

# CONOCIMIENTO EXPERTO EN POLÍTICAS: RECURSO PARA LA COGOBERNANZA LOCAL EN CUBA

Recibido: 28/08/2022 – Aceptado: 11/02/2023

## **Lisandra Lefont Marin**

Profesora de Políticas Públicas y Desarrollo Local. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba

[lizzy@uniss.edu.cu](mailto:lizzy@uniss.edu.cu)

ORCID: 0000-0001-6629-3748

## **Juan Carlos Ramírez-Sierra**

Profesor de Teoría Política y Especialista en políticas públicas. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba.

[jcramgoeiza@gmail.com](mailto:jcramgoeiza@gmail.com)

ORCID: 0000-0001-6550-1357

## **Domingo García Jacomino**

Profesor de Filosofía y Ética pública. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba.

[garciajacomino@gmail.com](mailto:garciajacomino@gmail.com)

ORCID: 0000-0001-6995-9218

**Resumen:** El artículo analiza el rol de los expertos en la hechura de políticas públicas en el contexto de las transformaciones actuales en Cuba. Brinda una argumentación teórica orientada a establecer fundamentos lógicos necesarios para una posible taxonomía de los actores de conocimiento en políticas públicas. Define dos tipos de expertos, en tanto uso y alcance del conocimiento, a partir del grado de generalidad y de especificidad de los procesos en sus dimensiones prácticas para la política. Por un lado, el experto general o de gobierno encargado de diseñar y de articular teorías con los cursos de acciones de la política. Por otro, los expertos específicos que brindarán las estructuras cognoscitivas fundamentales para la toma de decisiones en áreas particulares en las que se gesta la política. El objetivo del artículo es valorar la necesidad de instituir públicamente al conocimiento experto como el más necesario de los recursos a disposición de las administraciones públicas para un ejercicio eficiente, eficaz, ágil, transparente y sostenible de gobierno local y territorial en Cuba. Desde una metodología cualitativa, asume al experto como un actor que equilibra la política a través del reconocimiento y de la institucionalización de saberes diferentes en diálogos.

**Palabras clave:** Conocimiento experto, gobernanza coprotagónica, plataformas multiactorales, políticas públicas, democratización del conocimiento

---

# POLICY EXPERTISE: A RESOURCE FOR LOCAL CO-GOVERNANCE IN CUBA

---

Received: 28/08/2022 – Approved: 11/02/2023

## **Lisandra Lefont Marin**

Profesora de Políticas Públicas y Desarrollo Local. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba

[lizzy@uniss.edu.cu](mailto:lizzy@uniss.edu.cu)

ORCID: 0000-0001-6629-3748

## **Juan Carlos Ramírez-Sierra**

Profesor de Teoría Política y Especialista en políticas públicas. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba.

[jcramgoeiza@gmail.com](mailto:jcramgoeiza@gmail.com)

ORCID: 0000-0001-6550-1357

## **Domingo García Jacomino**

Profesor de Filosofía y Ética pública. Universidad de Sancti Spíritus José Martí Pérez (UNISS), Sancti Spíritus, Cuba.

[garciajacomino@gmail.com](mailto:garciajacomino@gmail.com)

ORCID: 0000-0001-6995-9218

---

**Abstract:** The article analyzes the role of experts in the making of public policies in the context of the current transformations in Cuba. It provides a theoretical argumentation aimed at establishing the necessary logical foundations for a possible taxonomy of knowledge actors in public policies. It defines two types of experts, in terms of the use and scope of knowledge, based on the degree of generality and specificity of the processes in their practical dimensions for policy. On the one hand, the general or government expert in charge of designing and articulating theories with policy courses of action. On the other, the specific experts who will provide the fundamental cognitive structures for decision making in particular areas in which policy is gestated. The objective of the article is to assess the need to publicly institute expert knowledge as the most necessary resource available to public administrations for an efficient, effective, agile, transparent and sustainable exercise of local and territorial government in Cuba. From a qualitative methodology, it assumes the expert as an actor that balances the policy through the recognition and institutionalization of different knowledge in dialogues.

**Keywords:** Expert knowledge, co-leading governance, multi-stakeholder platforms, public policies, democratization of knowledge

# Introducción

Hace aproximadamente dos siglos, uno de los más auténticos maestros y filósofos de la ilustración latinoamericana y, sin dudas, quien más defendiera la originalidad como imperativo para la conformación de los nuevos sistemas institucionales y de gobierno, asumía la crítica como un ejercicio que asignaba sentido y constituía la sociedad (Rodríguez, 2004). En el mismo movimiento, el quehacer intelectual de Simón Rodríguez daba cuentas de una crítica substantiva a las teorías europeas que intentaban imponerse en suelo americano. Rechazaba como vicio nefasto las ansias de imitar que el colonizador había cultivado con esmerada violencia y caminaba por senderos que abrían alternativas propias a las contradicciones con que se encontraban las recientes repúblicas.

Frente a la realidad inmediata y a los obstáculos de la emancipación y el desarrollo del ser humano en este hervidero de culturas y desencuentros civilizatorios se forma y despliega toda su filosofía política. Bajo el principio de «inventamos o erramos» (Rodríguez, 2004, p. 138), cada vez más imprescindible para las transformaciones necesarias de los sistemas sociales actuales, sobre todo si se trata del tejido institucional, de gobierno y de las administraciones públicas, el erudito de Caracas lega, además de valiosas ideas para un desarrollo propio, un modelo de intelectual que se hace corresponsable de los padecimientos de su universo cotidiano. Así, viene a constituirse una forma de producir conocimiento útil para el bienestar general y un actor que asume el encargo de construir perspectivas teóricas que prefiguren cambios posibles.

Este artículo, haciendo uso e intentando desarrollar este modelo, tiene como objetivo analizar el lugar, la importancia, alcances y limitaciones de los expertos, en tanto actores de conocimiento, para la hechura de políticas públicas orientadas a la gestión de lo público en Cuba. Pretende desarrollar un análisis complejo en donde se entrecrucen y dialoguen en un mismo giro la crítica teórica a la literatura existente sobre esta cuestión en el país antillano y la determinación del rol de los expertos en el proceso de las políticas públicas enfocadas al desarrollo local.

En este sentido, no solo está concebido para profundizar la cuestión teórica e identificar dificultades, encasillamientos y dogmas que se sostienen y reproducen acríticamente. Del mismo modo, aspira a contribuir con una argumentación en torno a los límites y contenidos prácticos de los analistas de políticas públicas destinados al mejoramiento de las estrategias de desarrollo municipales. Debido a que la producción teórica que se viene desarrollando en los últimos cinco años es prolífera, a raíz de los nuevos lineamientos de la política social y económica y de los cambios introducidos en áreas fundamentales para el gobierno, los señalamientos y sugerencias se enfocarán esencialmente en dos textos que presentan el objetivo de brindar un conjunto de herramientas mínimas, pero imprescindibles, para contribuir desde lo metodológico y lo teórico con el desarrollo local. Se trata del *Cataurito de herramientas para el desarrollo local* de (Guzón Camporredondo et. Al. 2011) y del *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*,

también bajo la coordinación y autoría de (Guzón Camporredondo [Coord.], 2020).

Los criterios de selección para realizar la crítica epistémica a estos textos se encuentran, en primer lugar, en que ambos aspiran a ser o brindar herramientas metodológicas, teóricas y prácticas imprescindibles para el desarrollo local en Cuba. Constituyen lo más cercano a un manual de herramientas y procedimientos para implementar políticas públicas y las estrategias mismas de desarrollo local a niveles de municipios y de territorios. Por último, y no menos importante, estos textos se producen desde el Centro de Desarrollo Local y Comunitario (CEDEL), una institución que por su condición nacional posee mayor alcance en la distribución de sus contribuciones y en el monitoreo de los municipios en una parte significativa del país.

De forma general, este trabajo da cuentas de una insuficiencia constatada en toda la bibliografía producida hasta la actualidad en Cuba sobre esta temática: no existe una metodología en el país para la elaboración de políticas públicas. Tras la necesidad de contribuir con esta urgencia, el artículo brindará consideraciones sobre especificidades de las políticas públicas, el rol de los expertos en estas y sobre el desarrollo local.

## Otra vez sobre las políticas públicas: una explicación mínima

Las políticas públicas constituyen tecnologías administrativas y organizativas que desarrollan los gobiernos de conjunto con actores extra-gubernamentales para dar soluciones específicas y racionales a las contradicciones y necesidades de las sociedades donde se enmarcan. Se singularizan frente a otras formas de gestión porque requieren:

- a. Establecer un conjunto de decisiones de forma particular, cooperada, corresponsable, transparente y coprotagonica, para,
- b. Definir, implementar y corregir acciones públicas planificadas y calculadas, así como,
- c. Desplegar un sistema dialógico de información que dé cuentas de toda la estrategia, enfocados en la solución de los problemas y conflictos que aparecen en la sociedad.

Representa, de forma general, una vía específica de materializar la gestión pública en la que los cursos de acciones, sin cuestionar o contraponerse a la legalidad, tienden, por lo general, a trascender la institucionalidad establecida al enrumbarse a la constitución de estructuras de cogoheranza.

En su hechura, las políticas públicas devienen herramientas para el uso de los gobiernos

locales presentando, de manera implícita y explícita, una naturaleza de alcance esencialmente municipal o territorial no universalizable, debido a dos determinaciones causales. 1) Por un lado, no existen problemas idénticos en sus manifestaciones, tendencias, contextos, contradicciones, corrimientos y mediaciones. La cuestión del fondo habitacional, por ejemplo, que constituye una problemática global en Cuba, difiere en las manifestaciones particulares en la que se expresa por cada región, provincia y municipio (Jiménez, 2020).

En el país existen ciudades que datan de cinco siglos y otras que apenas cuentan con seis décadas. Las variables del tiempo de vida y el material constructivo, así como su accesibilidad y disponibilidad, que varían, son esenciales y deben tenerse en cuenta para las labores de construcción, restauración y mantenimiento. Existen distribuidas por todo el archipiélago comunidades en zonas costeras, industriales, montañosas, pre-montañosas, cenagosas y ubicadas en el llano. La zona oriental concentra la mayor parte de las actividades sísmicas y las tormentas tropicales de alta intensidad tienden a impactar en mayor medida la zona occidental.

La protección y el manejo del hábitat en el Municipio La Habana Vieja, uno de los que cuenta con mayor densidad poblacional en Cuba, difiere substantivamente en comparación con los Municipios Cabaiguán, situado en la provincia Sancti Spiritus en la región central, o Guamá, montañoso y costero, ubicado al sur de la provincia Santiago de Cuba en la región oriental. Toda política pública debe nacer de un diagnóstico profundo y de una definición estricta de los problemas en su expresión inmediata, directa. La política pública permite –y exige– trazar un itinerario de resolución de gobierno multiactoral. En este trazado se racionaliza o traduce un problema universal que puede abarcar todo el territorio del país, incluso de la región, como la seguridad alimentaria, el estrés hídrico o el envejecimiento de la población, a una dimensión local ante sus posibles vías de soluciones y los recursos disponibles para ese fin.

Ahora bien, aunque la solución estratégica y operativa de un problema específico se da inevitablemente anclado a una circunstancialidad territorial delimitada, sea municipal o provincial, los actores y recursos que pueden ser parte de la política no se reducen necesariamente al ámbito de lo local. Esto brinda la posibilidad de que la política pueda replicarse y extenderse con mayor efectividad hacia otros territorios superando el límite local. No obstante, el punto de partida para su definición, concertación y diseño, así como el marco donde se ejecutará y evaluará su solución, tendrá que ser estrictamente desde un contexto concreto. De todas formas, estas fases se van haciendo cada vez más frecuentes en el ejercicio global de todos los procesos políticos, de la gestión de gobierno y de la gerencia pública por el sentido de racionalidad que comporta, más allá de la forma específica de la política pública.

Por otro lado, puede ocurrir que el gobierno central o federal incluya en su agenda y despliegue una política con el propósito de resolver un problema que afecta, en diferentes grados, a todo el territorio nacional. Concibe una línea de trabajo o plan en el que distintos programas se orientan a la solución de las causas que sostienen el problema identificado y

jerarquizado por la burocracia. En su redefinición local existe la posibilidad de que, atendiendo a las particularidades de su manifestación, pueda formularse una política pública para solucionar la dificultad, carencia o conflicto. En este caso, la política definida por el gobierno central, que puede ser de organización estructural, de coordinación de procesos y funciones, de regulación técnica-institucional, de asignación de recursos y redistribución de la riqueza, de control o de otra naturaleza, precede y condiciona la política pública desde una articulación multinivel.

Por la verticalidad –de arriba hacia abajo– y el sentido decisorio rígido, la permanencia, homogeneidad, universalidad y su carácter vinculante-impositivo desde una afectación en el ámbito jurídico-institucional, el curso a seguir por el gobierno central puede asumirse como una política de Estado. Sobre todo, cuando tal política no solo significa una orientación que marca un giro desde las diferentes regiones administrativas del país, sino también porque el redireccionamiento definirá una posición del Estado nacional frente a otros Estados en la arena pública internacional. Reconocer esta distinción entre política de gobierno y política de Estado, dependerá en última instancia de la tradición académica, del contexto histórico, de la cultura política y del sistema político del que parta el análisis.

Pues, aun asumiéndolo como un término controvertido, Oszlak y O’Donnell (1976) definen las políticas estatales –o públicas–, como «el conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil» (p. 21). Sin embargo, incluso cuando otros investigadores más cercanos en el tiempo y a los nuevos debates continúan utilizando la misma construcción de política estatal y al Estado en tanto sujeto directo o indirecto de políticas, como Torres-Torres-Meloy Santander (2013, p. 23), la polémica se expande y sostiene con sólidos argumentos. En este sentido, Aguilar Villanueva (2022) sostiene:

No estoy de acuerdo con el término y uso de «política de Estado» porque es conceptualmente débil. El gobierno es el decisor de políticas y dirige a su sociedad mediante políticas. El Estado no tiene que ver nada con acciones de políticas, pues es, en esencia, el ordenamiento de la sociedad mediante principios constitucionales y leyes. Obviamente, la constitución política y el cuerpo de leyes es el marco en el que se inscriben y diseñan las políticas, que están en el orden del gobierno con temporalidades precisas de ejercicio. (p.47)

La ecología política tendrá en esta polémica un fuerte peso. Aunque la lógica esgrimida por Luis F. Aguilar Villanueva presenta mayor precisión y rigurosidad, en el caso específico de Cuba las particularidades del sistema político conducen a la utilización del término políticas estatales –o políticas de Estado– por parte del discurso político y de medios de comunicación, para referirse a las políticas gubernamentales, menos utilizadas en ámbitos de instituciones públicas. Ello se debe en lo fundamental a la dinámica del juego político que encuentra en

la estructura legal del sistema a un solo partido político, socialmente legitimado. Su diseño institucional no da lugar a la alternancia de poder entre fuerzas políticas diversas y ha mantenido por más de seis décadas una «gobernanza jerárquica» (Kooiman, 2009) en la que el Partido-Estado-Gobierno ha sido el actor central y casi exclusivo de la vida política de la nación.

En segundo lugar, el centro neurálgico de toda política pública está constituido por el aumento de la efectividad del gobierno, como resultado de un uso racional de los recursos disponibles –siempre escasos al decir de Aguilar Villanueva (2010)–, a partir de la partición de diferentes actores que luchan y cooperan por imponer o aumentar la visibilidad de sus intereses y demandas. Las políticas públicas están hechas de consensos múltiples y complejos que dan cuenta de mayor legitimidad y eficiencia frente a los usos verticales y autoritarios de las administraciones tradicionales centralizadas. Esta forma de gestionar lo público se hace –formula, diseña, implementa, corrige, reorienta y evalúa– en la confluencia de múltiples actores que son afectados en diferentes niveles y modos y, en consecuencia, potenciales beneficiarios (Bertolotto, 2004).

Es justamente allí, en el consenso construido entre la pluralidad de sujetos de la realidad inmediata, en respuesta al modo específico en el que se delinean y expresan los problemas, donde adquieren vida y sentido las políticas públicas. No existe para su ejecución un actor universal o hipotético abstracto, un actor exclusivo. De mucha realidad y tensiones están preñados los problemas con que se encuentran diariamente las localidades y administraciones públicas para que se mal utilicen o gasten energías en estériles elucubraciones de mayéuticas especulativas frente a municipios hipotéticos. La realidad es siempre inmanente y las transformaciones tienen que hacerse en el diálogo con la densidad fenoménica del aquí y del ahora.

Es inadecuado entonces, por la contradicción lógica y material irreconciliable que supone, o por la tautología que reproduce, referirse a política pública nacional o local. No debe perderse de vista que la política pública

se produce en un espacio público que incluye al Estado y al gobierno, pero los trasciende por el carácter colectivo de las acciones y decisiones que se adoptan, la multiplicidad de actores que pueden –deben– intervenir y el carácter focalizado de las acciones frente a problemas específicos a resolver. (Azcuy et al., 2020, p.85)

Cuando se alude a una política pública, se hace referencia inmediata e inequívoca al nivel local o al territorial por la dimensión focal de su alcance (Castillo Alemán y Quintana Nedelcu, 2016). En consecuencia, la hechura de políticas, y la cogobernanza que va instituyendo, emerge como una forma adecuada de gestión gubernamental y de gerencia pública orientada a establecer e impulsar los recursos necesarios para el desarrollo local.

Las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto para relacionar a

la localidad y a sus diversos actores. Las necesidades, los intereses, los valores, las vivencias y los acuerdos de estos últimos retroalimentan a la primera. Para que la hechura de políticas públicas adquiriera la connotación de públicas requiere de la intervención constante del conjunto de actores de la localidad en la gestión de sus propios asuntos. En el desarrollo local, los actores participan activamente en la configuración de sus políticas, no son meros receptores pasivos de los posibles frutos de las políticas gubernamentales (Arias-Torres y Herrera-Torres, 2012, p. 43)

Ahora bien, puede existir –y existe en los gobiernos gestionados por políticas- una política de políticas públicas, concebida a nivel nacional. La orientación que marca el diseño de las nuevas Estrategias de Desarrollo Municipal en Cuba, las cuales conciben e institucionalizan hacia su interior el trazado de políticas públicas para resolver problemas fundamentales de los territorios, harán de la *Política para impulsar el desarrollo territorial* (Ministerio de Economía y Planificación [MEP], 2020), una política de políticas, en tanto la generación de estas últimas parten de la línea establecida a nivel nacional. Pero esta política del Ministerio de Economía y Planificación, por su alcance global y estructural, anclada desde diversas figuras y disposiciones legales que trascienden una u otra administración, podrá ser asumida como una política de Estado. Ello obedece a que, en lo fundamental, no es resultado de un proceso de concertación, no concibe acciones inmediatas para un territorio particular, todos los territorios se ven impactados o afectados sin que ello represente un esquema exacto y rígido y no comprende modelos evaluativos válidos para la totalidad de municipios en su rica y compleja diversidad.

Con justa razón en Cuba existe el Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional (Leyva Maestre, 2021), un Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres (Ministerio de Justicia, 2021) y se trabaja en un Programa nacional contra el racismo y la discriminación racial (Espina-Prieto et al., 2021), que constituyen la política oficial del Estado cubano para responder a cada una de las problemáticas que aparecen en la realidad. De cada plan o programa entonces, pueden desprenderse políticas sociales y políticas públicas, pero no a la inversa. Si bien este debate podría parecer exclusivamente teórico y conceptual, es imprescindible en el orden práctico para determinar niveles y alcances de responsabilidades y de estructuración de las diversas dependencias de gobierno en los complejos entornos de las instituciones públicas. Fundamentalmente ante los nuevos procesos de descentralización y redistribución de funciones y cuotas de poder que van a dar paso a una autonomía municipal efectiva o no.

En este sentido, ninguno de los *Cataurito de herramientas* (Guzón Camporredondo et. Al., 2011; [Coord.].2020), hacen alusión alguna a esta precisión teórica y práctica que enmarca y da contenido propio a la política pública. Tal omisión da cuentas de las dificultades cognoscitivas con que se encuentran las administraciones públicas locales y territoriales para llevar a la práctica la hechura de políticas públicas. Es imprescindible entonces implementar estrategias orientadas a la gestión del conocimiento y a la formación de capacidades para impulsar, habilitar y desarrollar la industria del conocimiento –inteligencia- como el primero y más importante de

los recursos para el mejoramiento de la calidad de vida desde los espacios locales.

Aunque el *Cataurito de herramientas* (Guzón Camporredondo et. Al., 2011) resulta un folleto extraordinario para el estudio de las Estrategias de Desarrollo Municipal, se hace necesario aproximarle ciertas reflexiones marginales. No cuenta con un enfoque de políticas públicas. Se desarrolla desde una lógica que privilegia el «qué hacer» en detrimento de las urgencias que presentan las localidades asociadas al «cómo hacer». Es concebido desde un discurso esencialmente academicista, pensado para expertos en técnicas sociales y formados al calor del empirismo abstracto de la sociología, o para estudiantes de pregrados que se forman y especializan en estas áreas del conocimiento.

No logra traducir el conocimiento de la técnica social hacia las prácticas de gobierno, centradas en la realidad y no en abstracciones académicas desembarazadas de carencias, tensiones y dificultades de todo tipo. En consecuencia, brinda escasas oportunidades de contribuir con la cada vez más necesaria efectividad de las administraciones públicas y de los gobiernos municipales y territoriales. Si bien podría utilizarse como referencia para la formación inicial de los funcionarios públicos, pues expone nociones básicas y generales de ciertas dinámicas sociales, su envejecimiento ante las nuevas circunstancias y retos ha sido acelerado.

Cabe destacar en esta lógica, el concepto que aporta sobre el desarrollo local. A juicio de sus investigadores se trata de un

(...) proceso orientado desde el municipio mediante acciones de transformación del territorio, de diferente naturaleza, en la dirección priorizada y articuladas a través de una estrategia previamente definida, que tiene características propias pero asume articuladamente y adapta políticas nacionales y provinciales, porque no se trata de procesos municipales absolutamente independientes, sino de gestionar la movilización de las potencialidades locales conectadas con el desarrollo del país. (Guzón Camporredondo et. Al., 2011, p. 10)

Esta es una definición ambigua, destaca el carácter jerárquico, procesual, de intencionalidad, de subordinación y el fundamento institucional, pero no dice qué es el desarrollo local. La mayor insuficiencia se encuentra en el hecho de omitir que el desarrollo es un proceso esencialmente humano. Se concibe para el mejoramiento de la vida de personas finitas, para lograr un buen vivir que dignifique en la propia condición humana. Hace del ser humano su propio centro, en cuanto a sus medios y fines, teniendo como premisa la producción y reproducción de los equilibrios necesarios que permitan una humanización cada vez más profunda sin violentar o transgredir la naturaleza, es decir, el ecosistema que propicia la vida misma.

Asimismo, el desarrollo «se materializa, en un espacio y tiempo concretos» (García Ruíz,

2020, p. 145), y con dinámicas que permitan a sus actores convertirse en sujetos de su propia existencia. Todo cuanto se haga por el desarrollo local tiene que estar supeditado al principio de establecer las condiciones que garanticen calculada y racionalmente el bienestar material y espiritual de los seres humanos, es decir, su seguridad y libertad, donde quiera que se encuentren y sin discriminaciones de ningún tipo. Difícilmente las tecnologías artefactuales, ideológicas y organizacionales dejen espacio por sí solas a la condición humana, una vez establecidas desde una lógica instrumental y supeditas a tecnicismos rigurosamente fijados.

## Los expertos en el entorno de las políticas públicas

Los expertos constituyen actores de las políticas públicas encargados de la gestión del conocimiento en cada una de sus fases. Su misión y lugar están dados por las necesidades de inteligencia que demandan, sin excepción, todas las acciones y estrategias de gobierno. El experto o grupo de expertos, con que debe contar toda plataforma actuarial de políticas públicas, tienen el objetivo en primer lugar de transformar el entorno cognoscitivo (Estébanez, 2004); de hacer del dato empírico, sumergido en las prácticas de la vida cotidiana, subsistemas de informaciones. Luego, articular, sistematizar y contrastar estos subsistemas con teorías y enfoques científicos para crear nuevos conocimientos válidos, validables y utilizables para el ejercicio de gobierno. «En este sentido, los sistemas de creencias de los actores cuentan con un rol central en la interpretación de la situación como un problema y, posteriormente, en el diseño e implementación de programas» (Pérez Castreje, 2021, p. 88).

El actor de conocimiento o analista de políticas como también se les conoce, escoge y aplica los modelos teóricos que darán forma y lógica a los cursos de acciones que materializan la política pública. Se encomiendan a traducir la realidad en códigos cognoscitivos, esquemas, teorías, principios, modelos, enfoques, etc. para hacer más efectiva y con mayor alcance las decisiones tomadas y las estrategias definidas dentro de las fases de la política (Valencia y Álvarez, 2008). A juzgar por la relación entre el rol cognoscitivo que presupone una especialización en un campo de la ciencia, el vínculo con las dinámicas directivas de gobierno y la función social en el ejercicio de profesiones específicas, los expertos pueden dividirse en dos grandes grupos (Lefont Marín y Ramírez Sierra, 2020), por un lado «los que se dedican al trabajo con el Estado, cuyo aprendizaje responde a la vocación weberiana del servidor público, y los actores de la sociedad civil que se involucran en la incidencia política» (Fontaine, 2015, p. 116) especializados en diferentes áreas del conocimiento.

En la primera categoría se encuentran los expertos generales o expertos de gobierno. Estos se especializan en cuestiones asociadas al mejoramiento, diseño, evaluación y rectificación de las prácticas en torno a la gobernanza. Estudian y buscan las mejores opciones, discriminan los itinerarios que fracturan u obstaculizan la optimización de los recursos, realizan estudios poblacionales y aportan técnicas, instrumentos y tecnologías para perfeccionar la gerencia

pública. Desarrollan investigaciones comparativas, aplicadas y exploratorias, además de brindar experiencias e innovaciones para la racionalización de procesos que contribuyan con el aumento de la efectividad del gobierno.

En el contexto de los municipios en Cuba, este tipo de expertos puede encontrarse en varios espacios, entre las cuales podrían mencionarse: instituciones culturales, centros de estudios, Centros Universitarios Municipales, siendo estos los más extendidos y en consecuencia sobre los que recae mayor responsabilidad en esta labor. Así mismo, pueden devenir expertos generales los funcionarios de las oficinas de estadística e información también desplegadas por todo el país, los investigadores y especialistas en áreas de dirección, gobierno y en coordinación de procesos políticos que se encuentran en las universidades, los asesores de los gobiernos municipales y provinciales, así como funcionarios de las organizaciones de masas.

En esta amplia gama, lo más conveniente es diversificar el grupo de actores de conocimiento. En la medida en que tengan mayor participación un número más amplio de analistas, las posibilidades de orientar cursos de acciones eficientes y de alto impacto se elevan. El trabajo transdisciplinar de estos permitirá adecuar las políticas de Estado, en tanto planes y programas, a la implementación coherente y adecuada de las políticas públicas, por un lado. Por otro, allanará el camino para un diálogo más articulado, asertivo y democratizador entre las diferentes dependencias de gobierno, las instituciones públicas y la ciudadanía (Fuenmayor, 2017).

Ahora bien, y esto es un hecho que la ciudadanía debe asumir y tener presente, el gobierno no existe para sí. El gobierno no es un fin en sí mismo, aunque las formas históricas en las que se ha establecido, sin excepción alguna, lo presenten en rigor como una institución que parte de sí y se debe a sí misma. El gobierno solo es y existe por la necesidad que presentan las complejidades de los entramados sociales para organizarse, establecer dinámicas de resolución de conflictos y límites que permitan la reproducción social y humana.

Pero en este fin de garantizar las estructuras materiales que permitan bienestar y desarrollo sostenible, la sociedad tiene la responsabilidad de contribuir, de ser parte activa. Pues los gobiernos por sí solos, sin la participación efectiva de aquella no tienen la posibilidad de lograr los equilibrios necesarios para potenciar el desarrollo (Aguilar, 2010). Desde el ámbito social, a partir de la clasificación que se viene desarrollando, aparece el otro gran grupo de actores de conocimiento, identificados como expertos específicos. Estos se constituyen por todas las ramas del conocimiento científico, exceptuando las áreas referidas a los estudios sobre el gobierno.

El actor de conocimiento específico es aquel profesional que, estando en su puesto de trabajo, el gobierno solicita su conocimiento experto debido a que, por el área del saber o tecnológica en la que se desempeña, posee el recurso cognoscitivo necesario para satisfacer

las demandas de inteligencia que presenta la política pública a desarrollarse.

Forman parte de este grupo de analistas específicos para las políticas públicas todos los especialistas, técnicos, ingenieros, desarrolladores, investigadores y funcionarios que se encargan de mantener los procesos tecnológicos, industriales, organizativos, científicos y económicos-productivos de toda la sociedad. En este sentido, el problema a resolver por vía de la política pública define sus demandas de inteligencia y los expertos específicos que van a formar parte de su hechura.

En el contexto de la realidad municipal cubana, y para el caso de interés de este trabajo, los expertos específicos para una política pública orientada a la gestión del hábitat, por ejemplo, se comprenden en los técnicos, especialistas y directivos de instituciones como Vivienda, Planificación Física, el arquitecto de la comunidad, así como todo el personal técnico-productivo de las Unidades Empresariales Básicas de las empresas pertenecientes al Ministerio de la Construcción y de todas las brigadas constructivas habilitadas por diferentes organismos en el municipio.

Asimismo, es pertinente la participación, en condición de actores de conocimiento, de todos los especialistas municipales y territoriales del Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación (CITMA), además de los funcionarios vinculados a las oficinas de gestión de riesgos anexas a las administraciones públicas en todos los municipios en Cuba. Estos expertos específicos, por las funciones que desempeñan, detentan, concentran y administran la mayor parte del conocimiento especializado sobre la gestión del hábitat en el espacio local. Su presencia en la hechura de las políticas contribuye no solo por el conocimiento que aportan, del cual se conformarán mejores decisiones. Como un valor agregado, pues también constituyen ciudadanos, permiten con su labor una participación mayor en la formulación de las decisiones y en el control de los recursos con que cuentan las administraciones públicas.

No obstante, y esto es imprescindible precisarlo, aunque los expertos estabilizan y posibilitan crear nuevos equilibrios que eviten las polarizaciones entre la sociedad civil y el gobierno a partir de las estrategias de intervenciones transversales que promueven, su participación no puede asumirse de tal modo que desplace la participación de la ciudadanía. La precisión, definición y jerarquización de un «problema público –que condiciona significativamente el resto del ciclo de implementación– es una construcción política/social que se deriva de las luchas de actores diversos que pretenden imponer sus propias interpretaciones y agendas para gestionar la realidad social» (Millán Acevedo, 2022, p. 27). En estricto sentido, solo puede hablarse de una política pública cuando el ciudadano, en su doble condición de vulnerado-potencial beneficiario, participa de manera protagónica en cada una de las fases de la política, articulado con los expertos, otros actores de la sociedad civil y el gobierno. Otra precisión necesaria se encuentra en el hecho de que los actores de conocimiento, generales o específicos, no substituyen o asumen las funciones propias de la burocracia del gobierno, es decir, y valga la redundancia, de los funcionarios profesionales encargados de la administración pública.

La mayor parte de la vida de la política, en su no tan larga historia en las sociedades humanas, ha sido esencialmente política estatal. Es una verdad de perogrullo que la política es un resultado de la acción de los seres humanos en torno al Estado, aunque no se limita a este ámbito propiamente. Las dependencias del Estado y de gobierno a todos los niveles han representado el actor casi exclusivo encargado de pensar, concebir, formular, implementar y evaluar su misma política. La forma tradicional de hacer la política se concentra, en consecuencia, desde los espacios y referentes propios del funcionariado político y administrativo como actor único y excluyente.

En menor parte, la presencia reducida de expertos se percibe a partir del último siglo, en la elaboración de políticas sociales de carácter asistencialista y universalista, en donde estos actores contribuían sin salirse de las fronteras propias de sus academias. La tendencia natural entonces -y así está ocurriendo en el contexto local en Cuba-, puede darse en el hecho de que el funcionariado transfiera hacia el experto sus funciones o una parte directiva de sus responsabilidades. Sobre todo, aquella más difícil asociada al diálogo directo e inmediato con la diversidad actoral que conforman la política pública, presumiblemente amparado en su falta de habilitación que todavía persiste en el enfoque dialógico y multiactoral que propone y exige este nuevo paradigma para la gestión de gobierno. «Los análisis y consejos de los expertos deben fundamentar las decisiones de las autoridades políticas, pero la responsabilidad en el acierto les corresponde a estos, no a los expertos, que científicamente analizan los problemas y proponen caminos» (Velázquez López, 2021, p. 38).

Por su parte, el analista puede también sentirse atraído haciendo uso de un nuevo rol como líder de conocimiento y transgredir sus propios límites definidos en su condición de experto. Ambas posturas suelen ser inadecuadas, perjudiciales y su permanencia introduciría deformaciones que la política tendría que resolver como un obstáculo más para en el proceso de su implementación. Todos los actores que forman parte de la política tienen roles específicos que se enriquecen mutuamente y engrosan dando paso a la posibilidad de conformar un gobierno colectivo, resultado de las múltiples inteligencias que integran las sociedades y del encuentro desde acciones colectivas, de un poder popular fundado en una confluencia multiactoral que rehace y revitaliza lo público. Sin embargo, la propia especialización de los mismos roles establecerá formas distintas de participación a través de cada una de las fases de la política. Esto significa que no todos participan en el mismo sentido y profundidad en cada una de las etapas del proceso (Hechavarría y González, 2022).

Al respecto del manejo teórico de las políticas públicas y del lugar que en ellas ocupan los expertos, desarrollado en el *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, se precisan dos observaciones críticas. Por un lado, tanto Guzón Camporredondo [Coord.] (2020), Vázquez López et al. (2020) y Brito de la Torre y Guzón Camporredondo (2020), como Castro Premier y Vázquez López (2020), reproducen un esquema de Estrategia de Desarrollo Municipal en el que no se encuentran las políticas públicas.



Figura 1. Las líneas estratégicas dentro del ciclo de la Estrategia de Desarrollo Municipal

Nota. La figura muestra los procesos-herramientas fundamentales que conforman las Estrategias de Desarrollo Municipal. Tomado de *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2* (p.12), por Guzón Camporredondo ([Coord.]. 2020)

No es casual, entonces, la falta de un pensamiento complejo y estratégico en los municipios para la conformación de las políticas públicas que darán contenido a sus respectivas estrategias de desarrollo. La ambigüedad y simplificación de este esquema y de la fundamentación teórica que le acompaña deviene determinación causal, no la única, de las carencias y dificultades asociadas a los procesos de demanda de inteligencia sobre –y en– las políticas públicas que se gestan en el teatro político y administrativo de operaciones locales. La primera imprecisión se encuentra en la ausencia de definición de lo que asumen como política local.

A juicio de Vázquez López et al. (2020, p. 25), «las políticas públicas se expresan e implementan fundamentalmente a través de programas y proyectos.» Siguiendo esta lógica, los municipios cubanos han avanzado significativamente en la hechura de proyectos y programas orientados al desarrollo social de sus localidades. El mismo Proyecto Hábitat, dedicado a la gestión y mejoramiento de los espacios habitados y habitables por el ser humano, representa uno de los más consolidados en el país. En consecuencia, si los proyectos y programas forman la parte fundamental de las políticas públicas y presentan un despliegue bien establecido en todo el país, luego no hay nada que hacer. Pues, ya existen las políticas públicas que necesitan las localidades para impulsar sus respectivos desarrollos, en tanto se comprenden como políticas públicas justamente lo que se viene haciendo.

Esta perspectiva no solo distorsiona el sentido y la esencia de las políticas públicas asumidas como forma de organizar y orientar las acciones y decisiones en torno a la resolución de necesidades del sistema político en donde intervienen tantos actores como exija la complejidad del problema. Hace responsable además a las políticas públicas de las malas prácticas y modos tradicionales –viciados– de reproducir lo público basados esencialmente en el gobiernocentrismo. Más aún, cierra la posibilidad en medida significativa de implementar cambios profundos en la gestión pública local, tal y como ha venido ocurriendo en la práctica real de gobierno en los municipios. Tanto los proyectos como los programas –en un intento por enmendar estos desaciertos que no poco inciden en la realidad política y administrativa local–, pueden y deben ser parte de las políticas públicas, dado que la política pública ha de

constituirse como la política de gestión pública del municipio. Pero ello no debe obviar que las políticas públicas cuentan con una lógica de formulación, diseño, implementación y evaluación que les es propia, la cual les brinda especificidad.

Estas representan cursos de acciones, informaciones y decisiones planificadas y calculadas, transparentes y flexibles, que comprenden una amplia gama de posibilidades frente a viejos problemas y contingencias, aun asumiendo que no todo en la administración puede o está sujeto a una planificación precisa. Las políticas públicas son evaluadas en el mismo proceso de su desarrollo y constituyen resultado de la confluencia protagónica de múltiples actores que van a dar nuevos contenidos y sentidos a la gerencia pública. En este sentido, vertebra toda la estrategia de desarrollo del municipio. Es una política –conjunto de acciones u omisiones públicas– que tiende necesariamente hacia el cogobierno a partir de la formalización de nuevos tejidos entre múltiples actores que se han de transformar en sujetos, sobre todo los grupos vulnerados y vulnerables.

Ni proyectos ni programas posibilitan una acción pública del ciudadano más allá de las fronteras trazadas por el contenido particular de los objetivos que persiguen. Por sí solos, no permiten la construcción material y simbólica de un nuevo marco de referencialidad entre el ciudadano, como actor que deliberadamente funda con sus actos una práctica cotidiana de ciudadanía, y lo público. Se afincan en la reproducción básica de la sectorialización y desarrollan dinámicas corporativas estrechas, limitadas a su objeto social, que no contribuyen a la participación ciudadana en el ejercicio democrático del gobierno. Tanto programas como proyectos tienen su encargo económico, cultural o político específico y su valor está determinado por la capacidad de cumplir con sus objetivos preestablecidos.

Sin embargo, este mismo desacierto se encuentra presente en la lógica que expone la *Política para impulsar el desarrollo territorial* (Ministerio de Economía y Planificación [MEP], 2020). Aunque esta constituye en la actualidad uno de los instrumentos legales vinculantes de mayor relevancia y precisión para implementar y reorganizar a nivel local el conjunto de transformaciones que se desarrollan en el país y la herramienta de mayor peso y alcance para abrir el camino de la autonomía municipal en Cuba, reproduce como un reflejo condicionado por la academia esta misma imprecisión teórica y práctica. «La lógica de las estrategias de Desarrollo Municipal –argumenta la Política– se expresa en líneas estratégicas, políticas públicas locales, programas y proyectos, para lo cual la Guía propone un recorrido de 25 pasos en 6 etapas» (MEP, 2020, p. 16).

Desde esta argumentación no se establece una jerarquía o un orden lógico preciso entre líneas estratégicas, políticas públicas, programas y proyectos, por lo que deja a libre interpretación de las administraciones locales el lugar y el tipo de nexos que cada una debe establecer en el universo de la Estrategia Municipal. Lo que se ha venido haciendo, fruto de la propia gobernanza vertical –burocrática– que se pretende también superar, es la asunción exacta

del orden consecutivo que establece el texto de la *Política*. Ahora bien, la complejidad aparece cuando se enumeran las etapas que brinda la guía, contenidas y ordenadas sucesivamente a partir de la: «1. Preparación; 2. Análisis estratégico; 3. Propuesta y aprobación; 4. Proyección y aprobación de programas e identificación de principales proyectos; 5. Implementación; 6. Monitoreo y evaluación.» (MEP, 2020, p. 16).

Como se pone de manifiesto, si bien el enunciado anterior concibe las políticas públicas, al menos mal comprendidas o asumidas en un círculo vicioso al identificarlas como locales, cuando se definen las etapas desaparecen completamente dejando su contenido como un vacío activo que exige concebirlas, pero que no encuentran aún lugar, contenido y precisión específica. Por tanto, lo más oportuno desde la urgencia de las administraciones públicas consiste en la reproducción abierta del error originado en la academia de los *Cataurito*, debido a su falta de crítica teórica y a la asunción del relativismo extremo que existe en torno a las políticas públicas en casi todas las tradiciones académicas que se encargan de estudiar este objeto en la actualidad.

Por otro lado, a juicio de estos investigadores, «las organizaciones profesionales, políticas y de masas, y otras, pueden influir en el diseño de políticas públicas» (Vázquez López et al. 2020, p. 35). Si bien esta es la única referencia que se realiza en torno a los actores, en donde no se alude a los expertos, la lógica del enunciado encubre un hecho de mayor gravedad. Este enfoque está trasladando al análisis de políticas y haciendo traslucir como política pública las mismas prácticas y perspectivas de la política de Estado, en la que solo el gobierno hace la política y el resto de los actores puede influir –o no– desde una condición pasiva de ente externo al quehacer mismo de la política.

La construcción lógica y gramatical que presenta el hecho de que estos actores pueden influir en la constitución de la política supone que esta puede privarse completamente de aquellos. Significativamente aproximado a la perspectiva que rezaba todo por el pueblo, pero sin el pueblo, propio del absolutismo ilustrado que aún pesa incluso sobre la producción académica en torno a los asuntos de administración pública.

Sin embargo, sobre este particular de la participación protagónica ciudadana, la producción científica-académica de los *Cataurito* (Guzón, 2011, [Coord.]. 2020) se encuentra completamente rezagada frente a la perspectiva que defiende la misma *Política para impulsar el desarrollo territorial* (MEP, 2020). A juicio de esta se debe en los municipios

Contribuir a la conformación de un sistema de gestión local que incorpore al sistema de trabajo la perspectiva estratégica que articule lo vertical-sectorial y lo horizontal-territorial, superando la lógica de acciones y proyectos aislados en favor de una visión integral del desarrollo. Priorizar la participación y el control popular en todas las etapas del proceso: diseño, implementación, seguimiento, evaluación y actualización. (p. 15)

No solo se trata de la participación ciudadana, sino también del control que esta pueda ejercer como fundamento de la transparencia y de la democracia en tanto contrabalanza y complementación fundamental al poder establecido, de modo tal que pueda fijar y ampliar las bases del poder popular.

En esto posiblemente se ubica la mayor complejidad de las políticas públicas. Tienen como premisas la reducción –readecuación– del gasto público, lo que no implica el vaciamiento o la estrangulación de los servicios públicos y de su calidad, sino su fortalecimiento frente a otras formas de gestionar la administración. Se orientan hacia la búsqueda de racionalidad administrativa y, en consecuencia, al aumento de la efectividad y de la legitimidad. Entre sus resultados cualitativos, se encuentra el establecimiento de un gobierno de nuevo tipo, descentrado, en el que la dinámica fundamental constituye salir al espacio público para hacer desde ahí, en la articulación coherente de los actores involucrados, una gobernanza multinivel, por tanto, una nueva administración desde lo colectivo. La política pública fortalece la gestión pública al abrir la institucionalidad y hacer transparente las prácticas discrecionales tanto de los funcionarios como de la ciudadanía.

De este modo, la gestión por políticas crea y despliega dinámicas y patrones conductuales diferentes, contenidos por la participación, el diálogo y el consenso, que fijarán las bases del cogobierno y de una democracia para el socialismo sin adjetivos significantes, pero esencialmente substantiva y robustecida. Para ello, es imprescindible un gobierno local fuerte, corresponsable, proactivo, coprotagónico, flexible y desplegado sobre estructuras de resiliencia bien establecidas (Díaz y Valdez, 2018).

En consecuencia, constituyen justamente las organizaciones profesionales, políticas, de masas y otras, en cooperación con el gobierno y la ciudadanía, quienes se encargan de formular, implementar, evaluar y renovar o cesar la política pública en el marco de la estrategia misma de desarrollo municipal. Cada actor propone y aporta los recursos con que cuenta, incluyendo los actores vulnerados, quienes deben ser parte activa de las soluciones. De este modo, se materializa la política pública como un proceso más rico y con mayores potencialidades que hace de la administración pública una institución interactiva, más democrática.

## **Sobre los expertos locales y el giro necesario ante los expertos nacionales**

La academia reproduce hacia su interior los modos y estructuras en las que se dispone socialmente el poder establecido. Aunque esta no representa una ley que se manifiesta en su totalidad, con no poca frecuencia las contradicciones que presentan la administración pública y el ejercicio mismo del poder se encuentran, con sus especificidades, en los espacios académicos

y las formas que se administra la producción y socialización científicas. A lo largo del proceso revolucionario, el único modo en el que se ha desplegado la gestión gubernamental en Cuba es a partir de una «gobernanza jerárquica» (Kooiman, 2005, p. 64), ceñida, por tanto, a las directrices propias de la burocracia como actor fundamental casi exclusivo del gobierno.

Una economía centralizada que concentra todos los recursos económicos y organizativos, las instituciones sociales y culturales fundamentales y las dependencias gubernamentales y administrativas de mayor envergadura en el epicentro capitalino reproduce la lógica moderna de «centro-periferia» (Wallerstein, 2005). En el entorno de la ciencia, la realidad evidencia claramente el centro y las periferias que giran en la mayoría de los casos en torno a los intereses y las directivas del foco único. Desde esta perspectiva, la ciencia emana del centro y ha de retornar al centro, ajustarse a sus normas y encontrar legitimidad necesaria.

Como resultado de la reproducción tradicional de este orden, las investigaciones debían regirse por los lineamientos erigidos en ley que orientaba una planificación centralizada para un periodo de tiempo determinado. La relación entre los expertos nacionales –del centro de poder instituido– hacia los investigadores distribuidos en todo el territorio era fundamentalmente jerárquica, en donde estos últimos se subordinaban y brindaban sus propuestas al servicio del desarrollo nacional, pero a partir de esta estructura también de dominación. No es exagerado asumir que esta práctica institucional reproducía, con sus particularidades propias del mundo académico, lo que Pablo González Casanova asume como «colonialismo interno» (2006).

Ahora bien, en el nuevo entorno político e institucional cubano los expertos locales adquieren un nuevo estatus asociado a su encargo social frente a las demandas de inteligencia para el desarrollo de los municipios. En este contexto, los actores de conocimiento ubicados en las localidades no se subordinan o se alinean a partir de una estructuración jerárquica rígida bajo los intereses de los expertos nacionales. El experto local adquiere autonomía y contribuye con ello a conformar con su ejercicio deliberado a la autonomía del municipio. Pues bien, mirado el entorno público local, no es posible alcanzar la autonomía municipal que aspira el proyecto político socialista cubano si la producción de inteligencia, primer y más importante recurso con que cuentan las administraciones públicas, no se orienta hacia la creación de las bases y fundamentos necesarios que darán forma y materialidad a la autonomía y al desarrollo mismo. En consecuencia, se establece entre los expertos nacionales y locales una relación de nuevo tipo, más horizontal y democrática, de intercambios dialógicos en un proceso en el que ambos actores se complementan y asumen en términos de paridad e igualdad correlativa.

A ello contribuye la definición y puesta en vigor del Decreto-Ley No. 28 (Ministerio de Justicia, 2021) que institucionaliza el Consejo Técnico Asesor como herramienta para formalizar el ejercicio de la ciencia, la tecnología y la innovación en los procesos directivos y en la formación de decisiones tanto en el universo empresarial como en las administraciones públicas en todos los niveles y dependencias. Según dispone esta regulación

El Consejo Técnico Asesor se constituye en todas las entidades como un órgano de consulta, que estudia y emite recomendaciones relacionadas con sus actividades para la adopción de decisiones a partir de la aplicación de la ciencia, la tecnología y la innovación (Ministerio de Justicia, 2021, p. 750).

Sin embargo, en la materialización de los consejos técnico-asesores se evidencian un conjunto de manifestaciones que no han permitido desplegar las potencialidades que guarda este marco jurídico-institucional para la gestión del conocimiento experto. Entre las más significativas se encuentran:

- Marcada asimetría en el proceso de su reconocimiento e institucionalización entre los diferentes niveles de las dependencias de gobierno. Mientras que el gobierno central ha organizado, instituido y orientado hacia las principales dificultades a su Consejo Técnico Asesor, en los niveles territoriales y municipales su formalización y funcionamiento real en tanto desarrollo de procesos de inteligencias para el asesoramiento de la toma de decisiones es precario y aún inexistente como una instancia coprotagonica.
- La voluntad política y jurídica no ha marchado a la par del desplazamiento necesario de recursos técnicos y humanos para la formación de capacidades institucionales orientadas al reconocimiento de la inteligencia como el fundamento primero y el recurso más valioso para el desarrollo, que demanda condiciones específicas para su cultivo, desarrollo, mejoramiento, ampliación y protección. Es notable, por un lado, la voluntad política y jurídica de las dependencias del gobierno nacional por impulsar procesos que impacten y definan una orientación hacia el conocimiento en función de la gobernanza y del desarrollo, como el despliegue del proyecto Fortalecimiento de las Capacidades Municipales para el Desarrollo Local (PRODEL), de la Plataforma Articulada para el Desarrollo Integral Territorial (PADIT) y del Programa de Innovación Agrícola Local (PIAL). Aunque estos esfuerzos institucionales han contribuido notablemente en la identificación de potencialidades y en la creación de capacidades, no solo de tipo cognoscitivas, no se han articulado completamente en la práctica frente a los municipios. Por otro lado, los consejos técnicos asesores municipales carecen todavía de procesos formativos de fondo en los que puedan alcanzar la habilitación necesaria para pensar disruptivamente y, en consecuencia, sus iniciativas todavía no despegan en innovaciones, invenciones y racionalizaciones frente a los niveles de complejidad que enfrentan en sus espacios concretos.
- En el contexto local, el reconocimiento y la formalización del Consejo Técnico Asesor entra en contradicción con la necesidad de asumirlo, en el contexto de las transformaciones políticas y económicas, como una instancia profesional que demanda un conjunto de garantías básicas para poder satisfacer las demandas de inteligencia y cumplir con los nuevos roles asignados. El espíritu de la norma no reconoce al Consejo

como una entidad profesional con autonomía propia, sino que se forma por decisión del titular de la entidad, quien a su vez preside al Consejo y selecciona sus integrantes. Estos últimos forman parte, bajo una figura de voluntariado, en consecuencia, no son remunerados desde una lógica diferenciada por la producción de conocimiento o por el impacto de sus asesorías. Esta circunstancia podría asumirse como una falla legal que produce luego fallas de tipo institucionales que impactan negativamente y obstaculizan la gestión del conocimiento y sobre todo el reconocimiento estricto de la inteligencia como un recurso no prescindible para la gobernanza, cualquiera que sea su modalidad y la estrategia para alcanzarlo.

- No existe un diálogo formal establecido desde el diseño institucional entre el Consejo Técnico Asesor de los gobiernos territoriales y municipales con sus respectivas ciudadanías. Al no existir canales de intercambio, de interacción y de búsquedas dialógicas bien articuladas, el ciudadano ignora la existencia del experto y, en consecuencia, falla la corresponsabilidad entre los actores.

## Conclusiones

Las políticas públicas para la gestión del desarrollo local, como toda política y gestión de gobierno actual, exigen de la participación de actores de conocimiento. Su lugar está definido por la necesidad de inteligencia que demandan las estrategias gubernamentales frente a sociedades cada vez más complejas y ante la carencia de recursos que obligan a un uso cada vez más racional. La conformación de grupos de expertos específicos y generales como parte de la plataforma multiactoral de las políticas públicas posibilita concebir estrategias efectivas en donde se establecen equilibrios entre todos los actores del proceso. La posibilidad de articular actores diversos que aporten sus recursos, también cognoscitivos, puede ampliar las bases democráticas del sistema político a nivel local, contribuir al desarrollo local y a una mayor efectividad de la gestión de gobierno desde la implementación de sus estrategias de desarrollo.

Los expertos detentan las potencialidades de constituirse en actores-canales de datos, informaciones y conocimientos válidos para la optimización de las políticas públicas y de la gestión gubernamental en sí misma. Su presencia es una necesidad ineludible y la formalización de su lugar representa un reto para la gestión pública local y territorial en Cuba. Se trata, en este sentido, de abrir un nuevo camino democratizador de la acción de gobierno, en donde el conocimiento sea asumido como el primer y más importante recurso que ha de gestionarse y protegerse en función de establecer estrategias co-participativas y corresponsables entre el tejido y las dependencias de gobierno y la sociedad civil en cada una de sus niveles y esferas.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. F. (2022). Políticas públicas/Entrevistado por Lisandra Lefont Marin. *Boletín del Centro de Investigación de Políticas Públicas (CIPP)*. Santo Domingo, Año 1, (3)/Julio, 44-60. <https://cipp.org.do/wp-content/uploads/2022/08/WEB-BOLETIN-3.-01-agosto-2022.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. F. (2010). *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.
- Arias-Torres, D. y Herrera-Torres, H.A. (2012). *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de desarrollo del gobierno del Estado de Michoacán, México, 2003-2010*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Azcuy, L., Roque, Y. y Gómez, E. (2020). Elementos esenciales para el diseño de la política pública de atención al adulto mayor en el Municipio de Placetas. En Edgardo R. Romero Fernández (Coord.). *Evaluación y diseño de políticas públicas. Democratización y desarrollo*. Editorial Feijóo
- Bertolotto, M. I. (2004). *Espacios multiactorales y políticas públicas: de la experiencia a la conceptualización*. Informe Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Argentina.
- Brito de la Torre, J.M. y Guzón Camporredondo, A.M. (2020). Guía metodológica para la elaboración de los programas. En Guzón Camporredondo, A.M. [Coord.]. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*. Centro Desarrollo Local y Comunitario.
- Castillo Alemán, G. y Quintana Nedelcu, D. (2016). Las reformas actuales en Cuba: un estudio de política pública. *Revista Mexicana de Sociología*, 78(1), enero-marzo, pp. 7-32. [https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100007](https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100007)
- Castro Premier, M. E. y Vázquez López, Y. (2020). Proyectos de desarrollo local como parte de las estrategias municipales. En Guzón Camporredondo, A.M. [Coord.]. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, Centro Desarrollo Local y Comunitario.
- Díaz, O. y Valdez, A. (2018). Políticas públicas y política económica en Cuba: sus conexiones con la actividad del sector no estatal. *ISLAS*, (186), pp. 74-91. <https://islas.uclv.edu.cu/index.php/islas/article/view/1004>
- Espina-Prieto, M., Carmen-Zabala, M., Fundora-Nevot, G., y Núñez-Morales, I. (2021). Enfoque integral afirmativo en políticas públicas. Desafíos y propuestas para la superación de

brechas de equidad racializadas en Cuba. *Revista Estudios del Desarrollo Social: Cuba y América latina* 9(2). mayo-agosto. [https://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2308-01322021000200022](https://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2308-01322021000200022)

Estébanez, M. E. (2004). Conocimiento científico y políticas públicas: un análisis de la utilidad social de las investigaciones científicas en el campo social. *Revista Espacio Abierto*, 13(1), enero-marzo, 7-37 Universidad del Zulia Maracaibo, Venezuela. <https://www.redalyc.org/pdf/122/12201301.pdf>

Fontaine, G. (2015). *El análisis de políticas públicas. Conceptos, teorías y métodos*, Anthropos Editorial; Quito: FLACSO.

Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Revista Económicas CUC*, 38(2), 43-60. <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>

García Ruíz, J. G. (2020). Justicia social y equidad. El proceso de desarrollo en la transición al socialismo en Cuba. En Crespo Brauner, M. C. y García Ruiz, J. G. (Coord.). *Justicia social y políticas públicas: un debate impostergable* (pp. 141-168). Editora da FURG.

González Casanova, P. (2006). *Sociología de la explotación*. CLACSO. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20130909101259/colonia.pdf>

Guzón, Camporredondo, A., Alberto Águila, A., Pérez Izquierdo, V., Bérriz Valle, R., Brito De la Torre, J. M., González Ferriol, A., Castillo Sánchez, L., Juliá Méndez, H., Hernández Apán, A., Hernández Márquez, R., Espina Prieto, M., Núñez Moreno, L., Martín Posada, L., Díaz Tenorio, M., Delgado Vázquez, D. (2011). *Cataurito de herramientas para el desarrollo local*. Editorial Caminos.

Guzón Camporredondo, A. (2020). [Coord.]. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local* 2. Centro de Desarrollo Local y Comunitario.

Hechavarría, O. & González, Y. (2022). Hacia un gobierno municipal centrado en las políticas públicas: progresiones y limitaciones en el caso de Cuba. *Revista Retos a la Dirección*, 16(1), 97-125. Universidad de Camagüey.

Jiménez, R. (2020). Vivienda, hábitat y desigualdades: análisis interseccional del contexto cubano. *Revista FLACSO, Cuba*. <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Cuba/flacso-cu/20201103114531/11-Vivienda-habitat.pdf>

Kooiman, J. (2009). *Governing as Governance*. Reino Unido: Sage Publishers.

- Kooiman, J. (2005). *Gobernar en gobernanza*. En Cerrillo i Martínez, A. (Coor.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Instituto Nacional de Administración Pública
- Lefont Marin, L. y Ramírez Sierra, J.C. (2020). *Políticas públicas. Introducción a la disciplina para la gestión gubernamental en Cuba*. Editorial Universitaria.
- Leyva Maestre, Y. (2021). (Coord.). *Guía para la implantación del Plan de Soberanía Alimentaria y Educación Nutricional de Cuba en los municipios*. La Habana: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura; Ministerio de la Agricultura; OXFAM. <http://www.fao.org/3/cb3227es/cb3227es.pdf>
- Millán Acevedo, N. (2022). Desarrollo sostenible y globalización: la necesaria transformación de las políticas públicas en clave cosmopolita, *Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, 9(1), 21-30. <https://revistas.ucm.es/index.php/CGAP/article/view/78287/4564456560635>
- Ministerio de Economía y Planificación (2020): *Política para impulsar el desarrollo territorial*. <https://www.mep.gob.cu/es/documento/politica-paraimpulsar-el-desarrollo-territorial>
- Ministerio de Justicia (2021). *Programa Nacional para el adelanto de las Mujeres*. (Gaceta Oficial No. 14 Extraordinaria de 8 de marzo de 2021). [https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021\\_dp198\\_cub.pdf](https://oig.cepal.org/sites/default/files/2021_dp198_cub.pdf)
- Ministerio de Justicia (2021b). Decreto-Ley 28/2021 Del Consejo Técnico Asesor. (Gaceta Oficial No. 24 Ordinaria de 5 de marzo de 2021). <https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2021-o24.pdf>
- Rodríguez, S. (2004). *Inventamos o erramos*. Monte Ávila Editores Latinoamericana.
- Oszlak, O. O' Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. CEDES. [https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc\\_t04.pdf](https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3332/1/Doc_t04.pdf)
- Pérez Castreje, M.J. (2021). ¿Cómo se define un problema público? La redefinición del problema en las políticas de bienestar locales. El caso del Plan de Acción de Servicios Sociales de la Diputación de A Coruña. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. Nueva Época, (27), noviembre, 85-100. <https://revistasonline.inap.es/index.php/GAPP/article/view/10940>
- Torres-Melo, J. y Santander, J.A. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. Conceptos y

herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. Instituto de estudios del ministerio Público.

Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Revista Estudios Políticos*, (33), 93-121. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.

Vázquez López, Y., Díaz Legón, O., y Pérez Hernández, L., (2020). Definición de enmarcamiento para las líneas estratégicas: políticas públicas locales, en Guzón Camporredondo, A.M. [Coord.]. *Cataurito de herramientas para el desarrollo local 2*, La Habana: Centro Desarrollo Local y Comunitario.

Velázquez López, F. (2021). *El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Wallerstein, I. (2005). *Análisis de Sistemas-Mundo. Una introducción*. Editores Siglo XXI.