

Política laboral y alianzas público-privadas en el contexto cubano

Labor policy and public-private alliances in the Cuban context

Política trabalhista e parcerias público-privadas no contexto cubano

Yairín Arteaga Prado¹; Deysi Alfonso Porraspita²; Hiram Marquetti Nodarse³

¹ Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Departamento de Preparación y Superación de Cuadros. Pinar el Río, Cuba.

 <https://orcid.org/0000-0002-7995-1655>

 yairin@upr.edu.cu

² Universidad de Pinar del Río "Hermanos Saíz Montes de Oca". Departamento de Preparación y Superación de Cuadros. Pinar el Río, Cuba.

 <https://orcid.org/0000-0001-8914-9482>

 lidice@upr.edu.cu

³ Universidad de La Habana. Centro de Estudios de la Economía Cubana. La Habana, Cuba.

 <https://orcid.org/0000-0003-1213-4359>

 hiramlisbet@gmail.com

Recibido: 2/02/2021

Aprobado: 6/04/2021

RESUMEN

Las reflexiones sobre las políticas públicas laborales evidencian un empeño para trascender de la dimensión macroeconómica centralizada hacia un mayor reconocimiento sobre la gestión laboral municipal, donde se perciben retos y oportunidades que deben ser enfrentados a partir de concepciones novedosas, conforme

a los cambios del entorno. Algunas de estas concepciones se encaminan a prácticas que reconocen la interacción activa y el enfoque relacional de los actores públicos y privados. En ese sentido, el presente artículo muestra un acercamiento general a las políticas laborales, su incidencia a escala municipal y las iniciativas de las alianzas público-privadas, como instrumentos que tributan a la solución de problemas públicos, desde algunas experiencias donde se visualiza el interés creciente en promover el desarrollo y su buen funcionamiento, se reconoce que existen relaciones de todo tipo que difieren en propósitos, alcance, compromisos adquiridos, duraciones, etc. Se profundiza, mediante el examen exploratorio/descriptivo en la perspectiva de este tipo de alianzas asociadas a la gestión de las políticas laborales en el escenario cubano. Se declara como objetivo reflexionar sobre los criterios para la concepción de una metodología que contribuya a la gestión de la política laboral, desde las alianzas público-privadas en municipios cubanos.

Palabras clave: política laboral; alianzas público-privadas; contexto; metodología; municipios

ABSTRACT

Reflections on public labor policies have seen an effort to transcend the centralized macroeconomic dimension towards greater recognition of municipal labor management where challenges and opportunities are perceived that must be faced from new conceptions according to changes in the environment. Some of these conceptions are directed to practices that recognize the active interaction and relational approach of public and private actors. In this sense, this article shows a general approach to labor policies, their incidence at the municipal level and the initiatives of public-private alliances, as instruments that contribute to the solution of public problems, from some experiences where the growing interest is visualized in promoting development and its proper functioning, it is recognized that there are relationships of all kinds that differ in purposes, scope, commitments, durations, etc. Through an exploratory / descriptive examination, the perspective of this type of alliances associated with the management of labor policies in the Cuban scenario is deepened. The objective is to reflect on the

criteria for the conception of a methodology that contributes to the management of labor policy from public-private alliances in Cuban municipalities.

Keywords: labor policy; public-private alliances; context; methodology; municipalities

RESUMO

As reflexões sobre as políticas públicas de trabalho mostram um esforço para transcender a dimensão macroeconômica centralizada em direção a um maior reconhecimento da gestão municipal do trabalho, onde se percebem desafios e oportunidades que devem ser enfrentados a partir de novas concepções, de acordo com as mudanças do ambiente. Algumas dessas concepções são direcionadas a práticas que reconhecem a interação ativa e a abordagem relacional de atores públicos e privados. Nesse sentido, este artigo apresenta uma abordagem geral das políticas de trabalho, sua incidência no nível municipal e as iniciativas de alianças público-privadas, como instrumentos que contribuem para a solução de problemas públicos, a partir de algumas experiências em que se visualiza crescente interesse em promover desenvolvimento e seu funcionamento adequado, reconhece-se que existem relações de todos os tipos que se diferenciam em propósitos, escopo, compromissos adquiridos, durações, etc. É aprofundado, por meio do exame exploratório/descritivo, na perspectiva desse tipo de alianças associadas à gestão das políticas trabalhistas no cenário cubano. O objetivo é refletir sobre os critérios para a concepção de uma metodologia que contribua para a gestão da política de trabalho, a partir de alianças público-privadas em municípios cubanos.

Palavras-chave: política de trabalho; parcerias público-privadas; contexto; metodologia; municípios

INTRODUCCIÓN

En el camino para ubicar la conectividad, las fronteras territoriales y ámbitos de competencia de las políticas laborales (PL), se menciona el interés para reconocer su

gestión a nivel municipal, proceso en virtud del cual se supone el traslado de competencias, funciones y atribuciones que amplían el poder efectivo en la satisfacción de necesidades y demandas laborales del contexto.

En ese sentido, las corrientes de análisis de algunos autores asumen la gestión de las políticas laborales (GPL) como parte del marco general y orientador de la dinámica de las políticas públicas nacionales, con escala en los diferentes niveles de administración pública y donde el municipio se considera el de acción más concreta. Tal enfoque reconoce a las PL y su necesario vínculo con los actores públicos y privados municipales.

Es precisamente ese vínculo entre actores públicos y privados, lo que ha matizado las estrategias públicas en la última década y que han cobrado un peso importante en la agenda global de desarrollo, en el marco de las políticas de cooperación, bajo el nombre de alianzas público-privadas.

A partir de las investigaciones sobre la experiencia internacional y nacional en materia de alianzas público-privadas, se puede mencionar un número considerable de hechos que se han puesto en marcha. Criterios de Preciado Awad y García López (2019), Botero y García (2018), Botero Chica (2017), Sandí Meza (2017) ubican su práctica como una herramienta que precisa y justifica la entrada de actores como protagonistas en la lucha para resolver problemas públicos y en función del desarrollo.

La integración de Cuba en estos procesos de colaboración resulta como soporte indispensable en la actualización del modelo económico y social con cambios sustanciales y con la aspiración de lograr mayor eficiencia en la actividad económica hacia este fin. Es válido resaltar las decisiones del Gobierno donde se incentiva la articulación del sector estatal con el privado¹, orientadas a preservar las conquistas sociales. Estas posiciones reconocen la presencia de un sector privado en la economía que, aunque no nuevo, se

¹ Este trabajo se centra en el trabajo por cuenta propia cuando se refiere al sector privado pues es la modalidad de mayor representatividad y se define como: forma de gestión no estatal, comprende a las personas naturales que ejercen una profesión u oficio o están autorizadas a actuar como empleadores en el desempeño de una actividad y actúan como agentes económicos.

incorpora como una forma de gestión con mayor representatividad, fundamentalmente a escala municipal.

La combinación de las alianzas público-privadas en varios sectores de la economía cubana permite diversificar los actores económicos y sociales que tienen la tarea de contribuir al avance de la economía y la sociedad.

En esta línea, descentralizar la labor de las empresas estatales y ceder lugar a nuevas formas de gestión privada constituye un fundamento objetivo para su involucramiento y participación en la toma de decisiones sobre la riqueza social creada, ser beneficiarios de la misma y que tribute a una nación soberana, socialista, democrática, próspera y sostenible.

El sector privado tiene un papel dinamizador en el desarrollo local (municipio o provincia) y este vínculo adquiere sus propias particularidades, lo cual obedece a un conjunto de variables de carácter interno y externo.

En este sentido, las estrategias de desarrollo eficaces y con posibilidades de permanencia en el tiempo exigen de la participación armónica de los actores y la ejecución de las políticas, se particulariza en la PL cuyos organismos ejecutores deben adaptar sus programas y proyectos a las circunstancias específicas del contexto y visualizar la posibilidad de articularse con el sector privado en forma de alianzas y, por lo tanto, incorporar nuevas formas de hacer, según los riesgos, sistemas de organización y operación compartidos.

Por tanto, en la presente investigación se plantea como objetivo: reflexionar sobre los criterios para la concepción de una metodología que contribuya a la gestión de la PL, desde las APP, enmarcada en el nuevo contexto cubano de actualización a escala municipal.

El presente trabajo parte del progreso que han tenido las transformaciones del modelo económico cubano respecto a las condiciones ya existentes, que propician una oportunidad para establecer APP en la gestión de la política laboral en los municipios y avanza al análisis de criterios metodológicos para la propuesta.

MATERIALES Y MÉTODOS

El desarrollo del trabajo se fundamenta a partir del análisis documental, fundamentalmente de los últimos cinco años, de distintas fuentes de datos: bases de datos (Scielo, Redalyc, Doaj, Scopus), Google académico, revistas en acceso abierto y otras revisiones, a partir de las cuales se obtuvo información para describir las generalidades sobre la PL y los municipios, la visión general de las alianzas público-privadas como iniciativas en la gestión de las políticas laborales y las condiciones del marco contextual cubano y particularmente de los municipios para el desarrollo de estas alianzas.

El apoyo en el método sistémico propicia la ubicación general en el examen de las APP como oportunidad para gestionar la política laboral en los municipios cubanos, desde experiencias individuales internacionales hasta las experiencias nacionales. Las mismas se estudiaron de forma aislada y relacionándolas con el contexto actual de Cuba; se debe recordar que para ser viables deben articularse de manera coherente con los elementos descriptivos de las PL, según normas internacionales y, ante la posibilidad de una transferencia, con la PL cubana.

Adquiere gran valor el método deductivo para establecer los criterios de la metodología que contribuye a la gestión de la PL desde las APP como forma de cooperación interactoral en los municipios. Predomina el análisis y la síntesis como procedimientos de trabajo y la inducción-deducción para determinar criterios del trabajo bajo instrumentos de gestión de APP para gestionar la PL y que se adecuen al escenario cubano.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Generalidades sobre las Políticas Laborales

El contexto mundial opera como un escenario complejo, caracterizado por la profundización del proceso de globalización en las relaciones económicas internacionales donde, cada vez más, se dificulta mantener la armonía entre las organizaciones y su repercusión para con la sociedad y el entorno.

En ese sentido, se comienza a cambiar la forma de actuación frente a determinados temas sociales y económicos de interés público. Por lo que se hace necesario implementar políticas y estrategias basadas en las potencialidades de las localidades, que generen inclusión social, solución a los problemas con la participación de toda la sociedad y el conocimiento local.

En el caso de la política laboral, como aspecto de las políticas sociales, se alude al estudio de Pedrero Nieto (2009) sobre la situación de América Latina, a partir de los años 80 y 90, en la que describe una época de proliferación de la flexibilización y desregulación de las relaciones laborales que atenuaron, considerablemente, las concepciones, posturas, garantías y derechos laborales imperantes en aquel entonces y que desembocaron como efectos adversos en diferentes magnitudes sobre el mercado de trabajo, la economía y condiciones de vida de los trabajadores.

En este análisis, se ve al trabajo y sus políticas asociadas como categorías estudiadas exhaustivamente y, aunque no es interés de esta publicación profundizar en ello, sí se parte de lo que plantea la Organización Internacional del Trabajo (OIT)², de promover políticas laborales hacia el trabajo digno y decente en la economía globalizada, elaborando y suscitando las normas internacionales del trabajo en una sola línea, donde el crecimiento económico, el desarrollo y la creación del trabajo decente vayan de la mano.

En coherencia con lo anterior, se entiende que las políticas laborales no se conciben de forma aislada, sino que son determinadas y establecidas por una relación integrada de políticas macroeconómicas. En ciertas ocasiones, las políticas laborales buscan obtener al mismo tiempo otros resultados, esto depende del contexto económico, social y político vigente en un momento histórico en cada país y las características de relaciones entre los actores directamente involucrados.

Si bien se menciona la PL como parte de la operación en las variables importantes de la macroeconomía, se menciona como válido el enfoque donde señala el papel de los

² Organización Internacional del Trabajo: agencia especializada de las Naciones Unidas cuya misión fundadora es: la paz laboral es esencial para la prosperidad.

Gobiernos para gestionar políticas laborales que permitan: mejorar la información que relacione la oferta y demanda, mejorar la capacitación de los trabajadores y reducir la pérdida de empleo e incrementar la tasa de hallazgos de empleo, eliminar la desmotivación al trabajo y la excesiva regulación y beneficios al desempleo. A este constructo, se adicionan los niveles de administración pública en los que se concretan las PL.

Este tema ha demandado una mirada diferente en los esfuerzos de los Gobiernos para captar las necesidades de organizaciones públicas y privadas que, en definitiva, son los que emplean grandes cantidades de trabajadores donde se ofrecen oportunidades para utilizar el talento humano en función del desarrollo.

El examen se centra en el estudio de algunas respuestas a estas demandas; en esa dirección, las alianzas público-privadas como alternativa a la gestión de nuevos proyectos que viven un palpable momento de auge y, a tono con ello, en Cuba se ha abierto un marco favorable para su implementación desde la actualización del modelo económico cubano.

Gestión de las políticas laborales y municipios

Al referirse al ciclo de funcionamiento de la GPL, se retoma el hecho de que forman parte de las políticas públicas y, por tanto, coincide con su ciclo de gestión. Al respecto, se apela al estudio realizado por Torres Páez et al. (2018) donde menciona que, de los distintos autores que abordan el tema, existe coincidencia en dos fases, la de implementación y la de evaluación, así como diferentes posiciones en la delimitación de los precedentes y que en todos los casos se refieren a ciclos, a un nivel nacional o sectorial. El desarrollo de este trabajo se apoya en el estudio de Gutiérrez, Restrepo y Zapata (2017) donde particulariza el ciclo en la formulación, la implementación y la evaluación.

La visión de este tema supone una perspectiva del municipio y de política laboral como construcciones sociales que se consumen en procesos que devienen en el tiempo y que adoptan expresiones diferentes en función de las lógicas, según los actores sociales involucrados, pero con espacios de intervención convergente para lo cual se ponen a

circular una serie de aspectos, a partir de los cuales se fijan los dispositivos organizacionales y metodológicos, encargados de fijar la PL.

La visión municipal de González Vukusich (2003) incluye que no se indica como el mero escenario físico de la actividad económica, sino que implica una forma específica de comprensión de las dinámicas y sinergias particulares que se producen a este nivel y es donde se consolidan las alternativas para la política social, donde comenzaron, en la década de los 90, a expresarse en la implementación concreta de programas, proyectos y mecanismos de intervención. Asimismo, han constituido uno de los pilares básicos para la justificación y profundización de los procesos de descentralización que, en mayor o menor grado, han constituido una tendencia general en los países latinoamericanos.

De esta manera, se expresa una importante asociación entre la consolidación de las lógicas locales de desarrollo y la creciente importancia del municipio, que le otorga una especial capacidad para articular y acceder a las demandas, intereses y particularidades del tejido económico y social municipal.

En este sentido, sobresale la gestión del desarrollo municipal³ donde se destaca la gestión de políticas públicas nacionales, provinciales y municipales (locales) como mecanismo de acción para asegurar un crecimiento constante y armónico en los proyectos de desarrollo municipal desde la administración pública.

El análisis de la Fundación para el desarrollo local y el fortalecimiento municipal e institucional de Centroamérica y El Caribe (2011) es útil para la visualización de los actores municipales pues se menciona al gobierno municipal, organizaciones intermedias, organizaciones sindicales, el sector empresarial y las instituciones educativas como los actores para la implementación de instrumentos y políticas municipales de empleo. Este entramado constituiría el campo organizacional de intervención donde confrontan soluciones y definen propuestas de acción en el ámbito laboral.

³ Para el diagnóstico teórico se incluye la búsqueda indistinta de lo local como municipios para referirse al mismo espacio territorial.

Como reflexiones claras para la observación empírica de este trabajo, se obtuvo: la sistematización de la GPL forma parte del marco general y orientador de la dinámica de las políticas públicas nacionales, tiene un enfoque transversal con escala en los diferentes niveles de administración pública, que puede ser la provincia o el municipio, con un peso determinante en las iniciativas autónomas en este ámbito, por lo que se manifiesta la necesidad de ver con claridad el balance centralización-descentralización, el diseño de instrumentos integradores para la implementación y el equilibrio en las relaciones de intercambio entre el sistema de trabajo municipal y el gobierno local, las cuales se materializan en un esquema de organización.

Visión general de las alianzas público-privadas como iniciativas en la gestión de las políticas laborales

Resulta difícil establecer un criterio común que abarque la concepción de alianzas público-privadas (APP), pues ha habido múltiples formas de precisarlas. Lo que se concibe de forma mayoritaria es que se considera como un instrumento de colaboración para problemas públicos; es una manera en las que colaboran e integran actores privados y públicos bajo objetivos comunes y donde prevalece la voluntariedad.

Según la Fundación Cideal (2014) las alianzas público-privadas constituyen una estrategia de actuación que ha adquirido una gran importancia en los últimos tiempos, predomina el pensamiento de que se han convertido en instrumentos de políticas. Con el fin de validar estos criterios, se realizó una búsqueda donde se analizaron experiencias y el comportamiento que tuvieron las APP en un período de auge comprendido en 2010 y 2014, caracterizado por altos montos de aportes financieros, número de aliados, oferta de cooperación internacional y el aumento del número de países que aprobaron leyes y marcos regulatorios para las asociaciones público-privadas, según Arteaga Prado, Alfonso Porraspita y Negrín Reyes (2020).

Los aspectos teórico-prácticos de los procesos de APP estudiados mencionan experiencias interesantes que han demostrado su pertinencia, heterogeneidad en las prácticas y materiales didácticos establecidos para entender sus rasgos característicos, se incluyen fórmulas con concepciones metodológicas diferentes y, como ya se había

mencionado, dirigidas a problemas públicos: en este caso, se relacionan como ejemplos la educación, salud, agricultura, infraestructura, tranquilidad ciudadana, etc.

Un rasgo peculiar de estas iniciativas, cuyos instrumentos se han estudiado y que están al amparo del compromiso basado en APP en temas laborales, es que su alcance va hacia la reducción de la pobreza, la generación de empleos, la inclusión social, fundamentalmente a niveles locales. Esto está dado, posiblemente, por condiciones favorables que meramente pueden encontrarse en estos espacios y en los que prevalecen la confianza, la proximidad operativa y el compromiso hacia el logro de los resultados. Sin embargo, aunque se pueden considerar aspectos acertados, no queda claro cómo se abordaría la GPL, basada en las APP, como alternativa que contribuye a la mejora, como proceso con enfoque integrador, de gestión estratégica y de sostenibilidad capaz de involucrar a los actores más relevantes en un contexto determinado.

Al analizar los componentes necesarios para la GPL y su relación con las APP, se discurre como parte de un entramado más complejo donde se considera que:

- Es un proceso
- Conformado por actores públicos y privados
- Genera un ciclo de formulación, ejecución y evaluación
- Toma de decisiones
- Parte de necesidades, intereses y responsabilidades
- Toma en cuenta el entorno general y particular en ámbito de la PL
- Mejora la GPL

Por lo que definir la gestión de las políticas laborales, basada en alianzas público-privadas, implica concebir un proceso donde la formulación, implementación y evaluación de las PL, desde su carácter estratégico, permite la integración de los actores públicos y privados con un papel activo en la toma de decisiones del ámbito laboral, donde se combinan intereses y responsabilidades en estrecha relación con las necesidades del entorno. Todo ello se traduce en el establecimiento de instrumentos que permitan la participación colaborativa, la optimización del balance en la dinámica del

mercado laboral y que se orienten a la mejora de las intervenciones de las políticas laborales.

En el ejercicio final de reflexión para asociar a las APP en la gestión de las políticas laborales, sobresale la necesidad de lograr fuertes relaciones corporativas en cuestiones económicas y sociales entre los diferentes actores a través de la negociación colectiva, coordinada y de amplia cobertura, dirigidas a corregir los principales desequilibrios del tema laboral. De ello, surge, de forma natural, la demanda de una sólida sensibilización del trabajo colaborativo, voluntario y compartido.

Perspectiva de las alianzas público-privadas en el escenario cubano

Asociada a la posibilidad de una transferencia, conviene advertir que ninguna de las contribuciones de APP estudiadas son del todo compatibles con la dinámica de la realidad cubana, donde prima la participación estatal en la administración pública y en el sector empresarial, sectores considerados claves y un sector privado que, aunque ha desarrollado fortalezas y competencias en el desarrollo municipal fundamentalmente, tiene su forma predominante en los trabajadores por cuenta propia.

Para Cuba, se debe analizar como parte del nuevo contexto, lo planteado en la nueva constitución de la República de Cuba (2019) y en los Lineamientos de la Política Económica y Social, así como las diversas decisiones de políticas que se han asumido a lo largo de los últimos años. La dinámica de estos procesos incluye, entre otros elementos, el proceso gradual de separación de las funciones estatales de las empresariales donde adquiere especial connotación la empresa estatal socialista, la incorporación de las nuevas formas de gestión y propiedad, el aumento de la importancia de la ocupación en el sector no estatal que, como plantean Marquetti Nodarse y Marquetti Cortina (2019) se le confiere relevancia relativa en la perspectiva global del país; todas ellas motivadas hacia la inclusión de formas novedosas e innovadoras en su encargo social. Desde la visión municipal, es válido resaltar que, como parte de estas decisiones políticas, se apunta a potenciar los niveles de respuesta a partir del perfeccionamiento de la gestión de los gobiernos locales.

Espina Prieto y Echevarría León (2018) mencionan concepciones que sustentan la estrategia de cambios lanzada con respecto a las políticas sociales y, una vez más, se

puntualiza en el reconocimiento de los actores privados para contribuir a la economía, al empleo y al bienestar de la población.

En ese camino, existe la voluntad política explícita, en los lineamientos, de ampliar el trabajo en el sector privado como una alternativa más de empleo, en dependencia de las nuevas formas organizativas de la producción y los servicios que se establezcan por lo que se profundiza en la comprensión real de que: los actores públicos y privados trabajen en conjunto, reconociendo las potencialidades de cada uno y la disposición de intercambio, la interpretación de estos actores como aliados a través de una participación coordinada en las actividades, en la gestión de los recursos, así como la disposición por parte del Gobierno, de contribuir a la implementación de mecanismos horizontales y participativos para el trabajo conjunto.

La dinámica de hoy no concibe a las APP como un tema nuevo, pues ya se han podido palpar prácticas en el transporte, servicios de hospedaje, gastronomía, entre otros que exponen las relaciones voluntarias, colaborativas y formales. Estas se conciben como una oportunidad en un escenario que transita por el diseño de nuevas políticas, concepción y puesta en práctica de un nuevo marco regulatorio para el desarrollo local, el impulso para la gestión municipal del ejercicio del trabajo por cuenta propia y otras formas no estatales de gestión económica.

Las apreciaciones apuntadas hasta aquí conducen a reflexionar sobre las APP como una herramienta de colaboración para llevar a cabo proyectos, programas o prestar servicios que tradicionalmente han sido proyectados y suministrados por las administraciones públicas.

Perspectiva de las alianzas público-privadas para la implementación de la política laboral en Cuba

En perspectiva, las circunstancias de la economía cubana actual y, por tanto, la práctica social, requieren el propósito transformador en las formas de hacer. Esto incluye esfuerzos e intensidad en los debates para la evaluación del grado de eficiencia de los programas de ejecución de las políticas.

En ese camino, se encuadra la necesidad de aplicar el razonamiento a los programas de gestión de la política laboral, pues se trata de comprender la realidad y singularidad de esta gestión en un escenario donde se promueve la autonomía municipal y la oportunidad para aprovechar el desempeño del sector privado.

Las modificaciones en marcha aluden al estudio de procedimientos, formas de razonar, operaciones y reglas que enmarcan la gestión de la PL y de cómo pudieran ser instrumentadas a partir de APP, sobre todo en aquellos municipios donde los actores privados tienen un marcado incremento. Esto responde al análisis de interrelaciones e influencias del entorno con la gestión de la política laboral pues responden a la dialéctica de adecuar y cambiar en función de las necesidades.

Sin dudas, la integración que caracteriza el trabajo en APP añade valor a cualquier reflexión que se realice y con respecto al tema en cuestión, la integración de actores locales en función de la gestión de la política laboral potencia sinergias de trabajo y las empodera para el cumplimiento de los objetivos que se hayan trazado.

El proceso de conocimiento, acción y transformación que requiere la visión de gestión de la política laboral basada en APP en escenarios municipales cubanos incluye:

- El reconocimiento del marco político gubernamental, provincial y municipal, el marco legal que se traduce en regulaciones del Gobierno para el desarrollo económico y social que establecen límites de actuación
- El análisis de las competencias de los actores que tributen a la articulación, armonía y transparencia en el proceso:
 - El sector público con potencialidades por su conocimiento del contexto público, legitimidad, continuidad y, en el caso de la empresa estatal socialista, con experiencia y recursos tecnológicos
 - El sector privado con su capacidad de gestión y flexibilidad
 - La sociedad con su rol de testigo social, imparcial, de acompañadores y evaluadores de los procesos
 - Consejo de la administración y Asamblea del Poder Popular municipal como actores vitales, pues de ellos depende la percepción que tengan los

demás involucrados, del interés, liderazgo y visión para coordinar los esfuerzos

- La Dirección Municipal de Trabajo y Seguridad Social (DMTSS) como principal cliente, papel que está dado por ser el organismo encargado de asesorar, orientar, coordinar y controlar las políticas nacionales aprobadas (PL y de Seguridad Social)
- Centro Universitario Municipal: acompaña la sensibilización y el proceso de innovación y capacitación

Criterios para la concepción de una metodología que contribuya a la gestión de la PL desde las APP en municipios cubanos

Para establecer los criterios afines, se analizaron los elementos que abarcan las formas conceptuales de métodos y metodologías.

Los métodos son entendidos como herramientas que posibilitan indagar, esclarecer y categorizar segmentos de la realidad que se han definido como problemas, pueden valorarse como un conjunto de procedimientos ordenados que permiten orientar la agudeza de la mente para descubrir y explicar una verdad. Su utilidad consiste en que tienden al orden para convertir un tema en un problema de investigación y llevar a cabo la aprehensión de la realidad (Aguilera Hintelholher, 2013).

Por otra parte, según Sánchez Roldan (2001), citado por Gordillo Forero (2007), la metodología es un constructo lógico que tiene un sentido completo y unívoco en el marco de un campo científico o de una teoría determinada, se conforma desde abstracciones que constituyen la base del pensamiento humano. Criterios similares y de utilidad los emite Ander Egg (2003) cuando plantea que es la ciencia o teoría sobre los métodos para el conocimiento científico de las realidades y para la transformación de la misma.

Aunque ambos instrumentos son entendidos y asumidos como herramientas útiles que permiten el abordaje, la comprensión y la argumentación de problemas de estudio, desde el punto de vista conceptual, la metodología trasciende el examen legítimo, instrumental, para asumir enfoques sistémicos y complejos que permiten entender la amplitud y complejidad de los escenarios de las políticas públicas y, de forma particular, en las PL desde las APP a nivel municipal.

Asimismo, el proceso de concepción de la metodología sostiene como bases:

- El análisis de interrelación teórica y empírica de los procesos que se establecen entre la gestión de las PL, las APP y la administración pública desde la concepción de los municipios, todo ello ajustados a las condiciones y legislaciones de Cuba. Permitió definir los componentes estructural-funcionales esenciales de la metodología y determinar sus interrelaciones
- El análisis comparativo de diferentes formas de actuar en la gestión de APP y su relación con las PL y municipios, lo que permite retomar los aspectos positivos y limitaciones que se consideren de forma tal, que sean viables y aplicables en el contexto nacional cubano
- La discusión, debate colectivo e individual, consulta y retroalimentación con especialistas, expertos, actores públicos y privados y tomadores de decisiones, relacionados con la gestión pública y con la implementación de la PL en el desarrollo municipal

Otro razonamiento para la propuesta de la metodología es un diseño a partir del análisis de la integración y las sinergias de los esfuerzos de los involucrados, así como la corresponsabilidad y la perspectiva de estar estableciendo constantemente un banco de buenas experiencias, entendido bajo un doble enfoque para dar iniciativas más viables y para tratar de identificar los factores de éxito o fracaso que permiten definir la efectividad del proceso.

Reconoce y se apoya en:

- El ciclo de gestión de las PL como parte de las políticas públicas (formulación, implementación y evaluación según corresponde en los diferentes niveles de administración pública)
- Orden lógico en el proceso para lograr APP como instrumento para solucionar problemas públicos y de esa forma legitimar el proceso de toma de decisiones a través de la colaboración
- Capacidades específicas del sector estatal y privado a nivel municipal para el desarrollo de APP

- El análisis de los procesos de interrelación teórica y empírica que se establecen entre las PL y APP
- El acercamiento a la elaboración de estrategias de medición, monitoreo y evaluación del impacto desde las APP

Para que estos criterios se relacionen de forma exitosa, con proyección estratégica, cabe resaltar el énfasis en las estrategias de aquellos actores que actúen como agentes de desarrollo e imagen social.

A esto se adiciona el imperativo de lograr ritmos de trabajo donde:

- Se establezca una relación armónica entre política laboral-administración pública-APP
- Rompa con inercias y establezca procedimientos y métodos de trabajo transparentes a partir de estructuras ad hoc⁴ que permitan gestionar la PL desde las APP de forma efectiva
- Se conciba la integración entre actores locales (DMTSS, administración municipal, sector estatal, sector privado y sociedad), con un enfoque de colaboración en la conducción de la GPL y ampliación de la disponibilidad de los recursos humanos
- Se permita la coherencia entre las líneas estratégicas de desarrollo de un municipio y la estructura de proyectos para la GPL que incorpore el desempeño del sector estatal y privado, cada uno con capacidades específicas y que actúen como agentes de desarrollo, con una alta capacidad de repercusión en la imagen social
- Fortalezca y cree los espacios de coordinación, encuentro y diálogo para el trabajo conjunto de los actores
- Aporte valor a la GPL de un municipio alineando las intervenciones y legitimidad del sector privado y estatal como actores activos y con poder de decisión en una estrecha colaboración

⁴ Es una expresión en latín que se usa al español con un significado muy similar al original. Según la Real Academia Española, el término ad hoc se usa para hacer referencia a lo que se dice o hace solo para un fin puntual o para indicar que algo es adecuado, apropiado o dispuesto especialmente para un hecho.

- Incorporación de nuevas herramientas a los esquemas de APP en equilibrio con las disposiciones nacionales, provinciales y municipales en materia de PL
- Amplíe el acceso a los recursos humanos del municipio, así como su formación y capacitación, además, maximiza el alcance y beneficios de la colaboración
- Se enfoque con carácter sistémico, estratégico y con énfasis en los procesos orientados a estimular la colaboración en la GPL a través de APP

En estas cuestiones, se desenvuelven los criterios para la concepción de una metodología que contribuya a la gestión de la PL desde las APP en municipios cubanos y por tanto ser considerados según la reflexión de una práctica social que requiere ser transformada, según las necesidades de cambio en el contexto actual cubano.

Desde la perspectiva de la PL es vital su integración con las demás políticas y decisiones económicas que emanan de intereses en diferentes niveles de administración pública para atender las demandas del ámbito laboral. Estas necesidades se describen en dinámicos escenarios que suscitan el fortalecimiento y un mejor manejo de estas políticas. A tales efectos, se presentan aspectos que potencian el protagonismo de actores públicos y privados para trabajar de forma conjunta en forma de alianzas que, según experiencias internacionales, se dirigen a resolver problemas de desempleo, pobreza e inclusión social fundamentalmente. Asimismo, se menciona este tipo de alianza en función de gestionar la PL, esta vez con un alcance mayor pues incluye mayor congruencia entre los procesos de la PL.

En los últimos años, se han vivido experiencias de alianzas entre actores públicos y privados en varias partes del mundo, no han sido pocas las prácticas que se pueden mencionar al respecto, han demostrado ventajas del trabajo bajo modelos de colaboración y a tono con ello, en Cuba, las experiencias de alianzas articuladas con los procesos de transformaciones sociales han ganado popularidad, todo ello acompañado de un marco favorable para su implementación en la actualización del modelo económico cubano.

La actualidad cubana requiere avanzar a un nivel superior donde logre articular los actores públicos y privados de modo que se reconozcan, de forma formal, en el trabajo efectivo para gestionar la política laboral según las necesidades que expresen los

municipios. Este proceso exige la profundidad en los análisis y establece criterios metodológicos que elevan el nivel de respuesta en su gestión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilera Hintelholher, R. M. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. *Estudios Políticos*, (28), 81-103. [https://doi.org/10.1016/S0185-1616\(13\)71440-9](https://doi.org/10.1016/S0185-1616(13)71440-9)
- Ander Egg, E. (2003). *Metodología y práctica del desarrollo en la comunidad. Aspectos operativos y proyectos específicos* (Vol. 3). Lumen Editorial Distribuidora S.R.L.
- Arteaga Prado, Y., Alfonso Porraspita, D., & Negrín Reyes, D. E. (2020). Políticas laborales basadas en alianzas público-privadas: Una reflexión desde su concepción. *Cooperativismo y Desarrollo*, 8(3), 478-489. <http://coodes.upr.edu.cu/index.php/coodes/article/view/293>
- Asamblea Nacional del Poder Popular. (2019). *Constitución de la República de Cuba*. Gaceta Oficial de la República de Cuba, Edición Extraordinaria No. 5. <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/constitucion-de-la-republica-de-cuba-proclamada-el-10-de-abril-de-2019>
- Botero Chica, C. A. (2017). Importancia y perspectivas de las Alianzas Público-Privadas en el mundo, Latinoamérica y Colombia. *Trilogía Ciencia Tecnología Sociedad*, 9(17), 133-159. <https://doi.org/10.22430/21457778.632>
- Botero García, J., & García Guzmán, J. (2018). Desarrollo, Reestructuración del gasto público y alianzas público-privadas. *Revista de Economía Institucional*, 20(38), 185-207. <https://doi.org/10.18601/01245996.v20n38.08>
- Espina Prieto, M., & Echevarría León, D. (2018). Reforma y equidad social en Cuba: Apuntes sobre la política social y el cuadro socioestructural de la actualización. En B. Anaya Cruz & I. Díaz Fernández (Eds.), *Economía Cubana: Entre Cambios y Desafíos* (pp. 89-123). Centro de Estudios de la Economía Cubana (CEEC). <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/fescribe/15172.pdf>

- Fundación CIDEAL. (2014). *Impulso de alianzas público privadas para el desarrollo*. Fundación CIDEAL de Cooperación e investigación. <https://www.cideal.org/libreria/impulso-de-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>
- Fundación DEMUCA. (2011). *Políticas locales para la promoción del empleo*. Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe. <https://isbn.cloud/9789968809696/politicas-locales-para-la-promocion-del-empleo/>
- González Vukusich, D. (2003). *Gestión municipal para la superación de la pobreza: Estrategias e instrumentos de intervención en el ámbito del empleo, a partir de la experiencia chilena*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/5762>
- Gordillo Forero, N. A. (2007). Metodología, método y propuestas metodológicas en Trabajo Social. *Revista Tendencias & Retos*, (12), 119-135. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4929312>
- Gutiérrez Ossa, J. A., Restrepo Avendaño, R. D., & Zapata Hoyos, J. S. (2017). Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. *CES Derecho*, 8(2), 333-351. <https://doi.org/10.21615/4498>
- Marquetti Nodarse, H., & Marquetti Cortina, L. (2019). La elaboración e implementación de políticas públicas en el contexto de la actualización del modelo económico en Cuba. *Propuestas para el Desarrollo*, 3(3), 149-161. <https://www.propuestasparaeldesarrollo.com/index.php/ppd/article/view/63>
- Pedrero Nieto, M. (2009). Las condiciones de trabajo a principios del siglo XXI. Presencia de las mujeres en el sector informal. *Papeles de Población*, 15(59). <https://rppoblacion.uaemex.mx/article/view/8554>
- Preciado Awad, C., & García López, L. F. (2019). La relación de desarrollo de las alianzas público privadas (app) en la educación superior un enfoque integral.

Inclusión y Desarrollo, 6(2), 69-84.

<https://doi.org/10.26620/uniminuto.inclusion.6.2.2019.69-84>

Sandí Meza, V. (2017). Las alianzas público-privadas como elemento de gestión de las ciudades inteligentes. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (72), 15-31. https://doi.org/10.35485/rcap72_1

Torres Páez, C. C., Gómez Ceballos, G., González Pérez, M., Ares Fuego, E., Cardoso Carreño, R., & Flores Lóriga, J. (2018). Modelo para la gestión de políticas territoriales de desarrollo local a escala municipal en Cuba. *Anales de la Academia de Ciencias de Cuba*, 8(1).

<http://www.revistaccuba.cu/index.php/revacc/article/view/405>

Conflicto de intereses:

Los autores declaran no tener conflictos de intereses.

Contribución de los autores:

Yairín Arteaga Prado y Deysi Alfonso Porraspita diseñaron el estudio, analizaron los datos y elaboraron el borrador original.

Hiram Marquetti Nodarse estuvo implicado en el análisis e interpretación de la información.

Todos los autores revisaron la redacción del manuscrito y aprueban la versión finalmente remitida.



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial 4.0 Internacional

Copyright (c) Yairín Arteaga Prado; Deysi Alfonso Porraspita; Hiram Marquetti Nodarse