma generalizada, consiste en el salto cualitativo que brinda en torno a las prestaciones y capacidades para analizar y procesar grandes volúmenes de información en un tiempo real extraordinariamente corto y expedito, lo que orienta de forma simultánea hacia diferentes focos. Ello se revela asimismo en un aumento vertiginoso de las potencialidades para jerarquizar y discriminar la información valiosa de aquella que no lo es, lo que a su vez impacta en una catalización de los procesos industriales, empresariales, públicos y organizacionales.

La nueva confluencia entre la contracción del tiempo y la expansión relativa del espacio en la conformación, efectividad, terminación y reinicio de las actividades vinculadas con la producción y reproducción de la vida social, da fin al período histórico del proyecto imaginado y recreado de la modernidad noroccidental como ningún otro movimiento o fenómeno de naturaleza física, histórica, política, natural, ideológica o tecnológica. La realidad deja de ser exclusivamente sólida (modernidad mecánica lineal) o líquida (posmodernidad sin metarrelatos totalizantes) para devenir, además, en un universo de constelaciones suspendidas (evaporadas) de redes multiformes altamente desarrolladas e hiperconectadas que construyen una dimensión espacial de la existencia en una comunidad más compleja y tecnificada.

Sistema de análisis retrospectivo profundo para el desarrollo local

Una aportación viable de esta revolución 4.0 a la gestión pública, que adelantamos en forma de hipótesis, más allá de los modelos burocrático, gerencial o clientelar por los que se opten, está dada por lo que hemos dado en llamar, preliminarmente, *sistema de análisis retrospectivo profundo para el desarrollo local*. Es una noción común el hecho de que no

existe un actor que detente todo el poder, capacidad e información necesaria para llevar a cabo el objetivo del desarrollo social, económico, cultural, en una palabra: el desarrollo humano a cualquier escala.¹⁶¹ La inteligencia colectiva, construida a partir de la confluencia y organización de datos, informaciones y conocimientos heredados y creados por la pluralidad de actores que conforman el espacio local, o involucrados en la hechura de una política específica, supera cualitativamente la inteligencia y el desempeño individual de cualquiera de los actores presentes o ausentes del juego político y administrativo.

Sin embargo, todavía la mayor parte del conocimiento resultante de la potencial articulación colectiva de una comunidad se encuentra sesgado por la misma circunstancialidad espacio-temporal en la que se encuentran sus portadores, es decir, por la envoltura histórica que define los límites propios de una época particular. Incluso teniendo organizado el conocimiento de la realidad inmediata de manera tal que pueda ser una herramienta funcional para orientar los recursos disponibles en formas más racionales y adecuadas, los referentes constituidos al calor del dato inmediato que urge para solventar diferentes demandas, serán relativamente pocos e insuficientes, con capacidades también reducidas para abordar las grandes dificultades que presentan los espacios locales, sobre todo en regiones subdesarrolladas.

Es imposible jerarquizar y resolver adecuadamente la diversidad de demandas de una comunidad y, por tanto, establecer un buen gobierno solo asumiendo como referentes cognoscitivos para la toma de decisiones el margen de información que brinda su presente. Mediado por intereses, valores, perspectivas, conocimientos, modos de hacer e identidades distintas, que podrían superarse de estar coordinadas las posibilidades de cada una de las partes aisladas, el ejercicio de gobierno se fija o desmaterializa al enfrentarse, articulado o no con los actores de la comunidad, al obstáculo casi insuperable y permanente de las urgencias substantivas insatisfechas del universo cotidiano inmediato.

Este universo convulso y heterogéneo, como cada circunstancia en su singularidad, imprime demarcaciones precisas que dificultan, en cierta medida, no solo brindar soluciones eficientes y duraderas a las carencias fundamentales, sino que también puede

¹⁶¹ Luis F. Aguilar Villanueva: *Gestión del Conocimiento y Gobierno Contemporáneo*, 2020 (disponible en: <https://www.amazon.com/Gesti%C3%B3n-Conocimiento-Gobierno-Contempor%C3%A1neo-Spanish-ebook/dp/B08C3SQ4XC>).

obstaculizar las posibilidades de explorar, de forma empírica, el futuro a corto y mediano plazos. La alternativa que sugerimos parte de concebir y construir una administración pública en cuatro tiempos: pasado, presente, futuro y la condensación simultánea de los tres, de un tiempo actual preñado, «denso, cruzado por múltiples fuerzas en conflicto, y cargado de diferentes sentidos. Un tiempo en el que es posible unir, en torno a un dato actual, no solamente a ciertos pasados que son relevantes para su explicación, y con los cuales ese tiempo actual tiene conexiones específicas, complicadas, pero muy bien determinadas».¹⁶²

Este es un tiempo diferenciado, más rico y complejo, constituido por una pluralidad de confluencias y de diálogos entre espacios e instituciones aparentemente inalterables, valores culturales distintos, acumulados de saberes que se determinan y superponen, determinado por el encuentro entre los más variados afluentes y las aspiraciones de futuro condensadas en una misma perspectiva del ahora, corresponsable con el destino de la comunidad. La cuarta dimensión del tiempo a la que aludimos se encuentra determinada por un ejercicio de la gestión que tenga la posibilidad de retornar a períodos de bonanzas y de crisis, de definir los ritmos de crecimiento, las fluctuaciones de estancamientos y retrocesos, y de crear esquemas de análisis capaces de potenciar alternativas a partir de modelaciones en una totalidad de expresiones temporales que comulguen, a partir de las contribuciones de la inteligencia artificial desarrollada en minería de datos.

Con frecuencia, y esto es una tendencia casi generalizada de la ciencia política, se despliegan análisis sincrónicos *ad hoc*, con la intención de brindar soluciones inmediatas a problemas de larga data, prescindiendo de herramientas y aportaciones de otras ciencias y disciplinas. Incluso se ha llegado a plantear que pueden brindarse soluciones coherentes y sólidas sin conocer el correlato histórico que subyace, que da contenido y sienta las bases de los conflictos cotidianos. «No se necesita conocer exhaustivamente los antecedentes de una cuestión para poder actuar o tomar una decisión. [...] Lo que verdaderamente importa es que la información reunida y sistematizada sea relevante y suficiente para describir, explicar, anticipar o actuar sobre el fenómeno que demanda la atención».¹⁶³

¹⁶² Carlos Aguirre Rojas: *Retratos para la historia*, p. 52, Ediciones ICAIC, La Habana, 2010.

¹⁶³ Oscar Oszlak: *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, pp. 28-29, Red GEALC, 2013.

Este juicio, convertido en un criterio de validación de patrones institucionales en manos de burocracias expertas podría llegar a constituirse en un paradigma reglado o discrecional de falsa autosuficiencia cognoscitiva para la hechura de la política y de la administración pública en general. Ello lo demuestra la utilización saturada y casi exclusiva de métodos de recolección de datos, como la encuesta, y de sondeos de opinión que ofrecen respuestas rápidas, concentradas, tendenciales y particulares, de donde se extraen generalizaciones y síntesis que posteriormente se traducen en políticas y cursos de acciones vinculantes para grandes grupos humanos, sin ahondar en las causas fundamentales que las determinan. Si bien estas herramientas son necesarias, el uso excesivo y desmesurado, como si fueran las únicas herramientas posibles, legítimas y fiables para la búsqueda de soluciones, representa una limitación extraordinaria que falsifica casi toda la vida política contemporánea y esconde las causas profundas de los malestares civilizatorios.

No obstante, Oszlak (2013) reconoce, al analizar la evolución de los procesos políticos desde cierta perspectiva lineal y positivista, que «la mirada al pasado permite observar cuál ha sido el punto de partida, la línea de base, y cuáles han sido los avances logrados».¹⁶⁴ La «revisión del pasado [señala casi de soslayo] debe ayudar a redefinir el futuro».¹⁶⁵ En este sentido, políticos y analistas ignoran o eluden, no pocas veces, que solo podemos percibir una expresión superficial y reducida de los hechos, relaciones o procesos que nos circundan a través de nuestra observación directa, empírica. La propuesta que adelantamos apunta a una herramienta de recopilación y procesamiento de todos los datos posibles en un ámbito local delimitado. Se trata de la reconstrucción detallada, minuciosa, llevada a cabo desde diferentes ángulos, del proceso evolutivo de un pueblo o comunidad particular.

Así se tendrá una idea más clara y precisa de las determinantes sociales, económicas, ecológicas, físicas, geológicas, edafoclimatológicas, sociodemográficas, religiosas, estructurales, culturales y tecnológicas que han definido los períodos y causas fundamentales de caídas y alzas del bienestar socialmente producido en perspectiva de largo alcance. La reconstrucción histórica podrá identificar las estructuras profundas que han posibilitado y que en cierta medida aún contribuyen a la obstaculización o catalización del desarrollo, en circunstancias de carencias o de crisis prolongadas. En este proceso se

¹⁶⁴ *Ibíd.*, p. 11.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, p. 12.

reunirán imaginarios, historias de vida, crónicas, memorias, reseñas, y toda la información disponible en registros oficiales, unido a las perspectivas asumidas y contadas por actores individuales vivos de épocas precedentes.

Una modelación de esta naturaleza podrá brindar un conocimiento extraordinariamente superior a disposición de las administraciones públicas, para orientar políticas más congruentes y de amplio alcance, además de evitar, por parte de los decisores, el retorno a posturas, direcciones y mentalidades inoperantes y anquilosadas ya vividas por la comunidad. En consecuencia, disminuirán significativamente los márgenes de errores, la institucionalización discrecional de la improvisación y el índice de ignorancia aceptable, incorporada a veces como un valor agregado en los modelos conductuales de funcionarios y burocracias.

Por otro lado, no siempre las agendas públicas se interesan por aspectos del desarrollo a largo plazo, y sí por acciones o estrategias que resulten beneficiosas para ampliar su reconocimiento o su popularidad ante las estructuras partidistas superiores, y así impactar en el mercado del voto electoral con ciertos fines abiertamente clientelares. En todo caso, la agenda pública y el desarrollo local, aunque pueda parecer completamente irracional, pueden llegar a tener desencuentros entre sus objetivos, los instrumentos que se conciben para alcanzarlos y las acciones diseñadas por la misma administración pública. Cuando la agenda está solo constituida por directivas y orientaciones de dependencias de gobierno superiores o por la presión de sectores económicos influyentes al margen de las necesidades más visibles de la comunidad, aparece un desajuste doloroso entre la misma agenda y la estrategia de desarrollo, donde la primera vacía o suspende a la segunda. De todas formas, tanto políticos como administradores públicos se enfocan más en cómo permanecer en sus puestos y en cómo aumentar la legitimidad de su gestión que en la efectividad de procesos que superen la circunstancialidad de su período administrativo.

Un instrumento como el que venimos pensando podría brindar análisis sagaces con capacidad para proponer, complementar y jerarquizar soluciones posibles de manera simultánea a omisiones y carencias históricas. Aunque la mayor parte de los problemas sociales fundamentales que presentan las localidades de los países subdesarrollados poseen raíces profundas, podrían también atenderse aquellas dificultades originadas en períodos aparentemente recientes. En consecuencia, permitiría una mayor coherencia y articulación

entre las agendas de gobiernos locales, sin importar el signo ideológico o tecnológico de las administraciones en su ciclo periódico de sustitución establecida y las estrategias para el desarrollo. A la vez, abriría otros derroteros para la construcción, en una misma proyección, de estrategias para el desarrollo local más pertinentes, flexibles e inclusivas para el diseño de agendas creíbles, alcanzables, democráticas, justas, sólidas y duraderas.

Un sistema de análisis retrospectivo profundo para el desarrollo local podrá constituirse en una herramienta imprescindible para articular actores diversos como: empresarios, pequeños y medianos emprendedores, trabajadores de fábricas, industrias y servicios, campesinos, empleados rurales e informales, jubilados, amas de casa, estudiantes, intelectuales, personajes populares, vendedores ambulantes, etc., de tal forma que incorporen toda la información posible. Asimismo, para su conformación es imprescindible la articulación de ramas diferentes del conocimiento como sociología, historia, ciencia política, ciencias jurídicas, antropología, economía, agronomía, ingenieros de las más diversas formaciones, cibernéticos, arquitectos, demógrafos, en resumen, de todos los profesionales que pertenecen a la localidad, organizados en torno a un ejercicio democrático de inteligencia para surtir a la administración pública, por medio de un sistema computarizado, de conocimientos, perspectivas y estrategias orientadas a la resolución de conflictos y al desarrollo integral que demandan las comunidades.

Puede presumirse que la articulación en la búsqueda, rastreo y acopio de información entre analistas, expertos, funcionarios de gobierno y actores de la sociedad civil, podrá prefigurar un tránsito hacia formas de intercambio y participación directa del ciudadano en los asuntos de gobierno. En este sentido, podrán establecerse plataformas diferentes de consultas, de fiscalización popular directa, de participación ciudadana en el presupuesto diseñado para el ejercicio de gobierno, de diálogos constantes y de evaluación concomitante, con potencialidades para optimizar un despliegue más efectivo y eficiente de gobierno abierto, donde el ciudadano pueda participar y colaborar a través de la implementación de políticas públicas y de otras formas de gestión que demanden su presencia.

Esta tecnología compleja propicia para el ejercicio de gobierno por y desde la comunidad, resultante de la ingeniería cibernética, política y social, podría contener otras potencialidades subyacentes. Por un lado, vendría a solucionar uno de los problemas que,

aunque aparentemente menos visible, deviene uno de los más complejos e impactantes para los gobiernos fundamentalmente territoriales y municipales. En Cuba, el ejercicio de gobierno en estos niveles se despliega sin sistemas integrados de información. Para el asombro de cualquier experto o investigador que inicia una asesoría o se incorpora al gobierno para colaborar en el diseño, implementación o evaluación de políticas públicas, la primera dificultad con que tropieza radica en la dispersión, incluso atomización, del dato, de la información sobre cualquier estado o problemática de la sociedad.

Ahora bien, la información, aunque puede encontrarse desactualizada (otra problemática no menos complicada en nuestro contexto local), en la mayoría de los casos existe. Pero su existencia no implica a su vez un sistema de información concebido, diseñado y desplegado para la gobernanza pública, menos aún para la institucionalización de la transparencia pública. La construcción de un sistema de análisis retrospectivo profundo para el desarrollo local no solo solventará esta carencia, sino que además hará viable el camino para formalizar una ecología que permita la hechura de un gobierno inteligente, un gobierno formado por las múltiples inteligencias que producen y fijan la comunidad.

Por otro lado, esta herramienta, pensada para la gestión del gobierno, conseguiría viabilizar la reintegración, o cuando menos la aproximación del conocimiento científico y la sabiduría popular tradicional para optimizar la gobernanza que la tradición hegemónica noroccidental escindió y jerarquizó, abriendo un abismo insondable a través del culto irrestricto a la racionalidad instrumental, fomentado por las sucesivas revoluciones industriales. En este sentido, la propia demanda de un instrumento tecnológico resultante de la revolución industrial 4.0, al reconocer las insuficiencias del cientificismo, retornaría a una reconstrucción no excluyente de estos saberes.

La administración pasaría de un despliegue apuntalado por la lógica del acontecimiento, por un coyunturalismo que se ahoga en el horizonte del presente, susceptible a sucesos imprevistos y, por tanto, frágil en cuanto a sus posibilidades de flexibilidad para cambiar la orientación de planes y de políticas preconcebidas, hacia un ejercicio inteligente, calculado, con amplias capacidades de retroalimentación y con recursos que le facilitarían la reprogramación de líneas de trabajo a seguir, en la búsqueda permanente de alternativas viables. Ahora bien, la apropiación y puesta en marcha de este instrumental, que se irá enriqueciendo con una multitud significativa de prácticas y correlatos, no puede significar

el desplazamiento y la anulación del recurso humano en la gestión gubernamental. Esta exige siempre, por lo menos desde su deber ser, un sentido de la existencia y una sensibilidad profundamente humana. Incluso llegando a reproducir patrones de sensibilidad susceptibles a una confluencia de sentidos, muy próximos a captar y replicar lo humano, la propia diversidad y complejidad que particulariza esta condición aconseja que, en el mejor de los casos, los dispositivos técnicos continúen acompañando y contribuyendo con el bienestar de sus creadores y no a suplantarlos.

Una de las tendencias más nocivas de las revoluciones industriales ha consistido en la sustitución y desplazamiento de grandes grupos humanos por procesos de mecanización, tecnificación y automatización de las bases productivas. Sin embargo, esto no es imputable al proceso mismo de las revoluciones industriales, sino a la responsabilidad social y gubernamental que tienen en la mudanza y reacomodo de las relaciones ecológicas de producción y redistribución de la riqueza ante la implementación de las nuevas tecnologías.

Estado, expansión de las sociedades y revolución 4.0: apuntes para el debate

Existe una estructura profunda de larga duración, constatable en toda la historia de la humanidad, que conecta, en la lógica interior de su progresión gradual y acumulativa, el origen, esplendor y decadencia de las formaciones sociales. Las sociedades, concebidas desde la estructuración de los grupos más pequeños hasta el movimiento totalizador de poblaciones enteras, e insufladas por la propia naturaleza regeneradora y transitoria de lo humano, atraviesan las rejillas culturales, políticas, económicas, científicas, jurídicas, ideológicas, artísticas y religiosas que definen sus propios límites. Todo estado de cosas existe para ser transitado. En consecuencia, las sociedades siempre trascienden la institucionalidad que aprisionan sus formas de existencia y los modos de exteriorizarse. Se trata de lo que hemos denominado *teoría de la expansión gradual y múltiple de las sociedades*, que explica sus desarrollos y transformaciones a lo largo de su evolución histórica.

Grosso modo, esta perspectiva argumenta que la distinción más notable de las formaciones humanas está constituida por un dinamismo de sedimentación y corrosión selectivas, sin una racionalidad homogénea, canalizada a través de su constante expansión social y cosmovisiva. Este movimiento, aunque casi imperceptible, es esencialmente

transgresor. Se expresa en el contacto de una sociedad con individuos, grupos humanos o influencias externas de cualquier naturaleza. En los nexos que se logran se definen espacios y prácticas nuevas, asumidas o creadas, en constante interacción con lo diferente, lo que hace posible el enriquecimiento permanente en el transcurrir de los modos de convivencia, de percepción del mundo y de sí mismo.

La expansión social es un proceso gradual fruto de acumulaciones históricas y no de la acción deliberada de grupos particulares. La transformación que se va produciendo es irreductible a lo económico, aunque las relaciones productivas juegan un papel, pero suele tratarse más bien de un proceso global en el que intervienen, en diferente medida, todas las costuras materiales y espirituales del entramado de la comunidad. En el plexo de estas relaciones se encuentra la naturaleza casi inalterable en el tiempo, salvo en épocas de reformas o de revoluciones de los sistemas institucionales y del Estado, ubicado como centro de mayor densidad.

Esta institución, máximo órgano regulador luego de que apareciera en el horizonte de las comunidades humanas, enfrenta cotidianamente el desafío del control social, del ordenamiento a través de una institucionalidad que ejerce la fuerza o cimenta consensos para reproducir el sistema. Para ello se halla obligada a fijar sus estructuras, pues hacerlas inamovibles y estables ha sido muestra de solidez, equilibrio y capacidad de permanencia. En su autoafirmación ecológica, el Estado funciona como un contra de la expansión social. En esta lógica se da un despliegue de dos sentidos no siempre opuestos y, aunque coinciden, pueden llegar a ser significativamente distintos.

La sociedad produce su existencia a través de un metabolismo que naturaliza su ensanchamiento y el permanente empuje de los límites predefinidos por la organización política oficial. Esta, por su cuenta, se resuelve desde el imperativo de hacer cumplir el orden establecido. Sin embargo, la práctica de fijar y velar por los límites deviene freno, obstáculo institucional y coaccionador de aquella expansión. No obstante, sería ingenuo pensar en el Estado como una institución estática. El Estado se enfrenta al hecho de no poder cambiar constantemente sus instrumentos, mecanismos, reglas, instituciones o discursos. Esto se refuerza por la presión de la sociedad que en sus cursos naturales se dispone hacia una redefinición y reconstrucción de lo que, acomodado institucionalmente, resulta casi inalterable y tiende a frenar los nuevos posicionamientos e ideas distintas que

luchan por el reconocimiento y espacios legítimos. Sin tener una conciencia individual o colectiva de este proceso, el Estado advierte en lo discrecional, desde sus mismos orígenes, un universo extraordinariamente inmenso con capacidad relativa para alcanzar e inclinarse, en ciertos momentos de la historia, hacia una intervención total en asuntos sociales.

Lo discrecional en esta perspectiva puede ser entendido a través de dos signos distintos. Por un lado, como un modo de actuación gubernamental que complementa con acciones y discursos todo el andamiaje jurídico-normativo, y en consecuencia adquiere la connotación de práctica política de gobierno en un sentido estricto.¹⁶⁶ Por otro, se entiende como la asunción de una herencia preestatal de edades inmemoriales, concebida en la reinscripción de prácticas tradicionales en el contexto estatal debidamente normado. Lo discrecional puede entenderse así como un vestigio de patrones culturales fuertemente arraigados y endoculturados, que amplía, mediante su carácter extralegal, el diapasón de movimientos y actuaciones fuera de la norma, no susceptibles, en su mayoría, a la evaluación, control y monitoreo por parte de la sociedad a la que pertenece.

Las mudanzas y procederes estatales adquieren en lo discrecional y en lo normado una capacidad extraordinaria de movimiento y de facultades que se condensan en un paradigma de autosuficiencia absoluta en los propios límites históricos en los que se mueve, lo que se hace evidente en el engrosamiento de sus potencias y en la aspiración de ser omnisciente y omnipotente. «En nuestra edad, más que en todo otro tiempo precedente, cada ciudadano, con todas sus fuerzas, está sometido a la finalidad del Estado, está completamente penetrado por él y se ha convertido en su instrumento».¹⁶⁷

Si en esta percepción se ilustra el lugar que va a ocupar el individuo frente al Estado en la modernidad, el mismo filosofar político alemán de la época será más radical en palabras de Hegel, cuando afirma que «el Estado es un dios en el mundo, o sea un dios inmanente y constituye la existencia racional del hombre».¹⁶⁸ La estructura histórica profunda que determinó la transformación substantiva de los nuevos alcances de esta institución, superando la totalidad de los límites hasta entonces conocidos por la humanidad, se

¹⁶⁶ Edgardo R. Romero Fernández (coord.): *Desafíos de la Ciencia Política en América Latina. Contribuciones al debate*, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Editorial Feijóo, Santa Clara, 2018.

¹⁶⁷ Johann G. Fichte: «Los caracteres de la edad contemporánea», en Nicola Abbagnano, *Diccionario de Filosofía*, p. 449, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 2004.

¹⁶⁸ Georg W. F. Hegel: *Filosofía del Derecho*, p. 212, Editorial Claridad S. A., Buenos Aires, 1968.

encuentra fundamentalmente en la primera revolución industrial. Estrechamente conectada con la abundante producción esclava de materias primas en regiones de ultramar, la expansión vertiginosa del comercio, el espíritu reformado de la galopante burguesía y la concentración de grandes ejércitos de asalariados, la revolución industrial catalizó el advenimiento de un nuevo mundo, que exigiría una burocracia especializada, ordenada, técnica y guiada por una racionalidad instrumental; exigiría un Estado con facultades para todo, sin el cual nada podría marchar.¹⁶⁹

Conforme fueron apareciendo las revoluciones industriales, el Estado fue robusteciéndose, enfocado en gestionar las demandas cada vez más complejas y de mayores proporciones de una sociedad en expansión permanente. Su desarrollo ha sido tal, que a la luz de la revolución industrial 4.0, a los poderes tradicionales concebidos por Locke y Montesquieu, divididos en ejecutivo, legislativo y judicial, puede adherírseles nuevas esferas con naturalezas y funciones muy particulares. En este sentido, se identifican otros tres poderes basados en el arsenal tecnológico, las fuerzas de inteligencia y la capacidad de maniobra en la opinión pública. Estos nuevos poderes, o brazos transversales ejecutores de todos los Estados, forman parte del proceso mediante el cual esta institución se metamorfosea, a través de los que encuentra nuevos instrumentos para responder a la expansión casi ilimitada de las sociedades contemporáneas. No existe administración actual que pueda prescindir de estas tres dimensiones del poder, sostenidas sobre las aportaciones e innovaciones de la cuarta revolución industrial.

Ahora bien, el nuevo salto tecnológico ha constituido, posiblemente después del encuentro civilizatorio entre Europa y lo que luego sería América, el acontecimiento de mayor envergadura en la historia de la humanidad en lo que se refiere a expansión social. Como nunca antes, se va construyendo una sociedad global, resultado del encuentro e intercambio fortuito y deliberado de seres humanos distantes y distintos en términos políticos, geográficos, culturales, religiosos, lingüísticos y económicos. Un hecho aparentemente aislado puede llegar a tener connotaciones globales profundas.

Esto impacta directamente en las dinámicas y en la red de instituciones que conforman la administración pública de cualquier país, pues «cuanto más se globalizan las actividades

¹⁶⁹ Emmanuel-Joseph Sieyès: «¿Qué es el tercer Estado?», en Jean Jacques Chevallier, *Las grandes obras políticas. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Editorial Temis S. A., Bogotá, 2006.

sociales y más se ven las personas influidas en su vida cotidiana por acontecimientos que tienen lugar lejos de ellas más información solicitan sobre cómo se les está gobernando y, por tanto más democracia precisan». ¹⁷⁰ Una democracia diferenciada, que supera el ámbito político tradicional y los esquemas del juego político de democracias supuestamente paradigmáticas y trasciende a espacios casi inaccesibles para las olas democráticas, como las ecologías interiores de las administraciones públicas y el entramado empresarial privado. El empuje del mundo globalizado ante los efectos de los más recientes avances tecnológicos tiende a ampliar, a expandir los límites de los esquemas democráticos.

Sin embargo, la cuarta revolución industrial ha contribuido a develar, como ningún otro proceso social, científico, tecnológico o político, un hecho trascendente que la realidad estatal había escamoteado a través de su larga historia. Aunque todavía los Estados se muestran reticentes a su reconocimiento abierto, y las dependencias administrativas se enfrasquen en trabajar como si no fuera una realidad constatable, la permanencia de problemas sociales no resueltos, las desigualdades económicas y de oportunidades, las grandes franjas de pobreza extrema, conformadas no solo por países subdesarrollados; el estrés hídrico al que se enfrenta actualmente la humanidad, la desertificación, la tala indiscriminada de bosques, el desempleo, el encarecimiento cada vez mayor de empleos dignos, el tráfico de armas, de mujeres y de animales, el hambre crónica y la presencia de virus con alta capacidad de propagación que muestran la fragilidad de los sistemas sanitarios y de la existencia humana en general, podrían ser pruebas suficientes para cuestionar las posibilidades reales del Estado para brindar alternativas efectivas, en tanto entidad dadora de soluciones y recursos, a cada uno de estos desafíos.

El Estado, tal vez hoy como nunca, y esto no supone una visión antiestatal, no detenta la capacidad soberana de ofertar soluciones efectivas por sí solo, como una entidad aislada todopoderosa, que pueda prescindir del resto de los actores sociales para gestionar las complejas exigencias de la vida pública. Este proceso, que al parecer tiene expresiones diferentes desde que existe la institución estatal, encuentra una demostración irrefutable en dos crisis que los sistemas políticos y administrativos han pretendido subsumir en el metabolismo social del control y que el efecto de las crisis económicas, realidad de

¹⁷⁰ Anthony Giddens: *Sociología*, p. 440, Alianza Editorial S. A., Madrid, 2000.

imposible cuestionamiento, han desplazado hasta casi invisibilizarlas. En primer lugar, se ubica la crisis de la democracia representativa, y con ella de todos los sistemas que se precien democráticos, que ha llevado a la descalificación y distanciamiento de grandes grupos poblacionales de la actividad política y de lo político en general. Esta consiste en un vaciamiento progresivo de la participación, donde

[...] el consentimiento de los gobernados resulta ser un engaño, un fenómeno fabricado y artificial, en la medida en que el votante no tiene información, — ni capacidad real—, para decidir; y aun así termina sometido a mecanismos que producen el direccionamiento del voto a partir del control de la opinión pública.¹⁷¹

La crisis de la democracia representativa resulta de una inversión de roles e identidades entre la fuente de donde emana el poder y el agente que debe representarlo, por medio del diseño en el que se han venido estructurando los sistemas políticos modernos y contemporáneos. El representado transfiere su potencialidad y no encuentra forma o instrumento eficiente para hacer retornar ese poder en términos de información, influencia, realización propia o capacidad de decisión. Termina por convertirse en su agente. En el otro rostro de Jano, el representante campea con la adquisición y tráfico permanente de poder, engrosando, en la opacidad de sus manejos, sus alcances y potencialidades. Se transforma en fuente y regulador fundamental por el desplazamiento jurídico institucional organizado.

La otra crisis, menos perceptible que la anterior, pero de iguales proporciones, se ubica en la demostración de que el esquema de administración pública, basado en el modelo burocrático, es incapaz de dar respuestas eficientes, por la propia racionalidad funcional que lo instituye, a la diversidad de demandas cada vez más complejas de sociedades actuales, resueltas en expansiones múltiples. Ineficiencia, lentitud, aumento de los costos, obstaculización y jerarquización unidireccional de procesos, representan atributos de una burocracia que deviene gigante con pies de barro frente a la vertiginosidad acelerada con la que se realizan los movimientos de las sociedades a la luz de la cuarta revolución industrial.

¹⁷¹ Rubens R. R. Casara: *Estado postdemocrático. Neoliberalismo y gestión de los indeseables*, p. 13, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2018.

La crisis es tan profunda que la alternativa advertida en el horizonte, basada en la nueva gerencia pública, lejos de subvertir los efectos negativos de la burocracia, adiciona otras perturbaciones e incertidumbres a la ecología de las administraciones públicas. La reducción y racionalización progresiva y aparentemente silenciosa del gasto público en áreas sensibles como la educación, la salud pública y la seguridad social durante más de quince años en países europeos, como resultado de la asimilación de patrones empresariales privados que fomentan la nueva gerencia pública, es posiblemente la causa fundamental del colapso de los sistemas sanitarios y de la debacle ocasionada ante la imposibilidad de brindar servicios universales capaces de paliar y superar la pandemia provocada por el SARS-COV-2.

Ante estas circunstancias, las administraciones públicas locales se enfrentan a los retos de modernizar sus esquemas de actuaciones públicas, de hacer de la acción pública el medio principal de su gestión y de imbuirse en el proceso casi natural de expansión de sus respectivas sociedades por medio de los instrumentos y prestaciones esenciales que brinda la cuarta revolución industrial. La modernización implica que la acción pública se convierta en un vehículo para dar soluciones a las crisis antes mencionadas en el mismo movimiento de optimización de los recursos y del tránsito hacia un modelo gubernamental más contestatario, predictivo, expedito, dialógico, sensible, coprotagónico y de largo alcance.

La modernización exige la erradicación de una gerencia pública estática, sedimentada y relativamente quieta, a la espera de las directivas superiores mientras se conserva y ampara por los muros panópticos del edificio de gobierno. De un gobierno local con conciencia clara y precisa de las funciones directivas de la sociedad a la que responde, que gobierne en vez de revelarse como ejecutor intermitente, como un enlace-monitor de orientaciones caídas, descargadas o bajadas, mientras la realidad pide a voces la toma de decisiones, la implementación de medidas urgentes en diferentes campos y la búsqueda de soluciones a los problemas.

La sumersión o asunción por parte del gobierno de la industria inteligente implica la posibilidad de encontrar soluciones a problemas tradicionales y nuevos mediante la utilización de recursos tecnológicos y de inteligencia que aporta esta nueva revolución. Esto no puede reducirse a la creación de sitios webs o espacios con la finalidad de enviar quejas e insatisfacciones sin intercambios inmediatos corresponsables por parte de los

funcionarios encargados, donde los ciudadanos no puedan pesquisar o fiscalizar el curso de análisis de sus demandas, como justamente ha venido siendo la incorporación de las nuevas tecnologías al uso de la praxis gubernamental. En este sentido, el centro de la acción pública del gobierno no debe despojarse del encuentro directo, del diálogo, de la hechura pública articulada entre los actores que conforman la comunidad, así como de los procesos directos de rendición de cuentas, que deben asumir un registro de fiscalización popular profunda y definitiva ante la permanencia o no de todos los funcionarios públicos. La acción pública ha de ser el centro de mayor densidad gravitacional, la praxis donde confluyan y se materialicen los correlatos jurídicos, morales, técnicos, culturales, organizacionales y conductuales mediante los cuales se constituya, desde lo público, el gobierno mismo.

Sistema de análisis, evaluación y monitoreo de la transparencia

Existe un principio de conmensurabilidad de la transparencia, susceptible a todos los procesos de sociedades complejas que aspiren a funcionar atravesadas por esta capacidad. De signo negativo, puede ser enunciado atendiendo a un constructo lógico ideal que no solo podrá dar cuenta de la transparencia en sí misma, sino de otros valores imprescindibles en la gestión de gobierno, como la honestidad pública y la voluntad explícita de comprometimiento real con el plexo de gobernados. Podemos definir que una entidad, dependencia, institución, gobierno, gestión o modelo de actuación es transparente cuando informa con claridad y comunica bien, en sus más variadas determinaciones y efectos directos o colaterales, lo que no ha gestionado bien, en un tiempo de posible corregibilidad siempre imputable a omisiones, vicios o excesos de su propia práctica, omisión o discurso.

Cuanto más radical sea la teoría que acompañe las dinámicas, en este caso el gobierno local orientado al desarrollo, consideramos que podrán delinearse mejores opciones para corregir las malas prácticas que acompañan y forman parte del quehacer cotidiano de las administraciones públicas. No se trata entonces de la posibilidad exclusiva de «acceder o disponer»,¹⁷² por parte de la ciudadanía, de informaciones relevantes que podrían incidir de algún modo en la formación de las decisiones o en el control de políticas y estrategias

¹⁷² Frederick Schauer: «Transparencia en tres dimensiones», *Revista de Derecho*, XXVII(1): p. 86, Universidad Austral de Chile, jul., 2014 (disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf>).

implementadas. Si bien esto es imprescindible para lograr una cultura de la transparencia, por lo menos para que logre obstaculizar o cercenar, en la medida de lo posible, las profundas raíces de la opacidad conveniente a la corrupción de los manejos y recursos institucionales, las administraciones públicas deben asumir como imperativo cívico el fomento y la organización de prácticas efectivas orientadas a la transparencia.

El gobierno local, entonces, detenta la responsabilidad de ser transparente y de crear las estructuras sociales necesarias para el desarrollo de esa cultura, pues no es posible una formación cultural, cualquiera que sea su naturaleza, sin estructuras que la fijen en el tiempo y que contengan vías de acceso para su mejoramiento continuo. Podría asumirse que la cuestión, dicha de esta forma, depende en su mayor parte de la voluntad política de las entidades gubernamentales y, en última instancia, de la cultura política de los funcionarios, formados a través de pesadas herencias fuertemente sedimentadas en siglos de praxis gremiales remachadas en cortafuegos que cierran y desmigajan los intentos de acceder, por parte de la ciudadanía, a informaciones, datos y conocimientos producidos o simplemente al uso en los ámbitos gubernamentales.

Este fenómeno se hace más complejo cuando se adicionan los mismos siglos de separación formal endoculturada de las grandes mayorías en torno a las regiones institucionales donde se concentra el poder. Se formula así un binomio dialógico cómplice y sin causa aparente, que es absorbido como natural —casi vinculante— desde el universo cotidiano y el sentido común. El gobierno y las instituciones políticas no pueden ceder o transferir el poder acumulado bajo la convicción de que solo tales instancias detentan técnicas, coberturas, legalidad, legitimidades y conocimientos para efectuar la gestión. Incitar la «intromisión»¹⁷³ podría devenir en desgobierno. Ello se complementa con la postura, de igual modo perjudicial, sostenida en el hecho de que la sociedad civil y la totalidad de ciudadanos recogidos y organizados o no por el sistema institucional no quieren, aunque más preciso sería asumir el hecho de que no saben y, en consecuencia, no pueden involucrarse en los asuntos de gobierno. Esto se evidencia en los elevados índices de abstencionismo y apatía política en todo el planeta; el ciudadano deviene un universo otro, pues ignora las especificidades e intrínquilis de la gestión pública, y al cabo termina

¹⁷³ Thalía M. Fung Riverón y Magda Bauta Solés (comp.), *Intromisión en la participación política*, pp. 309-326, Editorial Félix Varela, La Habana, 2015.

por repudiar, en su imaginario y en su subjetividad, la totalidad de lo político por los resultados obtenidos bajo cualquier opción partidista o rostro de la administración pública.

Cada una de las partes, con grados distintos de responsabilidad, produce desde sí y para sí, en su sociometabolismo cotidiano, una cultura política fundada y sostenida por correlatos narrativos de larga duración. Unos surtidos del poder se enfocan por disímiles vías en afirmar y fijar las relaciones sociales existentes para su reproducción irrestricta como única y exclusiva condición de posibilidad. Los otros asimilan e incorporan la reproducción de esta subjetividad, globalmente construida, como una realidad naturalizada, inherente a lo que es y puede ser, en la medida en que les sea funcional y sostenga la totalidad de la vida en la que han venido coexistiendo.

Como síntesis, una cultura de corrosión calculada, del desastre soterrado, de impunidad total a baja escala, predomina en la racionalidad definida por el *ethos* discrecional que producen las administraciones públicas, sean de corte burocrático, gerencial o clientelar, bajo un manto de conocimiento experto, control, reproducción del orden y apego a la inflexibilidad de lo legislado. Concebido de esta forma, la falta de transparencia podría reducirse al enrevesado universo de la cultura y no a causas coyunturales, éticas o tecnológicas, aunque estas tengan también cierto peso en los modos irregulares mediante los que se expresa. Toda transparencia o la imposibilidad material de su formalización, aplicada a los usos de sus respectivas administraciones públicas locales, será siempre resultado y evidencia de la voluntad política orientada a este fin y del interés y empuje que ejerza la ciudadanía, organizada o no, en torno a lo público. Serán determinantes también las prácticas y corrientes sociales transversales que trascienden e influyen desde lo global a los espacios locales, al incidir sobre la conciencia social individual del ciudadano y los modos de percibirse a sí mismos en ese contexto.

No obstante, el proceso mediante el cual se adquieren dimensiones precisas de la necesidad y factibilidad de la transparencia, como rasero imprescindible de la gestión pública, no es resultado de una generación espontánea en la que Estado y sociedad civil llegan por un impulso propio e involuntario. Se trata de un forcejeo de constantes arremetidas, de fricciones y desplazamientos graduales por parte de una sociedad civil que se expande desde la creación de nexos mediante los cuales funda nuevos espacios universalizadores, propicios para el intercambio de prácticas y aprendizajes que abren y

enriquecen los derroteros de los gobiernos locales. En ello viene a jugar un papel vertebral el salto producido por la industria 4.0.

Es una idea común que esta revolución «se caracteriza por una fusión de tecnologías que está borrando las líneas entre las esferas de lo físico, lo digital y lo biológico», como apunta Schwab (2017). Se unifica el mundo más que con cualquier aspiración fundamentalista, experimento totalizador, modelo político o experiencia religiosa. Pero la compactación que realiza es policéntrica, subvierte la centralización y concentración excesiva con que la humanidad había evolucionado hasta entonces. En este sentido, introduce un modelo de organización y gestión que en lo industrial conecta la máquina con los sistemas, y estos con las personas, en una integración que aumenta la velocidad, alcance, operatividad y retroalimentación de los procesos.

Por su lado, el impacto en las administraciones públicas, locales o no, puede llegar a ser extraordinario. Pues esta hiperconectividad elimina la dispersión fenoménica con que se presentan los eventos de la realidad cotidiana. Detenta la potencialidad para aproximar y articular, en un mismo movimiento fuertemente cohesionado, a la gestión pública, el comportamiento proactivo o de resistencia de los distintos grupos que conforman el entorno político, y la dinámica rutinaria del ciudadano particular. Esto sin tener que irrumpir u obstaculizar el curso de las actividades que tienen concebidas en su quehacer convencional. Cada uno de los espacios y prácticas fundamentales en las que se resuelve todo ser humano contemporáneo, que en términos sociológicos podrían identificarse como universos de trabajo, ocio, descanso y fomento espiritual, se organizan, diseñan y ejecutan desde una perspectiva que imbrica un alto confort y máxima funcionalidad, sostenidos ambos por el instrumental tecnológico que exhibe la cuarta revolución industrial.

El ciudadano, entonces, no tiene que detenerse o apartarse del modo en que ha establecido y jerarquizado su vida y prioridades para inmiscuirse en asuntos de gobierno. El ágora se expande. La misma tecnología, que advierte una humanización descomunadamente superior en los estándares de la calidad de su existencia, le permite acceder ahora y ser parte, como valor agregado, de una comunidad en la que se revitaliza la capacidad de participación directa, inmediata y remota para el mejoramiento de la gestión pública. La virtualización del mundo, acelerada con el Internet de las cosas, permiten llevar al ciudadano información necesaria, esquemas de análisis, debates, tendencias que pueden

asimismo, en el ámbito tecnológico, ser procesadas y permitir luego respuestas claras, precisas, sobre lo que realmente le interesa. Podrían funcionar en sentido contrario, como rutas hacia el centro del sistema, en su condición de portadoras de preferencias, juicios de valor, en resumidas cuentas, de la voluntad soberana del ciudadano hecha información, destinada a contribuir con el ejercicio de gobierno. La transferencia e intercambio constantes tiende a redimensionar la distinción y los límites históricamente construidos de lo público y lo privado.

Ahora bien, es preciso acotar que debe existir una correspondencia, lo más directa posible, entre los logros y potencialidades del mundo virtual y los progresos que se vayan alcanzando gradualmente en los asuntos de gobierno, siempre constatables, sobre todo en el universo cotidiano de las realidades no informatizadas. Pues una ciudadanía globalmente conectada a sistemas inteligentes no anula, sino más bien refuerza la condición de ser social y natural de lo humano, cada vez más diferenciado. El gobierno electrónico, al que preferimos denominar *dimensión electrónica de gobierno*, no puede reducir o desplazar sus prestaciones físicas convencionales entre seres humanos sin mediación de tecnologías. Estas deben contribuir a optimizar, profundizar y universalizar la gestión y no a obstaculizarla.

Debe tenerse en cuenta que no existe una ciudadanía homogénea, con similares coberturas, conocimientos o habilidades adquiridas para incorporarse a fondo y ser partes no vulnerables de un gobierno digital. Se hace referencia con ello a los sectores envejecidos, que presentan mayores dificultades frente a las nuevas tecnologías, a grupos con «diversidad funcional o con capacidades diferenciadas»,¹⁷⁴ que constituyen casi el 10 % de la población mundial¹⁷⁵ y que no siempre la hechura o generalización del diseño de las tecnologías conciben en sus particularidades. Por último, deben tomarse en cuenta los

¹⁷⁴ Elena García-Cuevas: «La protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad y la reforma social», *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, V(3): 353-360, Real Academia de Doctores de España, Madrid, 2020 (disponible en: https://www.radoctores.es/doc/01E-GARCIA-CUEVAS_personas%20con%20discapacidad.pdf).

¹⁷⁵ Javier Romañach y Manuel Lobato: «Diversidad funcional. Nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano», Foro Internacional sobre Comunicación e Discapacidades, 2005 (disponible en: <http://centrodocumentaciondown.com/uploads/documentos/1dcb1a899435d2b2806acdf5dbcf17aa941abd8d.pdf>).

grandes bolsones de analfabetos, personas que no saben leer ni escribir y que en su cotidianidad se encuentran inmersos en condiciones preindustriales o con un acceso tardío a las primeras dos revoluciones industriales. No debe ocurrir que lejos de mejorar, el gobierno reproduzca, ahora en mayores proporciones en el contexto de las tecnologías 4.0, las mismas falencias y malas gestiones que en su acontecer tradicional.

En este sentido, la incorporación del andamiaje de la industria inteligente a las estructuras y funcionamiento de la gestión de gobierno local no aumenta o perfecciona automáticamente y por sí solo la transparencia. A partir de los resultados que presenta, abarcando cada vez más casi la totalidad de las relaciones sociales, se pueden conformar productos capaces de sostener, agilizar y desarrollar los procesos orientados al despliegue de gobiernos abiertos. Sin embargo, ello debe ir en concordancia con un cambio sustantivo de los modos tradicionales mediante los cuales se interrelacionan las sociedades con sus gobiernos. Es imprescindible insertar un cuestionamiento riguroso sobre el sentido y función social de cada costura del tejido institucional, de los discursos y prácticas establecidas en esta correspondencia.

Si no existe un reacomodo de las relaciones políticas hegemónicas existentes, metamorfoseadas en relaciones económicas, tecnológicas, religiosas, familiares, etc., en beneficio de todas las partes, una asunción acrítica y reproductiva de las tecnologías inteligentes podría llegar a obstaculizar la misma transparencia y la cobertura de canales indispensables para el equilibrio y la estabilidad societal, fundamentos del desarrollo a cualquier escala. Una transformación de esta naturaleza y enfocada en la transparencia, como mediación de las relaciones e interdependencias gubernamentales, podría materializarse a través de la asimilación del principio de conmensurabilidad referido en la obertura de este acápite. Este instrumento, que en su ejercicio debe entenderse como praxis para la colaboración, apunta al sentido negativo del proceso debido a una causa fundamental.

En la circunstancia en la que decisores públicos se encuentran precisados a enfatizar sobre sus logros y desafíos —y lo explicitamos así porque los términos, desafíos o retos edulcoran las ineficiencias e insuficiencias gubernamentales a todos los niveles, hecho que convierte la omisión o error en una realidad discursiva despersonalizada, y en una perspectiva de futuro corresponde a dichos decisores o no su resolución definitiva—, estos

ahondan casi abusivamente en los beneficios que ha traído su propia gestión. El discurso político, por tanto, encargado de construir y organizar la realidad política y casi la totalidad del resto de los campos que constituyen la realidad misma, tiende a la apología de los resultados y con ello a la parcialización del enjuiciamiento de todas las prácticas de gobierno que se ven comprometidas.

La unilateralidad del discurso, generalmente sostenida por una panideologización de la realidad, limita la posibilidad de ubicar y precisar con objetividad los problemas y responsabilidades correspondientes. Esta circunstancia, extensible hacia todas las opciones políticas actuales, subvierte los intentos de consumación de un gobierno abierto. Una de las alternativas posibles que podría brindar la revolución industrial cuatropuntocerista se ubica en la conformación de herramientas para el análisis, evaluación y monitoreo de la transparencia. Resultante de la programación y de métodos de análisis desarrollados por los avances tecnológicos, se podría conformar un instrumento, un software con capacidades para brindar información, construir tendencias, vislumbrar contradicciones entre el discurso, las promesas, las prácticas y el modo en que se destina el presupuesto de una administración particular. En este sentido, la herramienta para la transparencia podría ejecutar evaluaciones concomitantes e ir realizando mapeos de análisis y construyendo cursos probables a partir de un uso apropiado de las variables que definen la transparencia, de modo tal que no sería necesario concluir el período de gestión para luego percatarse de errores, desórdenes o zonas oscuras casi imposibles de acceder para el ciudadano.

Podrían funcionar como sensores sensibles a manejos inapropiados, tráfico de influencias, o cualquier irregularidad en las finanzas públicas, en forma de constantes avisos a la ciudadanía. Una herramienta como esta, hecha y proporcionada por la industria inteligente, podría contribuir con el tránsito hacia un ciudadano más atento e interesado en el modo en que se disponen los asuntos públicos. Lo óptimo, en este caso, sería que se creara en las mismas localidades donde se fuera a implementar, en la medida de las posibilidades y de los recursos tecnológicos y humanos con que se cuente. La conformación de una tecnología de control de la transparencia, a partir de la realidad donde va a ser aplicada, está pensada en dos niveles de análisis. Por un lado, si bien en su hechura tendrán un papel central programadores e ingenieros informáticos, esta no debe ser resultado exclusivo de expertos en tecnologías. Deben incorporarse saberes y prácticas necesarias a

partir del diseño institucional y las dinámicas que la comunidad ha establecido. Esta herramienta debe estar a disposición del ciudadano, tiene que servir al fomento de las libertades ciudadanas asociadas al manejo de la información; por tanto, debe ser de fácil comprensión y de uso para toda la diversidad que compone la comunidad.

La exigencia de aportar una tecnología para el monitoreo de la transparencia de las administraciones públicas a nivel local, desde el mismo entorno, supone una pertinencia entre el producto tecnológico, las necesidades de los ciudadanos y la realidad política donde se encuentran inmersos. Podrá potenciar, además, la articulación entre actores distintos de la sociedad civil, la conexión entre tecnologías de punta con artesanías políticas administrativas de diversas expresiones, pero muy funcionales para espacios locales, lo que aumentaría las coberturas gubernamentales y posibilitaría un uso racional de los costos de las tecnologías, pues no serán de fabricación externa.

Desde este último aspecto se define el otro nivel de análisis, que responde a una contradicción de proporciones globales. Se trata de la relación entre centro y periferias en torno a la producción y distribución universal de tecnologías. Los centros de desarrollo del capitalismo producen tecnologías que responden a sus realidades sociales. Sin embargo, las mismas tecnologías son universalizadas interactuando con contextos subdesarrollados y premodernos. La asimilación acrítica de este proceso provoca una enajenación extraordinaria entre el sujeto y su realidad, siempre en detrimento de ambos. Así, se profundiza en las asimetrías globalmente impuestas y en la dependencia de los países en vías de un desarrollo que nunca se aproxima a los epicentros del sistema mundo.

Por último, los estudios sobre transparencia a la luz del contexto de la revolución 4.0 destacan las disímiles posibilidades para optimizar la gestión de gobierno. Una administración transparente se convierte en incentivo para la mejoría del desempeño de los funcionarios públicos, deviene barrera para la corrupción a todos los niveles, reduce las asimetrías del poder a partir de la compartimentación excesiva de la información, posibilita una mejor coordinación de las acciones gubernamentales y aumenta la cooperación entre los gobiernos y los ciudadanos, así como entre las propias dependencias de gobierno. Ahora bien, es imprescindible cambiar la perspectiva de análisis y ampliar el espectro.

Si se cuestiona a los gobiernos desde la ausencia o poca instrumentación de herramientas que garanticen la transparencia, el discurso en torno a esta capacidad puede ser utilizado —

en la realidad política se usa con este fin— como un arma de descalificación electoralista, resuelta en los límites del juego político tradicional. Más que gobiernos o administraciones transparentes, lo adecuado sería incorporar el enfoque de entornos en y para la transparencia. No es posible que los espacios e instituciones gubernamentales devengan transparentes en contextos no transparentes. La sociedad debe disponerse para incorporar a su propio metabolismo la transparencia y reducirla a un ámbito específico.

El empresario que falsea las informaciones oficiales en torno a sus ganancias netas, el deportista que evade el fisco y el ciudadano que no declara todos sus ingresos, por citar solo algunos ejemplos, son corresponsables de crear ecosistemas no transparentes y, en consecuencia, reproducen en sus prácticas cotidianas justamente lo que cuestionan en sus respectivos gobiernos. En este propósito de crear entornos transparentes, que coadyuvará, tal vez como ninguna otra opción, al despliegue de administraciones en transparencia, la industria inteligente detenta potencialidades aún no advertidas.

Bibliografía

- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F.: *Gestión del Conocimiento y Gobierno Contemporáneo*, 2020 (disponible en: <https://www.amazon.com/Gesti%C3%B3n-Conocimiento-Gobierno-Contempor%C3%A1neo-Spanish-ebook/dp/B08C3SQ4XC>).
- AGUIRRE ROJAS, CARLOS: *Retratos para la historia*, Ediciones ICAIC, La Habana, 2010.
- CASARA, RUBENS R. R.: *Estado postdemocrático. Neoliberalismo y gestión de los indeseables*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2018.
- FICHTE, JOHANN G.: «Los caracteres de la edad contemporánea», en Nicola Abbagnano, *Diccionario de Filosofía*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 2004.
- FUNG RIVERÓN, THALÍA y MAGDA BAUTA SOLÉS: *Intromisión en la participación política*, Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana, 2015.
- GARCÍA-CUEVAS, ELENA: «La protección de los derechos humanos de las personas con discapacidad y la reforma social», *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, V(3): 353-360, Real Academia de Doctores de España, Madrid, 2020 (disponible en: https://www.radoctores.es/doc/01E-GARCIA-CUEVAS_personas%20con%20discapacidad.pdf).

_____ : «Hacia la eliminación de los obstáculos discapacitantes en la sociedad de la información», *Anales de la Real Academia de Doctores de España*, III(2): 213-245, Real Academia de Doctores de España, Madrid, 2018 (disponible en: https://www.radoctores.es/doc/05-2018%20V3%20N2-GARCIACUEVAS_eliminacion%20obstaculos.pdf).

GIDDENS, ANTHONY: *Sociología*, Alianza Editorial S. A., Madrid, 2000.

HEGEL, GEORG W. F.: *Filosofía del Derecho*, Editorial Claridad S. A., Buenos Aires, 1968.

MORIN, EDGAR y CARLOS J. DELGADO DÍAZ: *Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad*, Editorial UH, La Habana, 2017.

OSZLAK, OSCAR: *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, Red GEALC, 2013.

ROMAÑACH, JAVIER y MANUEL LOBATO: «Diversidad funcional. Nuevo término para la lucha por la dignidad en la diversidad del ser humano», Foro Internacional sobre Comunicación e Discapacidades, 2005 (disponible en: <http://centrodocumentaciondown.com/uploads/documentos/1dcb1a899435d2b2806acdf5dbcf17aa941abd8d.pdf>).

ROMERO FERNÁNDEZ, E. R. (coord.): *Desafíos de la Ciencia Política en América Latina. Contribuciones al debate*, Editorial Feijóo, Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2018.

SCHWAB, KLAUS: *The Fourth Industrial Revolution*, Crown Publishing Group, Nueva York, 2017.

SCHAUER, FREDERICK: «Transparencia en tres dimensiones», *Revista de Derecho*, XXVII(1): 81-103, Universidad Austral de Chile, jul., 2014 (disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v27n1/art04.pdf>).

SIEYÈS, EMMANUEL-JOSEPH: «¿Qué es el tercer Estado?», en Jean Jacques Chevallier, *Las grandes obras políticas. Desde Maquiavelo hasta nuestros días*, Editorial Temis S. A., Bogotá, 2006.

Análisis de la praxis de políticas públicas sobre gobierno digital en Cuba

Yudeivy Olivera López

Referirse a la nación cubana y a su desarrollo en cualquier arista deriva en un exhaustivo análisis de los componentes históricos y del entorno regional y continental. La situación geográfica de Cuba y las relaciones con Estados Unidos han marcado condicionantes específicas para las relaciones internacionales del país e incluso para el desarrollo interno. El bloqueo contra la nación condiciona formas diferentes en la toma de decisiones y en las maneras de actuar de la Isla. Las afectaciones demandan pensamientos creativos para la subsistencia, sin dejar de lado las funciones cotidianas de un Estado de Derecho socialista, como es la República de Cuba.

Todas las dimensiones sociales, culturales, económicas y políticas son afectadas de alguna manera por el bloqueo, lo que ha traído consigo la obligación del hacer propio, la necesidad de pensar y repensar específicamente para la nación, sin moralejas externas que no tienen que ver con el contexto sociopolítico cubano. La puesta en marcha de modelos basados en la teoría-práctica ha derivado consecuentemente en experiencias de constante rectificación de errores internos lo cual, como consecuencia, provoca el atraso del desarrollo sostenible.

Como ejemplo de lo anterior se pueden mencionar las transformaciones actuales, que desde el año 2011 comienzan a ser evidentes para la Isla. Los cambios en las altas esferas políticas, las transformaciones económicas, de telecomunicaciones y de la sociedad cubana en conjunto, son necesidades impostergables para el desarrollo que cada ciudadano necesita en estos tiempos, consecuentemente con la nación.

Como constatación de los puntos de vista anteriores, el presidente de Cuba, al referirse a la gestión del gobierno, plantea:

Un crecimiento más sólido, con mejor base productiva que asegure un futuro sostenible para las generaciones venideras deben constituir objetivos de la

gestión de los gobiernos. En Cuba, la Conceptualización del Modelo Económico de Desarrollo Social Socialista, los Lineamientos de la Política Económica y Social del 2011-2016, del 2016-2021 (Partido Comunista de Cuba, 2017), los venideros del 2021-2026 y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 (PNDES) constituyen guías para el cumplimiento de la visión de la nación. A la vez, el PNDES está alineado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que conjugan las dimensiones económica, social y ambiental.¹⁷⁶

Luego de sesenta y dos años de libertad del yugo colonial, se evidencian grandes transformaciones a través de los importantísimos logros alcanzados en la educación, la salud y otros planos sociales dentro de Cuba. La generación prevaleciente en la Isla demanda nuevas formas de hacer acorde con las transformaciones a nivel mundial que revelan la globalización, Internet y el paulatino acceso a las redes en la nación. Las nuevas generaciones no esperan cambios pasivos, con varios años programados para su cumplimiento, sino que requieren nuevas formas dinámicas y de aprehensión natural de los procesos.

Divisar, entender y ejecutar acciones acordes con los tiempos actuales, marcados por la digitalización y el mundo en red, constituye un reto para la nación cubana. Los escasos recursos y la poca disponibilidad para el acceso a estos, junto a la dificultad económica agravada por el bloqueo, se implanta en primer orden para el desarrollo. Pero en función de ello, el Estado cubano trabaja y pretende realizar nuevas acciones cada vez más en conjunto con el criterio de la sociedad.

Los esfuerzos proactivos en función de un alcance mayor de los derechos ciudadanos, fundamentados en una sociedad socialista, no solo tienen que contar con voluntades políticas. El entramado para lograrlo es inmenso y algunos de esos elementos son la consecuente planificación y ejecución de políticas públicas que demanda la sociedad. Una

¹⁷⁶ Miguel Díaz-Canel y Mercedes Delgado Fernández: «Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo», *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1): p. 7, Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2021.

de las aristas fundamentales que reclama nuevos cambios y necesita de una atención especial es el proceso del acceso a la red y, más que el acceso, el uso.

Cuba y sus procesos digitales

En Cuba el camino se inició a partir del proceso de digitalización de la sociedad, seguido por planes de desarrollo a largo plazo. Estos se encuentran en avances iniciales y con una progresión sostenida. A pesar de ello, la reflexión preocupante se centra en la ejecución de las políticas existentes para el correcto desarrollo de las mismas, pero sobre todo en la necesidad de políticas públicas inexistentes que respalden al ciudadano en todo el proceso.

Iniciemos el camino de la reflexión concerniente al tema desde los avances logrados hasta el momento en Cuba:

1. En 2009, Cuba y Venezuela sentaron las bases jurídicas para la ejecución del proyecto de conexión mediante cable submarino. No fue hasta 2011 que el cable submarino tocó tierra en Santiago de Cuba. Este permitió pasar de un ancho de banda de 323 megabits por segundo (Mbps) vía satélite, debido a las leyes de Estados Unidos, a 640 gigabits. En mayo de 2013 se abrieron 118 oficinas comerciales que llevarían Internet a personas naturales.
2. En 2014, puesta en marcha del correo nauta como servicio móvil.
3. En 2015 se implementaron las primeras 35 áreas públicas, lo que incrementó el acceso a Internet desde la Isla.
4. En 2016 se iniciaron las pruebas para el servicio Nauta hogar; en 2017 se incrementó la expansión de dicho servicio en todo el país.
5. En 2017 el Consejo de Ministros aprobó la Política Integral para el Perfeccionamiento de la Informatización de la Sociedad en Cuba, que establece las telecomunicaciones, las tecnologías de la información y la conectividad como sectores de desarrollo estratégico, con un elevado impacto para la seguridad nacional, el desarrollo socioeconómico del país y la elevación de la calidad de vida de los ciudadanos.

6. En 2018 se establecieron servicios públicos de conexión a Internet a través de móviles.¹⁷⁷

El proceso está en marcha, con resultados palpables en todas sus áreas de actuación. En correspondencia con la región latinoamericana, los esfuerzos se dedican a una mayor conectividad en red con objetivos de colaboración y desarrollo.

La visión está puesta en la motivación a ciudadanos activos como usuarios de la tecnología y su contenido, elemento esencial para el logro de cualquier objetivo estatal en los contextos actuales. Respecto a ello, el hecho de que se incremente y mejore el acceso a Internet en Cuba trae consigo una serie de dilemas.

Uno de los puntos neurálgicos dentro de la región latinoamericana y su acceso a Internet es el incipiente desarrollo de marcos regulatorios que contemplen problemáticas derivadas de la informatización de la sociedad. Aspectos como la protección, retención y tratamiento de los datos personales, así como el filtrado de contenido, la difamación, la protección del derecho de autor y la neutralidad de la red son elementos de primer orden a atender y asumir desde el ISP.¹⁷⁸

Derivado de los ítems mencionados anteriormente, es necesario contemplar otro elemento rector para el contexto actual. La sociedad de la información y el conocimiento, con lo que ello significa, demanda una alfabetización enfocada al uso inteligente de Internet. Si esto no se logra en una comunidad digital, la misma fracasará en sus objetivos, puesto que se diluirá en sus métodos y formas de pensar y hacer como usuario digital.

Es indudable el valor estratégico que ostentan las tecnologías de la información y las comunicaciones, pues se convierten en armas para el desarrollo económico, político y social de cualquier nación. Este fenómeno ha llegado a tal punto, que podemos hablar de «países info-ricos y países info-pobres»,¹⁷⁹ estimulado por el poder adquirido por la

¹⁷⁷ Eduardo Domínguez: «Decenio 2010-2019: Diez acontecimientos trascendentales de la informatización», *Cubadebate*, 21 de enero de 2020 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/21/decenio-2010-2019-diez-acontecimientostrascendentales-de-la-informatizacion/>).

¹⁷⁸ E. Díaz y F. Sokooh: «Internet y las TIC en Cuba: notas para un debate sobre políticas públicas», *Temas* (74): 62-67, La Habana, 2013.

¹⁷⁹ Mercedes C. Sebastián, Eva M. Méndez y David Rodríguez, citados por Edgar Bisset, Angela M. Grossi y Silvana A. Borsetti: «Políticas públicas de inclusión digital: El caso de América Latina y Cuba», *Revista*

información como valor económico ante la globalización mundial. Pero, del mismo modo en que se desarrollan las TIC, así de rápido crece la brecha digital entre comunidades, Estados y países, entendida esta como las desigualdades socioeconómicas en la accesibilidad a estas tecnologías.

Cuba facilita el acceso a Internet mediante instituciones, empresas y otras vías, sin costo personal, así como a directivos, funcionarios y jefes. Lo cual constituye una estrategia de respaldo a la nación y de enfrentamiento en el plano digital, además de sus funciones facilitadoras y de recompensa individual en el puesto de trabajo. Esta estrategia en el país demuestra, en no pocos casos, que tener acceso no implica siempre ser consecuente con el accionar. Es necesario atender el mal uso o desaprovechamiento de la red en muchos casos, lo cual no ayuda al logro de objetivos primordiales en este gran medio. Algunos ejemplos que la sociedad cubana actual demanda y no se corresponden con el resultado esperado son la participación activa digital y la transformación del contenido en defensa de los principios revolucionarios.

Otro ejemplo es la necesidad de una correcta estructuración integral de los componentes (de información y conocimientos) de la nación, presente en el plano digital. Entiéndase con ello informaciones y servicios estructurados en una cadena lógica de uso en cualquiera de los ministerios cubanos, encontrándose muchas veces una gran desestructuración y dificultad para encontrar información de productos, procesos, empresas, instituciones, etc.

También se suma a la lista que la mayoría de los líderes institucionales cuentan con poco o mal entendimiento de los procesos de actuación en las plataformas digitales. En este sentido, los espacios digitales empresariales semejan características personales o propias mediante el criterio individual. La ejecución de la filosofía empresarial socialista se encuentra afectada en este caso debido a que no se logra integrar en un espacio digital global la imagen correcta de una institución o empresa pública cubana. El escenario se agrava incluso en perfiles institucionales de carácter político, sobre todo a nivel de base, según la estructura estatal.

Contar con una sociedad alfabetizada en los procesos digitales para el uso de la información, y consecuentemente la transformación del conocimiento, es de vital

importancia. Cuba necesita contar con una comunidad digital cubana, de forma natural, que de manera unísona defienda los intereses de la nación, pero con sentimientos internos y no a través de una serie de grupos que sí saben usar la red con intenciones de desestabilizar el orden interno.

El proceso es amplio y complicado; se agrava cuando se inserta en un macroproceso mundial iniciado y desarrollado, en el cual deben apresurarse todos los aspectos para adquirir el conocimiento respecto al funcionamiento y utilización de sus recursos.

Por ejemplo, según lo planteado por Díaz y Sokooh (2013), el uso de las TIC en Cuba y la asunción de Internet como repositorio de información, herramienta para el comercio electrónico y/o para la gestación de campañas políticas (desde una visión difusionista), dista mucho de la necesaria comprensión de este escenario como espacio de interlocución y diálogo directo entre los representantes y el pueblo.

Debates del camino recorrido. Aciertos y desaciertos del e-gobierno

En los últimos años, sobre todo a partir del 2017, se observan cambios políticos importantes respecto a la necesidad y toma de conciencia social del uso de la tecnología, junto a la información y el conocimiento, como herramientas para el desarrollo social. En esa dirección, la gestión gubernamental y el diseño y aplicación de políticas públicas comienzan a preparar un camino factible hacia la adopción y uso de las TIC en la Isla. Es impostergable el carácter tecnológico de los servicios públicos y la consecuente eliminación de los procesos burocráticos, los cuales se han convertido en barreras para los procesos de servicios públicos.

Aspectos como el liderazgo, la gestión del capital humano, el diseño y cambio organizativo, las relaciones interadministrativas e intergubernamentales, la comunicación y el marketing de servicios, así como la transparencia, no se pueden ni se deben entender de la misma manera en un entorno en el que las administraciones públicas son usuarias intensivas de tecnologías de información. Lo mismo sucede con el proceso de políticas públicas, ya que la aplicación de tecnologías es cada vez más profunda en todas sus fases, desde el diseño, pasando por la implementación, hasta llegar a la evaluación. De hecho, una de las primeras ideas que se tienen en torno a las TIC y su relación con las administraciones públicas es la manera en que aquellas provocan, o potencialmente provocan, beneficios o

mejoras en determinadas funciones y servicios gubernamentales.¹⁸⁰ En otras palabras, el e-gobierno coloca las bases para generar beneficios dentro de las administraciones públicas, derivados de la utilización de las TIC en las diferentes dimensiones de la acción pública.¹⁸¹

Los anteriores autores ponen de manifiesto la necesidad de vincular paralelamente el acceso y uso de Internet, la adopción de la tecnología al servicio de la sociedad por parte de las instituciones y empresas, y la demanda de las regulaciones pertinentes referentes al tema. Las mismas contemplan como puntos esenciales que debe velarse por los derechos de las partes al uso y tratamiento de los medios, así como los fines de estos.

El principio del e-gobierno en Cuba se encuentra en estado emergente, como enuncian Díaz-Canel y Delgado (2021). Los esfuerzos realizados hasta la fecha sientan las bases para el inicio de dicho gobierno; el mismo se va desarrollando en un lento proceso afectado por varias condicionantes.

Según Domínguez (2020): «En abril del pasado año la dirección del país dio por concluida la primera etapa del Gobierno Electrónico, con la creación de un portal del ciudadano en cada provincia del país y la presencia en Internet de todos los ministerios y entidades cubanas». ¹⁸² Con la terminación de la primera fase para la implementación del e-gobierno en Cuba, la cual consiste en la presencia, al ofrecer mediante un portal web información básica de la empresa/institución al público, se da paso a la fase segunda.

La segunda fase consiste en la interacción, iniciada aproximadamente hace un año. Para esta etapa comienza a existir una comunicación más directa entre los ciudadanos y los organismos. Ya no se brinda solo información, sino que comienza a existir un proceso de recepción de opiniones y establecimiento de comunicación con la población a través del correo electrónico, envío de formularios, de comentarios de opinión o de foros.¹⁸³

Respecto a esta segunda fase del gobierno digital, actualmente en proceso, se evidencian dificultades para su desarrollo. En este caso, podemos mencionar la falta de un equipo

¹⁸⁰ J. Ramón Gil-García: *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, Springer, Nueva York, 2012.

¹⁸¹ J Ignacio Criado y J R. Gil-García: «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina», *Gestión y Política Pública* (22): p. 8, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013 (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692001>).

¹⁸² Eduardo Domínguez: ob. cit.

¹⁸³ GartnerGroup, citado por F Rodríguez: «Gestión de gobierno digital: Referentes básicos para un escenario de desarrollo local», trabajo presentado en la 9na. Jornada de Comunicación Social de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2020.

multidisciplinar o idóneo para la consecución de las funciones propias de esta etapa. No todos los organismos cuentan con el capital humano debidamente capacitado para enfrentar las acciones necesarias para ejecutar dicha etapa como corresponde. Esta dificultad proviene desde el nacimiento de la primera fase.

La misma atenta en los planos intermedios del gobierno nacional (dígase gobiernos provinciales y/o municipales con poder de autonomía) contra el proceso del derecho a la ciudadanía plena y en este caso digital, a la cual se aspira y que constituye el objetivo a lograr. Unido a esto, se halla la dificultad de la arquitectura infocomunicacional de los portales web: los mismos se encuentran en evidente desigualdad a nivel nacional, desde el punto de vista visual, donde la visualidad se considera como un recurso estratégico en el medio digital para el reconocimiento, la experiencia del usuario e incluso la persuasión pasiva de este.

Otro aspecto a mencionar es la correcta retroalimentación con el ciudadano, característica de dicha fase. Por las condiciones antes descritas, el acceso a la red en Cuba varía de calidad según la situación geográfica, lo cual afecta el acceso a los portales de cualquier sitio cubano. Sumado a ello se encuentra la disposición de la arquitectura web para el acceso a los foros, formularios o ventanas para envíos de opinión o quejas, los cuales no son del todo comprensibles para el usuario, lo que afecta la experiencia del mismo. También la falta de respuesta es otro caso alarmante, pues en ocasiones se envían quejas que nunca obtienen atención.

Salta a la vista un problema de proceso que, a pesar de estar contemplado en la estrategia general de implementación para el gobierno electrónico, no se ha cumplido en la práctica. En relación con esto, se advierte una preocupación referente a la gestión general del e-gobierno. El presidente de Cuba, respecto a la gestión del gobierno necesaria para nuestros tiempos, realiza un profundo estudio de cada uno de los aspectos, enfocados en la innovación. Como ejemplos comparativos de cada uno de los elementos presenta a China y Vietnam, a partir de su consecuente desarrollo en cada una de las aristas tratadas y fundamentadas en Estados de Derecho socialista. El punto clave es que desde los ejemplos de modelos de estos países que se han demostrado en la práctica y las teorías tratadas respecto al tema, hacen referencia a que:

La gobernanza se soporta en un marco legal para la gestión basada en resultados en la implementación de políticas públicas en Vietnam, que incluye la planificación e implementación de las políticas públicas basada en resultados; el monitoreo del desempeño y la gestión de riesgos; la evaluación de los resultados y la presentación de informes; así como la revisión de los resultados de la implementación y la realización de ajustes.¹⁸⁴

La cultura de trabajo de todas las esferas en Cuba se basa en los resultados, lo que disminuye la calidad del proceso que conlleva a estos. Es por ello que el cumplimiento del plan radica en el resultado logrado, sin tener en cuenta muchas veces el proceso logístico que ha desencadenado esos logros. Por ejemplo, si nuestra meta es lograr la mayor conectividad posible (resultado), se deja de lado la necesidad ciudadana y estatal (proceso) por la cual se ha logrado o se quiere lograr dicho resultado.

Además de estos elementos, hay otras desventajas en el escenario cubano para la consecuente gestión de gobierno enfocada al e-gobierno:

- Desarticulación de la gestión en la política.
- Desarticulación de la implementación de la política.
- Capacidades del capital humano.
- Encargo exclusivamente estatal de implementación, mediado por la estrategia de recuperación de la inversión en TIC.
- Desarticulación con actores de desarrollo social y mediático a través de la gestión de gobierno.
- Bloqueos.
- Debilidad de las estructuras de gestión municipal.¹⁸⁵

Desde la visión de los puntos antes tratados, hay que considerar conscientemente las repercusiones y beneficios del e-gobierno, entendidos en teoría, pero no aplicados en la práctica. La aplicación de tecnologías en las instituciones públicas no puede entenderse

¹⁸⁴ Miguel Díaz-Canel y Mercedes Delgado: ob. cit., p. 9.

¹⁸⁵ F Rodríguez: ob. cit.

solamente como una mejora para el sistema de trabajo, sino como medio transformador de la cultura laboral. Es una transformación sociocultural en el vínculo empresa-gobierno-ciudadanía.

Las deformaciones, afectaciones, incapacidades y debilidades antes mencionadas son ejemplos de la necesidad de introducir en el proceso una formación y/o capacitación integral como base para el cambio mental pertinente para enfrentar los procesos a desarrollar. Según lo apuntado por Gil-García y Pardo (2005): «son también necesarios recursos organizacionales, humanos y simbólicos para llevar a cabo este tipo de proyectos de innovación administrativa».¹⁸⁶

El último elemento de análisis le corresponde a las estadísticas que como resultado del desarrollo ejecutado se establecen en Cuba a partir de la conexión o conectividad a Internet. En el estudio realizado por Criado y Gil-García (2013) sobre gobierno, e-gobierno y políticas públicas, se analizan las tendencias actuales y consideraciones futuras para Latinoamérica. En el mismo, a partir de los datos de la web Internet World Stats (Estadísticas Mundiales de Internet), se recoge que Cuba, en 2011 (ver anexo 1), contaba con 1 605 000 usuarios de Internet, con una penetración del 14,5 %, encontrándose entre uno de los índices más bajos en penetración de la región latinoamericana. Para el año 2019 el sitio arroja los datos siguientes (ver anexo 2): se contabiliza una población general de 11 492 046, de la cual usan Internet 5 642 595 para un 49,1 % de penetración de Internet en la Isla. Se obtiene el 25 % en uso de Internet de toda la región caribeña, siendo la más alta en correspondencia con la densidad poblacional.

Tabla 1

Cuba	2011	2019
Usuarios de Internet	1 605 000	5 642 595
Penetración de Internet (%)	14,5	49,1

Fuente: J. Ignacio Criado y J. Ramón Gil-García: «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina», *Gestión y Política Pública* (22): 3-48, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013 (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692001>); Internet World Stats: «Internet usage and population in the Caribbean», 2019 (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).

¹⁸⁶ J Ignacio Criado y J Ramón Gil-García: ob. cit., p. 10.

Según las estadísticas presentadas, se refleja un aumento importante en la utilización y acceso de la red para el año 2019, lo cual es positivo, y un crecimiento para el año 2020 y el actual 2021. Pero el debate sustancial se centra en lo que todavía falta por lograr, puesto que para el 2019 cerca de la mitad de la población (49,1 %) es la privilegiada con acceso posible. Es válido destacar que Cuba es el tercer país con menor penetración a Internet en el Caribe, solo superado por las Islas Vírgenes Británicas con el 45,1 %, y Haití con el 17,8 %.¹⁸⁷

Estas cifras reflejan la necesidad de seguir actuando en la conformación, diseño y ejecución de políticas que permitan y faciliten el acceso. Pues la consecución y logro de un e-gobierno es imposible solamente con la mitad de toda la población. Políticas que actúen en los niveles neurálgicos de las problemáticas, como la creación de procesos realmente transformadores de nuestra cultura, que sean enriquecedores del accionar cubano y que comience a tomar conciencia del pensamiento digital, así como de la necesidad del respaldo en el plano económico.

Conclusiones

A pesar de todas las dificultades que se encuentran en el proceso actual del desarrollo social cubano para el e-gobierno, a nivel nacional se reconoce la importancia y necesidad del mismo. Se advierte la necesidad del tratamiento informacional y simbólico del tema, que ponga en la pared pública los procesos pertenecientes a la transformación digital de la sociedad. Existen etapas del proceso aún sin iniciar (transacción, transformación, participación democrática), mientras que la segunda (interacción) se encuentra en proceso y los ciudadanos no conocen del todo las políticas existentes, sus beneficios y los recursos disponibles para el cumplimiento y mejoramiento de la vida y la participación ciudadana.

En aras de todo lo anterior, es necesario destacar que existe voluntad política del más alto nivel. En este sentido, la unidad del sistema político cubano es una ventaja: las capacidades del capital humano tienen facilidad de transformación mediante un adecuado proceso de transformación del pensamiento acorde con los contextos. También el encargo estatal-público de implementación del e-gobierno, aunque en ocasiones se fuerza el proceso para

¹⁸⁷ Véase: Internet World Stats: «Internet usage and population in the Caribbean», 2019 (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).

obtener el resultado y no se alcanza una correcta transformación. Otro elemento a destacar es que en Cuba, mediante una guía idónea, se puede lograr la necesaria articulación con actores de desarrollo social y mediático a través de la gestión del gobierno.

La capacidad de inventiva es otro punto importante en el proceso, lo cual representa una cultura arraigada ante las imposiciones del bloqueo y la segregación histórica contra la Isla. Por último, la autonomía municipal, una vez lograda correctamente, juega a favor, mediante la unión de la gestión pública del ciudadano y de sus derechos participativos.

Bibliografía

- BISSET, EDGAR, ANGELA M. GROSSI y SILVANA A. BORSETTI: «Políticas públicas de inclusión digital: El caso de América Latina y Cuba», *Revista Biblios* (58), University Library System, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 2015 (doi: 10.5195/biblios.2015.203, disponible en: <http://biblios.pitt.edu/>).
- CRIADO, J. IGNACIO y J. RAMÓN GIL-GARCÍA: «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina», *Gestión y Política Pública* (22): 3-48, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013 (disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692001>).
- DÍAZ, E. y F. SOKOOH: «Internet y las TIC en Cuba: notas para un debate sobre políticas públicas», *Temas* (74): 62-67, La Habana, 2013.
- DÍAZ-CANEL, MIGUEL y MERCEDES DELGADO FERNÁNDEZ: «Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo», *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1): 6-16, Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2021.
- DOMÍNGUEZ, EDUARDO: «Decenio 2010-2019: Diez acontecimientos trascendentales de la informatización», *Cubadebate*, 21 de enero de 2020 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/21/decenio-2010-2019-diez-acontecimientostrascendentales-de-la-informatizacion/>).
- INTERNET WORLD STATS: «Internet usage and population in the Caribbean», 2019 (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).

RODRÍGUEZ, F.: «Gestión de gobierno digital: Referentes básicos para un escenario de desarrollo local», trabajo presentado en la 9na. Jornada de Comunicación Social de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2020.

Anexo 1

Fuente: J. Ignacio Criado y J. Ramón Gil-García: «Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina», *Gestión y Política Pública* (22): 3-48, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 2013 (disponible en:

	<i>Usuarios de Internet (último dato, 2011)*</i>	<i>Penetración de Internet (% población)</i>	<i>Suscriptores de banda ancha (2010)**</i>	<i>Hogares con computadora (%)***</i>	<i>Suscriptores de celular (por 100 habitantes) (2010)</i>
Argentina	27 568 000	66.0	9.56	21.9	141.79
Bolivia	1 225 000	12.1	0.97	17.1	72.30
Brasil	75 982 000	37.4	7.23	30.9	104.10
Chile	9 254 423	54.8	10.45	33.1	116.00
Colombia	22 538 000	50.4	5.66	22.8	93.76
Costa Rica	2 000 000	43.7	6.19	33.9	65.14
Cuba	1 605 000	14.5	0.03	2.1	8.91
República Dominicana	4 116 870	41.3	3.64	13.0	89.58
Ecuador	3 352 000	22.3	1.36	22.8	102.18
El Salvador	1 035 940	17.1	2.83	10.9	124.34
Guatemala	2 280 000	16.5	1.80	10.7	125.57
Honduras	958 500	11.8	1.00	10.1	125.06
México	34 900 000	30.7	9.98	25.7	80.55
Nicaragua	600 000	10.6	0.82	6.3	65.14
Panamá	959 900	27.7	7.84	16.9	184.72
Paraguay	1 104 700	17.1	0.61	14.9	91.64
Perú	9 157 800	31.3	3.14	16.2	100.13
Uruguay	1 855 000	56.1	11.37	38.8	131.71
Venezuela	10 421 557	37.7	5.37	14.6	96.20
Total/Media	212.401.030	36.7			

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692001>)

Internet Usage and Population Statistics for the Caribbean						
CARIBBEAN	Population (2019 Est.)	% Pop. Carib.	Internet Usage, 31-Mar-2019	% Population (Penetration)	Users % Region	Facebook 31-Dec-2017
Anguilla	15,174	0.0 %	12,377	81.6 %	0.1 %	9,000
Antigua & Barbuda	104,909	0.2 %	79,731	76.0 %	0.4 %	62,000
Aruba	106,053	0.2 %	103,052	97.2 %	0.5 %	91,000
Bahamas	403,095	0.9 %	342,631	85.0 %	1.5 %	220,000
Barbados	287,010	0.6 %	234,659	81.8 %	1.0 %	160,000
Bonaire, St.Eustatius, Saba	25,971	0.1 %	20,956	80.7 %	0.1 %	15,000
British Virgin Islands	32,206	0.1 %	14,620	45.4 %	0.1 %	12,000
Cayman Islands	63,129	0.1 %	54,630	86.5 %	0.2 %	48,000
Cuba	11,492,046	25.8 %	5,642,595	49.1 %	25.0 %	4,180,000
Curacao	162,547	0.4 %	151,274	93.1 %	0.7 %	120,000
Dominica	74,679	0.2 %	51,992	69.6 %	0.2 %	39,000
Dominican Republic	10,996,774	24.7 %	7,146,803	65.0 %	31.7 %	5,100,000
Grenada	108,825	0.2 %	69,245	63.6 %	0.3 %	62,000
Guadeloupe	448,798	1.0 %	240,000	53.5 %	1.1 %	220,000
Haiti	11,242,856	25.3 %	2,000,000	17.8 %	8.9 %	1,800,000
Jamaica	2,906,339	6.5 %	1,581,100	54.4 %	7.0 %	1,100,000
Martinique	385,320	0.9 %	303,302	78.7 %	1.3 %	170,000
Montserrat	5,220	0.0 %	3,000	57.5 %	0.0 %	2,600
Puerto Rico	3,654,978	8.2 %	3,047,311	83.4 %	13.5 %	2,100,000
St. Barthélemy (FR)	7,160	0.0 %	7,240	101.1 %	0.0 %	6,400
St. Kitts & Nevis	56,345	0.1 %	45,476	80.7 %	0.2 %	35,000
Saint Lucia	180,454	0.4 %	142,970	79.2 %	0.6 %	92,000
St. Martin (FR)	32,284	0.1 %	16,100	49.9 %	0.1 %	15,000
St. Vincent & Grenadines	110,488	0.2 %	76,984	69.7 %	0.3 %	61,000
Sint Maarten (NL)	40,939	0.1 %	33,000	80.6 %	0.1 %	31,000
Trinidad & Tobago	1,375,443	3.1 %	1,063,630	77.3 %	4.7 %	700,000
Turks & Caicos	36,461	0.1 %	28,000	76.8 %	0.1 %	25,000
US Virgin Islands	104,909	0.2 %	67,540	64.4 %	0.3 %	22,000
TOTAL CARIBBEAN	44,460,412	100.0 %	22,580,218	50.8 %	100.0 %	16,498,000

Anexo 2

Fuente: Internet World Stats: «Internet usage and population in the Caribbean» (disponible en: <http://www.internetworldstats.com/stats11.htm#top>).

Análisis del gobierno digital en Cuba. Evaluación del gobierno digital en Villa Clara

Yudeivy Olivera López

Cada proceso a enfrentar se ha transformado y, en numerosos casos, tiene su espacio en el mundo virtual con conexión mundial. El proceso revolucionario también tiene la necesidad de adaptarse y transformarse a las necesidades imperantes de la sociedad para trasladar hasta ese escenario la fundamentación, acción y consecución del desarrollo de una sociedad socialista.

El camino a seguir es el estudio, desde todas sus dimensiones, de la comunicación política enfocada a las plataformas digitales en red, en el proceso cubano de los gobiernos digitales. Este proceso, con algunos resultados ya palpables, plantea, desde su teoría, el aumento y migración de la participación política y popular en todos los procesos de la construcción socialista en Cuba. A partir de un cambio de paradigma en la gestión gubernamental hacia el empleo de las redes digitales en dichos procesos, la recepción, análisis y comprensión de los datos digitales (*Big data*) se convierte en una nueva forma de comprender a la sociedad en aras de «mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana».¹⁸⁸

Los esfuerzos del gobierno cubano para este proceso se traducen en políticas y lineamientos de trabajos para el país. Los Lineamientos 97, 108, 236, 271, 272, 273 y 274 de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021 y los venideros 2022-2026, la Política Integral para el Perfeccionamiento de la Informatización de la Sociedad en Cuba, el Modelo de Gestión del Gobierno orientado a la innovación (MGGI) y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 sientan las bases legislativas para la puesta en marcha del proceso hacia el gobierno digital.

¹⁸⁸ Alejandra Naser y Gastón Concha: *El gobierno electrónico en la gestión pública*, p. 5, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.

Desde el principio socialista de las políticas públicas se traza el camino para que el gobierno digital se convierta en una realidad en la nación cubana.¹⁸⁹

Entre las normas vigentes que inciden de forma directa en la implementación del gobierno electrónico, se encuentra el Decreto-Ley No. 370, que fija las responsabilidades de los Órganos de la Administración Central del Estado (OACE); en este ámbito, también el Decreto-Ley No. 335, del Sistema de Registros Públicos de la República de Cuba, del 20 de noviembre de 2015, instrumentó jurídicamente la Política de Informatización de los Registros Públicos.

También hace parte del marco legal para el gobierno electrónico el Decreto-Ley No. 281, del Sistema de Información del Gobierno, que rige desde el año 2011, y la Resolución No. 220 del 11 de diciembre de 2012, que dispone que todos los órganos superiores y locales del Poder Popular, así como los órganos del Estado y los organismos de la Administración Central del Estado, soliciten al CUBANIC¹⁹⁰ el registro de su dominio bajo el «.gob.cu».¹⁹¹

El marco regulatorio existente, junto a las posibilidades de acción y los campos de actuación eficaces permitirá que se cumpla con el principio de igualdad plena y participación popular de nuestra Revolución, al contemplar servicios y productos políticos, sociales, culturales, económicos, en una red digital que soporta de diferentes formas las necesidades informacionales, comunicativas y de relación y gestión de la sociedad. La figura del *community manager*, devenido en Cuba gestor de las redes digitales, en este proceso tiene que contar con herramientas eficaces, verdaderas y rápidas que permitan, desde el conocimiento, la práctica y la tecnología, enfrentar un ejercicio de gobernabilidad

¹⁸⁹ Raúl Garcés, Tatiana Delgado, Yarina Amoroso, Déborah Torres, Yunier Rodríguez, Mayra Mena, Yailuma Leyva, Willy Pedroso, William Tolentino, Yerisleidy Menéndez, Gloria Jardines, Alejandro Medina y Fidel A. Rodríguez: *Guía para la Gestión de Gobierno Digital en Municipios Cubanos*, p. 29, Editorial UH, La Habana, 2019.

¹⁹⁰ CUBANIC: Sitio digital oficial cubano para la creación y registro de dominios digitales.

¹⁹¹ Raúl Garcés, Tatiana Delgado, Yarina Amoroso, Déborah Torres, Yunier Rodríguez, Mayra Mena, Yailuma Leyva, Willy Pedroso, William Tolentino, Yerisleidy Menéndez, Gloria Jardines, Alejandro Medina y Fidel A. Rodríguez: ob. cit., pp. 30-31.

eficaz desde el plano digital, el cual, para nuestro contexto actual, se vuelve cada vez más cercano y personal. Es un medio de consulta popular, de rendición de cuentas y de consenso colectivo, que para lograrse debe contar con un respaldo eficiente, momentáneo y pertinente de la información y del proceso comunicativo que exija.

Por tanto, es necesario encaminar los esfuerzos a cubrir las necesidades de gestión para los gobiernos digitales desde el plano del tratamiento a la comunicación, donde esta constituye el nexo esencial entre gobernabilidad y ciudadanía.

A partir de la interrogante ¿Qué estado presenta la implementación del gobierno electrónico en Cuba?, se persiguen como objetivos: la identificación de los supuestos teóricos respecto al gobierno electrónico; la caracterización del proceso de gobierno electrónico en Cuba y la evaluación de la implementación del gobierno electrónico mediante un caso de estudio.

Desde la comunicación gubernamental hacia el gobierno electrónico

El estudio de la vida política es necesario adoptarlo como conjunto de interacciones sociales. Para este entramado, toda construcción humana desarrollada a lo largo de la historia y culturalmente determinada presupone un objeto de análisis desde la política, puesto que las interrelaciones entre personas o grupos derivan en efectos políticos.

Las líneas teóricas de Easton destacan que en el análisis sistémico la dimensión social es un eje neurálgico en la vida política, a tal punto, que advierte: «Las interacciones [sociales, de individuos y grupos] son la unidad básica de análisis».¹⁹² Históricamente, un elemento central en las interrelaciones humanas es la comunicación, en todas sus variantes y manifestaciones, como vehículo socializador por naturaleza y como agente indisoluble para las interacciones.

Bueno (2015) plasma en sus análisis que Easton rescata los aportes de la ciencia de la comunicación y de la teoría cibernética, así como los mayores aportes a la teoría sistémica, provenientes de la psicología. Desde aquí se puede advertir el carácter multidisciplinar de la política, el cual cuenta o debe contar con disímiles canales de tránsito comunicacional. Dicho modelo teórico contempla al gobierno como un sistema de proceso de toma de

¹⁹² David Easton: *Enfoques sobre teoría política*, p. 38, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.

decisiones, basándose a su vez en varios flujos de información, por lo que el gobierno es capaz de recibir información, datos y contenidos influyentes de diferentes maneras en las decisiones. El autor plantea, además, que la información es procesada por las estructuras que representan la memoria y los valores; la información es utilizada para la acción por los centros de decisión.

Desde el otro lado, numerosos y variados receptores reciben mensajes provenientes del entorno externo e interno, por lo que no solo son afectados por las decisiones internas, sino que están expuestos directamente a situaciones externas también.

Los contextos y escenarios descritos son comprendidos desde los soportes digitales y a partir de la conexión global de Internet en la era digital. Sin esas condiciones, la sociedad no pudiera ser tan global o hallarse en red. Desde este punto ha surgido una nueva forma de comunicación interactiva que, en este caso, se caracteriza por enviar mensajes de muchos a muchos. Castells (2009) la denomina *autocomunicación de masas*. Su esencia deviene del hecho de ser creadores propios de contenido y emisores globales de los mismos. El autor entiende que las tres formas de comunicación (interpersonal, comunicación de masas y autocomunicación de masas) coexisten, interactúan y, más que sustituirse, se complementan entre sí.¹⁹³

Los usos de las diferentes tecnologías de las comunicaciones implican riesgos para la seguridad de la nación, como la entrada de contenidos foráneos en el consumo cultural de los cubanos como elementos propios de la subversión. Es por ello que las estrategias de comunicación en las redes sociales tienen que estar diseñadas desde un propósito ideológico, capaz de minimizar los riesgos comunicacionales.

La gestión y las políticas públicas cuentan con una relación cada vez más directa con la adopción y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Al margen de la consideración más o menos instrumental que se desee asignar a las tecnologías, o si se asume un mayor o menor potencial para mejorar las organizaciones como consecuencia de su utilización, lo cierto es que cada vez es más intensa la dimensión tecnológica del sector público.

¹⁹³ Manuel Castells: *Comunicación y poder*, p. 88, Alianza Editorial, Madrid, 2009.

Aspectos como el liderazgo, la gestión del capital humano, el diseño y cambio organizativo, las relaciones interadministrativas e intergubernamentales, la comunicación y el marketing de servicios, así como la transparencia, no se pueden ni se deben entender de la misma manera en un entorno en el que las administraciones públicas son usuarias intensivas de tecnologías de información. Lo mismo sucede con el proceso de políticas públicas, ya que la aplicación de tecnologías es cada vez más profunda en todas sus fases, desde el diseño, pasando por la implementación, hasta llegar a la evaluación. De hecho, una de las primeras ideas que se tienen en torno a las TIC y su relación con las administraciones públicas es la manera en que aquellas provocan o potencialmente provocan beneficios o mejoras en determinadas funciones y servicios gubernamentales.¹⁹⁴ En otras palabras, el e-gobierno pone las bases para generar beneficios dentro de las administraciones públicas, derivados de la utilización de las TIC en las diferentes dimensiones de la acción pública.

Es por ello que la necesidad de entender al gobierno electrónico desde la transformación como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las tecnologías de la información con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el gobierno electrónico basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana.¹⁹⁵

Estructuras para el gobierno electrónico

Rodríguez (2020) recoge los distintos niveles de madurez en la gestión digital de gobierno:

1. Gobierno electrónico: Considerado el nivel de madurez inicial que está enfocado en lograr conformidad con los objetivos existentes y la eficiencia operacional a través de canales *online*.

¹⁹⁴ J. Ramón Gil-García: *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, Springer, Nueva York, 2012.

¹⁹⁵ Alejandra Naser y Gastón Concha: ob. cit.

2. Gobierno abierto: El nivel de madurez de desarrollo, en el que el objetivo primario es la apertura y la transparencia. El foco tiende a ser externo, los actores entregan datos públicos.
3. Gobierno centrado en datos: Es el nivel de madurez definido, el cual ofrece nuevas soluciones a problemas viejos o no resueltos, basadas en el uso intensivo de datos
4. Gobierno digital constituido: Es el gestionado, donde los servicios proactivos basados en datos son la norma, y está madura la habilidad para usar datos a través de las agencias.
5. Gobierno inteligente: Es el optimizado, enfocado en proveer resiliencia a las comunidades ante las incertidumbres, el desarrollo, las políticas y servicios sostenibles.

Como se puede apreciar, Cuba se encuentra inmersa en la primera etapa de madurez hacia la gestión digital. En tal sentido, el gobierno electrónico sienta las bases para un desarrollo de la gestión de gobierno a largo plazo.

En el caso de nuestro país, GartnerGroup, citado por Rodríguez (2020), enuncia las siguientes etapas previstas para el gobierno electrónico en Cuba:

- Presencia: En esta primera etapa el gobierno tiene presencia en Internet a través de la divulgación de sus sitios web o portales. En esta instancia los organismos ponen a disposición información básica de manera rápida y directa. No existe mayor relación con los ciudadanos y empresas debido a que la información puesta en línea no posibilita la interacción.
- Interacción: En esta etapa es posible una comunicación más directa entre los ciudadanos y los organismos. Estos no solo brindan información, sino que están preparados para recibir opiniones y establecer una comunicación con la población a través del correo electrónico, envío de formularios, de comentarios de opinión o de foros.
- Transacción: Una vez completada la etapa anterior, los organismos brindan a los ciudadanos la posibilidad de iniciar, realizar el seguimiento y finalizar cualquier trámite en línea, sin tener que ir personalmente a la dependencia correspondiente.

Los sitios web de los organismos están preparados para ofrecer sus trámites y servicios como un complemento de la atención «cara a cara» en las oficinas.

- Transformación: En la cuarta fase el salto es cultural, lo que genera un reto mayor para su implementación porque implica una redefinición de los servicios y de la operación de la administración pública, creando una integración total entre agencias y entre niveles regionales, así como con el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el ciudadano, lo que permite servicios cada vez más personalizados.

El principio del e-gobierno en Cuba se encuentra en estado emergente, como enuncian Díaz-Canel y Delgado (2021). Los esfuerzos realizados hasta la fecha sientan las bases para el inicio de dicho gobierno; el mismo se va desarrollando en un lento proceso afectado por numerosos factores.

Según Domínguez (2020), en abril de 2019 la dirección del país dio por concluida la primera etapa del gobierno electrónico, con la creación de un portal del ciudadano en cada provincia del país y la presencia en Internet de todos los ministerios y entidades cubanas. Con ello se concluía la primera fase para la implementación del e-gobierno en Cuba, que consiste en la presencia al ofrecer, mediante un portal web, información básica al público acerca de una empresa o institución determinada, con lo que puede darse paso a la fase segunda.

Esta fase consiste en la interacción, comenzada hace un año. Para esta etapa comienza a existir una comunicación más directa entre los ciudadanos y los organismos. Ya no se brinda información solamente, sino que comienza a existir un proceso de recepción de opiniones y establecimiento de comunicación con la población a través del correo electrónico, envío de formularios, de comentarios de opinión o de foros.¹⁹⁶

¹⁹⁶ GartnerGroup, citado por F. Rodríguez: «Gestión de gobierno digital: Referentes básicos para un escenario de desarrollo local», trabajo presentado en la 9na. Jornada de Comunicación Social de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2020.

Evaluación del gobierno electrónico. Caso Villa Clara

En aras de materializar e implementar la teoría analizada hasta el momento, se aplica la evaluación del proceso del gobierno electrónico en el gobierno provincial de Villa Clara. Para ello es necesario declarar los indicadores específicos a los que responde dicha evaluación.

El diagnóstico realizado al gobierno provincial de Villa Clara se aplica según la *Guía para la gestión de gobierno digital en municipios cubanos* (2019). La misma contiene los indicadores siguientes:

- Etapa de presencia: Concibe la publicación en línea de la información instructiva o de interés para los usuarios, tanto ciudadanos como instituciones:
 1. Existencia del portal institucional.
 2. Publicación del portal bajo el dominio genérico de segundo nivel gov.cu.
 3. Información estructurada y organizada bajo un orden lógico.
 4. Publicación del marco normativo, con posibilidad de acceso a la *Gaceta Oficial de la República de Cuba*.
 5. La información referente a las dependencias del organismo o entidad se organiza en secciones específicas.
 6. Información referida a la estructura orgánica, directivos, objetivos de trabajo, metas e indicadores (al menos del año en curso).
 7. Directorio con correo electrónico y teléfonos de contacto institucionales de los directivos y funcionarios del organismo o entidad y sus dependencias.
 8. Información sobre su planificación de actividades o eventos (al menos del año en curso).
 9. Catálogo en línea con todos los servicios y trámites que ofrece el organismo o entidad y sus dependencias, incluyendo la información descriptiva que instruya a los usuarios sobre procedimientos y requisitos.
 10. Motor de búsqueda para la información interna del portal.
 11. Publicación de la fecha y hora de la última actualización de la información del portal.

12. Promoción del trabajo realizado con el portal institucional a través de las redes sociales (Facebook, Twitter, etc.).
- Etapa de interacción: Concibe la implementación de los mecanismos de comunicación e intercambio con los usuarios, incrementándose el nivel de interacción de estos con el gobierno:
 1. Descarga y carga de formatos o plantillas de documentos necesarios, fundamentalmente en los servicios y trámites que ofrece el organismo o la entidad.
 2. Seguimiento en línea por los ciudadanos del estado de los trámites.
 3. Posibilidad de descarga de información de interés en diferentes formatos.
 4. Funcionalidades que permitan al ciudadano compartir con amigos o replicar en redes sociales (Facebook, Twitter, etc.) las informaciones de su interés.
 5. Sistema de atención al ciudadano en línea mediante correo electrónico y ventana en línea para el recibo de incidencias y publicación de información recurrente (preguntas frecuentes).
 6. Posibilidad de evaluación y calificación en línea de la información publicada y la gestión de atención ciudadana.
 7. Acceso a la información en distintos formatos de multimedia (audio, video).
 8. Posibilidad de multilinguaje (al menos en inglés).

El análisis general de los resultados obtenidos arroja que:

Respecto a la etapa de presencia, se ha podido comprobar, a través del sitio web, que la existencia del mismo es fácilmente verificable en la dirección www.soyvillaclara.gob.cu, mediante el protocolo https para proteger los datos transmitidos, y se halla localizable en los buscadores mediante el uso combinado de palabras clave como portal, Villa Clara, ciudadano, gobierno electrónico. Su página de portada está cacheada correctamente en los navegadores, lo cual reduce el costo del ancho de banda, alojamiento y tiempo de respuesta, además de contener la meta *viewport* para visualizarlo correctamente en los dispositivos móviles. Todo ello, en cuestión de arquitectura de la información, garantiza una buena

accesibilidad y usabilidad, condiciones necesarias para un buen posicionamiento en el ciberespacio.

Los sujetos han manifestado que el sitio posee buena organización y estructura, debido a las distintas secciones en que se divide el portal de acuerdo con la temática que abordan, como: Inicio, Ciudadanía, Nuestra Región, Educación, Salud, Cultura, Deportes y Tiempo. Más abajo se encuentran las secciones de Política y Gobierno y Es Noticia en Villa Clara, además de un apartado para Trámites y Servicios en Línea. Se encuentra un apartado de sitios de interés, donde figura un enlace a la *Gaceta Oficial de la República*, además de información y características de cada dependencia de la entidad, así como de los demás organismos, enlaces a los demás portales municipales, y un apartado de varias organizaciones con distintas funciones en la provincia.

Respecto al sitio web, en el cintillo de la sección Es Noticia en Villa Clara, en la portada, el acontecimiento reciente de mayor importancia a veces no aparece, lo cual desorienta a los usuarios que no son asiduos visitantes del sitio y buscan información acerca del hecho. No obstante, de forma general, el portal presenta un buen sistema de organización, sistema de navegación y sistema de etiquetado, tanto de forma icónica como textual.

En el mismo se puede encontrar información acerca de los directivos, y está publicada implícitamente la misión del gobierno provincial de Villa Clara, que consiste en el desarrollo económico y social de la provincia, conforme a los objetivos generales del país; actuar como coordinador entre las estructuras centrales del Estado y los municipios, ejerciendo las atribuciones y funciones reconocidas en la Constitución y las leyes. Los objetivos de trabajo, metas e indicadores, al menos del año en curso, no se encuentran publicados. Ello constituye una información importante para los usuarios, que les permitiría conocer sobre los planes y proyectos que se realizan e implementarán en la provincia en distintos ámbitos. Este vacío de conocimiento condiciona a los internautas a que busquen esta información en otras fuentes, algunas veces poco confiables.

El directorio, con correo electrónico y teléfonos de contacto institucionales de los directivos y funcionarios del organismo o entidad y sus dependencias, se encuentra publicado, según refieren los sujetos, aseverando que en el caso de los teléfonos específicos de los directivos no, porque no deben ser divulgados. Esto se comprobó en el sitio web, y demuestra que la institución concibe la comunicación como un proceso bidireccional,

donde la retroalimentación juega un papel vital en el conocimiento de la opinión pública y contribuye al mejoramiento de la institución en el cumplimiento de su objeto social.

En cuanto a la publicación en el sitio web Soy Villa Clara, de la información referente a la planificación de actividades o eventos (al menos del año en curso), a excepción de alguna actividad aislada, se encuentra desactualizado. Esto se ha comprobado directamente en el portal, en la sección correspondiente, donde en los apartados de Eventos, Cursos y Talleres, y Concursos y Convocatorias, el último es el único que contiene publicaciones en el año actual. Lo anterior puede tener dos posibles razones: que la situación epidemiológica causada por la COVID-19 haya impedido la realización de actividades y no exista nada que publicar o promocionar, o que simplemente esté desactualizado, lo cual sería entera responsabilidad del equipo de comunicación institucional.

El catálogo en línea con todos los servicios y trámites que ofrece el organismo o la entidad y sus dependencias, incluyendo la información descriptiva que instruya a los usuarios sobre procedimientos, existe en el sitio web, como se ha podido comprobar. Es válido aclarar que el gobierno provincial no se dedica a efectuar estos trámites o servicios, pero el sitio redirecciona en esta sección a los usuarios para que accedan a los organismos, entidades o ministerios encargados de estas funciones.

Los sujetos divergen sobre el funcionamiento del motor de búsqueda del portal. Algunos manifiestan que funciona correctamente, mientras que otros enuncian que presenta problemas. Se comprobó la veracidad del segundo criterio, ya que no devuelve ningún resultado cuando se introduce una palabra o frase clave en la mayoría de los casos y solo actualiza o refresca la portada del sitio. Esto indica que en cuanto a arquitectura de la información, el sistema de búsqueda es defectuoso, lo que afecta la experiencia del usuario, además de producir un efecto negativo en la opinión de los internautas acerca del sitio, desmotivándolos a seguir accediendo a él y generalizando criterios desfavorables entre los internautas.

El portal contiene en las publicaciones la fecha y hora de las mismas. Además, el sitio posee un contador de visitas para hoy, ayer, la semana, el mes y el total. Esto último evidencia que es un sitio bastante visitado por los usuarios.

Se recoge que todas las publicaciones en el portal son promocionadas en los sitios de redes sociales. Sin embargo, el análisis sobre estas últimas arrojó que no es así, ya que en

las cuentas de Facebook y Twitter predominan publicaciones de otras fuentes y medios. Esto evidencia que en los sitios de redes sociales la organización actúa predominantemente como replicadora de contenidos y no como generadora. Se pudo cuantificar el índice de *engagement* promedio de las publicaciones en Facebook y Twitter.

En Facebook este *engagement rate* es de 0,532, muy pobre, lo que se verifica observando la poca frecuencia con que las publicaciones aparecen en el *feed*. Esto puede ser causado por la forma en que se realizan las publicaciones, solo compartiendo enlaces, y sin un encabezado que funcione como titular o describa al usuario, a *grosso modo*, el contenido del post y lo motive a hacer clic. Todo lo contrario ocurre en la cuenta de Twitter, donde los *tweets* cuentan con un encabezado que describe las publicaciones, y a pesar de tener aproximadamente un tercio de los seguidores que posee Facebook, posee un buen *engagement rate* de 3,12, que se verifica en la alta frecuencia con que aparecen los *tweets* del gobierno provincial en el *timeline* de los seguidores de la cuenta.

Respecto a la etapa de interacción, referente a la descarga y carga de formatos o plantillas de documentos necesarios, en los servicios y trámites que ofrecen los organismos o las entidades, la observación al sitio arrojó que presenta problemas, puesto que el enlace para descargar dichas plantillas de documentos se encuentra roto. Solo funcionan los servicios de consulta. En consecuencia, los ciudadanos tampoco pueden seguir en línea el estado de dichos trámites y servicios.

La información publicada en el portal puede ser descargada en formato pdf y compartirse en los sitios de redes sociales como Facebook, Twitter, LinkedIn y Pinterest, como manifestaron los sujetos en el cuestionario y se verificó mediante la observación del sitio web, lo que posibilita una mayor interactividad de los usuarios en la página. Además, se puede acceder a la información en audio o video en el caso de las publicaciones del sitio web que las tengan. Para los videos, el sitio posee un plugin que permite visualizar el enlace a Youtube o Picta, sin necesidad de salir del portal, lo que mejora considerablemente la usabilidad y experiencia del usuario.

Los sujetos en el cuestionario refieren que los comentarios de las publicaciones en el sitio web se utilizan como una especie de buzón de quejas y sugerencias; funcionan como un sistema online de atención al ciudadano mediante una ventana en línea para el recibo de incidencias y la publicación de información recurrente, que se tramitan por otras vías. La

observación del portal reveló que en la mayoría de las ocasiones dichos comentarios no tienen respuesta en el sitio, lo cual es una mala práctica comunicacional, ya que los internautas, paulatinamente, al no recibir respuestas mediante ese canal pueden dejar de comentar, lo que afecta la retroalimentación y la bidireccionalidad en el proceso comunicativo.

Por otra parte, se ha revelado que los integrantes del equipo que gestiona la implementación del gobierno electrónico de Villa Clara están subordinados a la vicegobernadora de la provincia, que tiene asignado, en sus diversas funciones, atender la comunicación gubernamental. Sin embargo, lo factible es que exista una dirección de comunicaciones, con la figura del director de comunicaciones (DirCom) al frente (en este caso pudiera ser la comunicadora social del equipo, por los conocimientos y formación que posee) y que este departamento, a su vez, se subordine directamente al directivo de mayor rango en la organización. En el caso de la entidad analizada es el gobernador provincial de Villa Clara. Además, la máxima dirección del país ha planteado, en reiteradas ocasiones, la necesidad de que los gestores de un proceso tan priorizado como la comunicación social en las instituciones, sobre todo en las gubernamentales, estén subordinados directamente a la máxima instancia de la organización. La situación anterior representa una limitante de carácter estructural.

Los recursos humanos tienen bien definido cada rol dentro del equipo, de acuerdo con su especialización. Más de la mitad de los integrantes pasa de los cincuenta años, generacionalmente son *boomers* y, por ende, no son nativos digitales. A pesar de ello, entienden el concepto de gobierno electrónico y la importancia de la comunicación gubernamental en el entorno digital. Una limitante que tienen es que no todos están al tanto de la documentación, protocolos, procedimientos y normatividad para la implementación del gobierno electrónico, alegando que no es su función dentro del equipo. Esto representa un problema, ya que crea dependencia de los más jóvenes (*millennials*) para poder llevar a cabo la labor comunicacional, y en caso de que en una situación excepcional estos integrantes no puedan llevar a cabo su función, el funcionamiento normal del Portal del Ciudadano, así como de los sitios de redes sociales puede verse comprometido, al no estar disponible el encargado de postear los contenidos.

Conclusiones

- El gobierno digital es un proceso social de desarrollo ascendente multifactorial y multifuncional, que comprende un cambio de paradigma en la gestión gubernamental.
- El Estado cubano realiza esfuerzos políticos desde el marco regulatorio para la definición y acompañamiento al proceso de gobierno digital y sus etapas sucesivas.
- El desarrollo de la gestión gubernamental, basada en el uso de las TIC, se encuentra en su primer nivel de madurez, correspondiéndose con el gobierno electrónico.
- El gobierno electrónico en Cuba comprende cuatro etapas esenciales, de las cuales ha transitado por la primera (presencia) y actualmente se encuentra en el desarrollo de la segunda (interacción).
- Se evalúa la implementación del gobierno electrónico en Villa Clara, arrojando las conclusiones siguientes en su primera etapa:

Posee más del 50 % de sus indicadores cumplidos, encontrándose deficiencias relativas a:

- Existen algunos vacíos de conocimiento, lo cual puede condicionar que los internautas busquen esta información en otras fuentes, algunas veces poco confiables.
- En cuanto a la arquitectura de la información, el sistema de búsqueda es defectuoso, lo que afecta la experiencia del usuario, además de producir un efecto negativo en la opinión de los internautas acerca del sitio, que los desmotiva a seguir accediendo a él, generalizando criterios desfavorables entre los mismos.
- Relativo a la gestión de redes sociales, predominan publicaciones de otras fuentes y medios. Esto deja ver que en los sitios de redes sociales la organización actúa predominantemente como replicadora de contenidos y no como generadora.

En cuanto a la evaluación de la segunda etapa en curso, arroja las conclusiones siguientes:

- Más del 50 % de los indicadores se encuentran aplicados y desarrollados.
- Se detectan deficiencias en la retroalimentación hacia el ciudadano.

Bibliografía

- BUENO, RAMIRO: «Perspectivas presente y futura de la Ciencia Política desde la Teoría de Sistemas de David Easton», *Revista Análisis e Investigaciones* (6): 11-34, Fundación Hanns Seidel, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, dic., 2015.
- CASTELLS, MANUEL: *Comunicación y poder*, Alianza Editorial, Madrid, 2009.
- DÍAZ-CANEL, MIGUEL y MERCEDES DELGADO FERNÁNDEZ: «Gestión del gobierno orientado a la innovación: Contexto y caracterización del Modelo», *Revista Universidad y Sociedad*, 13(1): 6-16, Universidad de Cienfuegos, Cienfuegos, 2021.
- DOMÍNGUEZ, EDUARDO: «Decenio 2010-2019: Diez acontecimientos trascendentales de la informatización», *Cubadebate*, 21 de enero de 2020 (disponible en: <http://www.cubadebate.cu/especiales/2020/01/21/decenio-2010-2019-diez-acontecimientos-trascendentales-de-la-informatizacion/>).
- EASTON, DAVID: *Enfoques sobre teoría política*, Amorrortu, Buenos Aires, 1969.
- GARCÉS, RAÚL, TATIANA DELGADO, YARINA AMOROSO, DÉBORAH TORRES, YUNIER RODRÍGUEZ, MAYRA MENA, YAILUMA LEYVA, WILLY PEDROSO, WILLIAM TOLENTINO, YERISLEYDYS MENÉNDEZ, GLORIA JARDINES, ALEJANDRO MEDINA y FIDEL A. RODRÍGUEZ: *Guía para la Gestión de Gobierno Digital en Municipios Cubanos*, Editorial UH, La Habana, 2019.
- GIL-GARCÍA, J. RAMÓN: *Enacting Electronic Government Success: An Integrative Study of Government-wide Websites, Organizational Capabilities, and Institutions*, Springer, Nueva York, 2012.
- NASER, ALEJANDRA y GASTÓN CONCHA: *El gobierno electrónico en la gestión pública*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, 2011.
- RODRÍGUEZ, F.: «Gestión de gobierno digital: Referentes básicos para un escenario de desarrollo local», trabajo presentado en la 9na. Jornada de Comunicación Social de la Universidad Central «Marta Abreu» de Las Villas, Santa Clara, 2020.

