

## **Instrumento para la evaluación de una Política Pública: Trabajo por Cuenta Propia**

*Instrument for the evaluation of the Public Policy: Work Self-employed*

**Ania Déniz Cruz<sup>1</sup>, Alejandra de la Caridad Agüero Castro<sup>2</sup>**

**Universidad de Camagüey  
Ministerio de la Agricultura**

### **Datos de las autoras**

<sup>1</sup> Ms.C., Universidad de Camagüey “Ignacio Agramonte Loynaz”, Jefa de Departamento de Protocolo, [ania.deniz@reduc.edu.cu](mailto:ania.deniz@reduc.edu.cu)

<sup>2</sup> Lic., Empresa Agropecuaria “Noel Fernández”, adiestrada, [rcfontes@nauta.cu](mailto:rcfontes@nauta.cu)

### **RESUMEN**

**Introducción:** En Cuba a partir del año 2010, el trabajo por cuenta propia se convirtió en eje central en el impulso de la modificación de la estructura del empleo. Estas políticas requieren un seguimiento y evaluación acorde con las políticas públicas establecidas a tal efecto, por parte de los gobiernos.

**Objetivo:** Diseñar un instrumento que permita evaluar la aplicación de la política pública sobre el trabajo por cuenta propia por parte de las autoridades locales.

**Métodos:** Se identificó la situación actual del territorio. Se realizaron encuestas a actores y beneficiarios con el objetivo de identificar los principales puntos de interés con respecto a la aplicación y el desarrollo de la política. Se diseñaron los objetivos a cumplir para la aplicación de la política. Se validó el instrumento a través del criterio de expertos.

**Resultados:** Se obtuvo un procedimiento que permite evaluar la política pública sobre el trabajo por cuenta propia.

**Conclusiones:** El instrumento propuesto permite a las autoridades locales contar con una herramienta de control que facilita su gestión pública.

**PALABRAS CLAVE:** política pública; evaluación; trabajo por cuenta propia

### **ABSTRACT**

**Introduction:** In Cuba as of 2010, self-employment became a central axis in promoting the modification of the employment structure. These policies require monitoring and evaluation in accordance with the public policies established for this purpose, by governments.

**Objective:** Design an instrument to evaluate the application of public policy on self-employment by local authorities.

**Methods:** The current situation of the territory was identified. Surveys of actors and beneficiaries were carried out with the objective of identifying the main points of interest regarding the

application and development of the policy. The objectives to be fulfilled for the application of the policy were designed. The instrument was validated through the criteria of experts.

**Results:** A procedure that allows the evaluation of public policy on self-employment was obtained.

**Conclusions:** The proposed instrument allows local authorities to have a control tool that facilitates their public management.

**KEY WORDS:** public policy; evaluation; self-employment.

**RECIBIDO:** 04/04/2019

**ACEPTADO:** 12/07/2019

## INTRODUCCIÓN

El análisis de las Políticas Públicas ha supuesto un nuevo enfoque sobre la administración pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla.

En el contexto del Período Especial, dentro de la larga serie de reformas económicas la más importante para resolver los problemas de desempleo fue la promulgación del Decreto Ley No. 141 en el año de 1993, referente a la autorización del trabajo por Cuenta Propia, en el que se determinaba las actividades que podían realizarse, se establecía qué sectores de la población podían ejercerlas y los requisitos indispensables para hacerlo. Para entonces se permitieron 55 actividades por cuenta propia, que estaban restringidas para los profesionales ya que ellos tenían asegurado el empleo, y se trataba de evitar la subutilización del trabajo profesional. Posteriormente, en el año de 1996, se amplió el cuentapropismo en la Resolución Conjunta No. 1 del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Finanzas y Precios sobre el ejercicio del Trabajo por Cuenta Propia, en donde se definieron el número de actividades autorizadas y el objetivo central de su impulso: "(...) complementar la actividad estatal de bienes y prestación de servicios útiles a la población. En el año 1997 se promulgó también un importante decreto que permitía el arriendo de viviendas, habitaciones o espacios, hecho que respondió a la difícil situación sobre la vivienda en la ciudad de La Habana, además de constituirse en una alternativa para captar las divisas del turismo.

Para el año 2010 con la Reforma Laboral, el trabajo por cuenta propia se convirtió en eje central en el impulso de la modificación de la estructura del empleo. En una primera etapa se

desvincularon del trabajo estatal a 465 mil personas, quienes deberán emplearse en el sector no estatal, donde se encuentran los cuentapropistas; o en las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias.

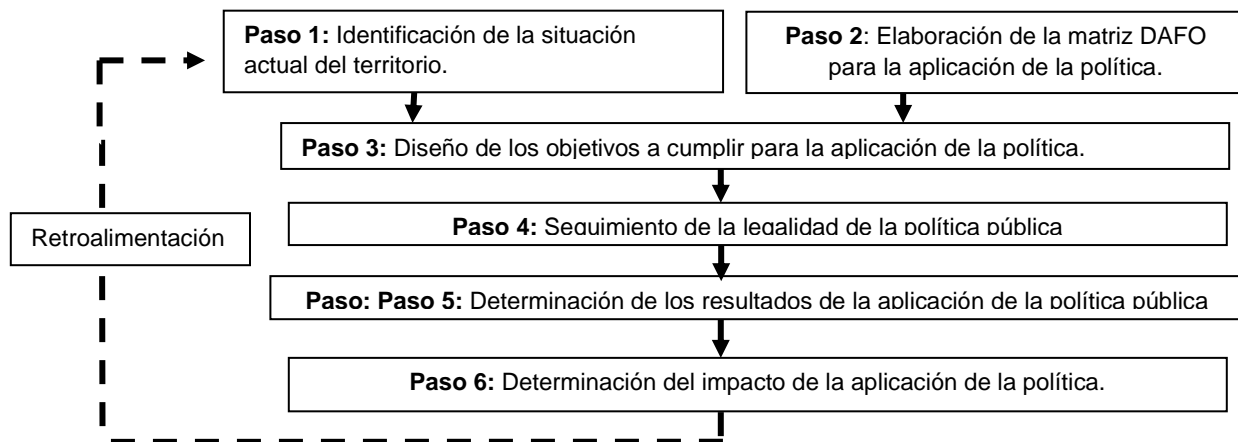
El objetivo de este trabajo fue diseñar un instrumento que permita evaluar la aplicación de la política pública sobre el trabajo por cuenta propia por parte de las autoridades locales

## METODOS

- Se identificó la situación actual del territorio.
- Se realizaron encuestas a actores y beneficiarios con el objetivo de identificar, los principales puntos de interés con respecto a la aplicación y el desarrollo de la política.
- Se diseñaron los objetivos a cumplir para la aplicación de la política
- Se validó el instrumento a través del criterio de expertos.
- Se tuvo en cuenta la Guía para la evaluación de políticas públicas. Cirera León A. y Carmen Vélez Menéndez (2000). (2000).

## RESULTADOS

Como resultado de la investigación realizada se diseñó el siguiente instrumento para la evaluación de la política pública: Trabajo por Cuenta Propia. (Figura 1)



**Figura1:** Instrumento para la evaluación de la política pública: Trabajo por Cuenta Propia.

**Fuente:** Elaboración propia.

**Paso 1: Identificación de la situación actual del territorio:** Este paso consiste en tener en detalles de la situación actual del territorio, se parte de la aplicación de una política pública, ya que el levantamiento de los problemas sociales es una tarea difícil, dada la diversidad de actores y actores involucrados que tienen una percepción diferente de la problemática social y, para la toma de decisiones, son necesarias valoraciones compartidas. Se trata, en primer lugar,

de buscar en su determinación, una integración de los diferentes puntos de vistas del comportamiento actual de diversos factores que inciden en la realidad del territorio, y en segundo, de tener la posibilidad de generar estos criterios con enfoque participativo, lo que daría mayor consistencia al análisis. Por tanto, en esta etapa se impone la necesidad de crear y desarrollar la capacidad de los diferentes actores políticos, sociales y económicos, para analizar las tendencias que se están manifestando en su entorno con relación a la aplicación de dicha política, las cuales, si se aprovechan, pueden ser la base de nuevas oportunidades para el desarrollo social.

Para esto se realizaron encuestas a actores y beneficiarios con el objetivo de identificar, los principales puntos de interés con respecto a la aplicación y el desarrollo de la política.

Para este particular se elaboró una encuesta donde se recogieron los siguientes datos:

- ✓ Cantidad de trabajadores por cuenta propia en el municipio en un período determinado
- ✓ Sectores de mayor participación
- ✓ Entradas y salidas al sistema y sus causas
- ✓ Principales recursos empleados
- ✓ Condiciones de infraestructura en los establecimientos
- ✓ Valoraciones de los gestores-beneficiarios acerca de la aplicación de la política por parte de los actores locales
- ✓ Condiciones del territorio para el desarrollo de las diferentes modalidades
- ✓ Monto de los recursos financieros recaudados
- ✓ Acceso y disponibilidad para la adquisición de los insumos necesarios a cada actividad
- ✓ Opinión general de los beneficiarios acerca de la aplicación de la política
- ✓ Opinión acerca de los mecanismos de control estatales establecidos

De manera general deberán recogerse los elementos que los actores locales consideren constituyen foco de atención para el desarrollo de la política en el territorio, haciendo valoraciones que representen la realidad objetiva del territorio acordes a los intereses o situaciones a resolver por los propios actores.

**Paso 2: Elaboración de la matriz DAFO para la aplicación de la política:** Este paso consiste de manera general en tener toda la información relacionada con la realidad socioeconómica del territorio, así como sus características demográficas, principales acciones de desarrollo, etc. en cuanto a la aplicación de la política.

El objetivo fundamental de este paso es la revisión de los elementos que justifican su necesidad y obtener una visión integral del municipio en cuanto a necesidades o problemas, así, como sus causas y consecuencias.

En este paso intervendrán directamente los actores locales implicados, investigadores externos a la política pertenecientes a entidades dedicadas a estudios socioeconómicos, beneficiarios de la política, ya que cada uno de ellos desde sus diferentes posiciones posee visiones semejantes pero idénticas del desarrollo de la política.

Una vez realizada esta matriz para el caso de la aplicación de una política pública se determina la posición de la misma, la que permitirá a los actores locales el uso de información vital para la toma de decisiones, así como para el trazado de estrategias de desarrollo del territorio.

**Paso 3: Diseño de los objetivos a cumplir para la aplicación de la política:** se identificarán en detalle los objetivos a cumplir para dar solución, en la medida de lo posible, las amenazas detectadas. Han de determinarse los mecanismos de coordinación entre cada uno de los actores implicados, los diferentes niveles de subordinación que estarán presentes entre las instituciones involucradas, las funciones a desarrollar por cada uno de los implicados, el sistema de comunicación, el nivel de información con el cual se trabajará para la toma de decisiones, las diferentes estructuras organizativas que intervendrán en la aplicación de la política, la relación que guardan estos elementos detectados anteriormente en el territorio con el resto de la realidad de la provincia o el país. Es fundamental que los actores locales sean capaces de realizar una evaluación de la utilización de los recursos con criterios de utilidad y asignación adecuada, así como un análisis de los indicadores de eficiencia y eficacia para cada caso, generándose un ambiente de aprendizaje recíproco, superando resistencias al cambio y redefiniendo problemas y posibles soluciones. En este proceso no solo se elaboran los objetivos, sino también los programas que garanticen su cumplimiento, acciones, responsables, plazos y recursos, además se realizará una valoración de los posibles resultados a obtener, así como una valoración a priori del impacto que generarán.

El resultado de este paso será procesado por los actores implicados y se elabora un grupo de objetivos que deberán garantizar el desarrollo de la política con un mínimo de desviaciones, buscando la optimización de los recursos empleados, la mayor objetividad posible y la mayor implicación de cada uno de los actores, de manera que estos en un instrumento contribuyan en la toma de decisiones en el territorio y sean un mecanismo de evaluación y el control de la propia gestión de la administración pública.

**Paso 4: Seguimiento de la legalidad de la política pública:** Este paso será el contenido de toda la revisión de la documentación legal referida a la política pública en cuestión, su aplicación, su inspección (Gaceta Oficial No.3 extraordinaria 15 de enero 2014), verificando la evolución de la realidad socioeconómica donde se desarrolla la política, los resultados obtenidos hasta el momento, así como los escenarios futuros. Es imprescindible que cada uno de los gestores-beneficiarios (cuentapropistas) domine lo concerniente a lo referido en las leyes establecidas al efecto, en caso de no ser así deberá en primer lugar tener una asesoría por las autoridades correspondientes, de manera que se genere un ambiente positivo y de aprendizaje. El resultado de este paso será procesado por los actores correspondientes de acuerdo a lo establecido en la legislación vigente a tales hechos, así como las autoridades correspondientes para la aplicación de sanciones en caso de ser necesario, elaborándose informes periódicos de manera que se evidencie cómo se está modificando la realidad socioeconómica del territorio.

**Paso 5: Determinación de los resultados de la aplicación de la política:** En este paso se elaborarán encuestas y entrevistas de manera que pueda evaluarse de forma directa los resultados generados por la aplicación de la política, es decir, los efectos primarios sobre los actores públicos, los gestores-beneficiarios, así como los beneficiarios, han de revisarse también los diferentes informes elaborados por las autoridades correspondientes, de forma tal que se reflejen en este paso los resultados más concretos obtenidos luego de la aplicación de dicha política, así como los beneficios más directos.

Estas son técnicas de análisis de la investigación social (encuestas y entrevistas), ya que permiten extraer de la población encuestada valoraciones cualitativas y cuantitativas que de otra forma no serían recogidas. El tamaño y definición de la muestra debe asegurar que los resultados sean generalizables al total de la población. Esto significa que el conjunto de individuos estudiado debe ser un grupo típico de la población.

Este paso ha de resultar una valoración objetiva de la situación en un período dado la cual podrá ser utilizada para realizar comparaciones en el tiempo de acuerdo a diferentes aspectos de índole socioeconómica.

Para este caso han de revisarse indicadores como:

- Ingresos percibidos
- Cantidad de trabajadores incorporados
- Volumen de impuestos recaudados
- Tipo de actividad
- Beneficios percibidos por parte de la población

**Paso 6: Determinación del impacto de la aplicación de la política:** Con este paso deben obtenerse los resultados de mayor alcance, así como los más generales, que estarán encaminados a analizar agregados macroeconómicos. De igual forma en este paso intervendrán directamente los actores locales implicados, los beneficiarios de la política, así como las autoridades pertinentes en este tipo de estudio.

El resultado final será una evaluación general de los impactos generados con la aplicación de la política pública de acuerdo a la percepción de los encuestados, de esta manera los actores implicados obtendrán información que por los canales oficiales (informes, documentos oficiales) de captación de la información no sería ni la más certera ni del todo oportuna debido a la propia naturaleza del tema tratado, el procesamiento de la información obtenida ha de garantizar un cúmulo de información a los actores locales y gestores de la política para la toma de decisiones.

**Resultados de la validación del instrumento:** Como resultado de las opiniones de los expertos, se obtuvo que el porcentaje de respuestas afirmativas (Muy Adecuado, Bastante Adecuado y Adecuado) es superior al 80% por tanto se considera, según criterios de especialistas, válidos y adecuados los elementos propuestos para evaluar la aplicación de la política pública en un territorio determinado para este caso trabajo por cuenta propia. (Tabla 1)

**Tabla 1: Validación del instrumento. Matriz de datos criterios de especialistas**

N	Indicadores para el análisis	Escala valorativa					Total
		MA	BA	A	PA	NA	
1	La propuesta es lógica, pertinente y fundamenta la evaluación de la aplicación de una política pública.	5	2	0	0	0	7
2	Los seis aspectos considerados en la propuesta constituyen el punto de partida para la evaluación de políticas públicas en un territorio.	4	1	2	0	0	7
3	La propuesta de los elementos que comprenden cada paso permite evaluar el desarrollo de una política pública.	6	1	0	0	0	7
4	La evaluación del resultado e impactos tiene un efecto en el desarrollo socioeconómico del territorio.	7	0	0	0	0	7
5	La propuesta contribuye a la gestión pública del territorio.	4	1	2	0	0	7

Leyenda: **MA**-Muy Adecuada **BA**-Bastante Adecuada **A**-Adecuada **PA**-Poco Adecuada **NA**-No Adecuada

Fuente: Elaboración propia

Los resultados del cuestionario fueron procesados y se calculó el coeficiente de Kendall (W) obteniéndose un valor de 0,80, valor que se aproxima a la unidad y por tanto indica que hay una concordancia entre las respuestas dadas por los expertos, lo cual corrobora el resultado obtenido.

## DISCUSIÓN

## **Las políticas públicas, su evaluación**

Las políticas públicas son los proyectos y actividades que un estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública con fines de satisfacer las necesidades de una sociedad. También se puede entender como las acciones, medidas regulatorias, leyes, y prioridades de gasto sobre un tema promulgadas por una entidad gubernamental.

El concepto de acuerdo a diversos académicos se puede entender como lo siguiente: Dye (2008) define a la política pública «es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Además, se refiere a la política pública como aquella lógica racional, cristalizada en una manifestación político-administrativo y social resultado de un intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar por parte del gobierno con otros actores, (empresarios, sociedad civil, asociaciones privadas, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes, etc.), que se encuentran interrelacionados en un momento y lugar específico.

Como señala Pons en el análisis del comportamiento de las políticas públicas en un contexto diferente al capitalista, es importante elaborar una definición de política pública que sirva de punto de partida y que se avenga al propósito del análisis, formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, con una perspectiva diferente, más acorde con las particularidades de Cuba, por ende, de un país que construye el socialismo y es precisamente en la construcción del socialismo donde el Estado plasma su acción concreta haciendo que el proceso de administración pública alcance las proporciones necesarias para el crecimiento auto sostenido de la economía nacional y su impacto sobre la satisfacción de las necesidades de la sociedad. Eso es posible en primer lugar por la interacción del mecanismo económico y el plan de la economía nacional.

La planificación tiene un papel fundamental en el ejercicio de la distribución, regulación y creación de los bienes que determinan que ese instrumento participe de forma especial en el proceso y ejercicio del gobierno. En segundo lugar se crean las condiciones que permiten ejercer la contabilidad y el control desde abajo, por todo el pueblo debido a la existencia al menos formal de la propiedad social socialista sobre los medios fundamentales de producción en el ejercicio de la administración pública socialista .

Por tanto, la política pública que responde al perfeccionamiento y evolución de la sociedad en el proceso de construcción socialista podría ser definida como:



“Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto.” (Pons H, 2000), esta definición constituye el eje central para esta investigación y el referente teórico a tener en cuenta para todo el análisis.

Según Pons, la elaboración de la política pública es un elemento central de la discusión política en el país y la calidad, el éxito y la aceptación de políticas del gobierno son un determinante importante en el logro de los objetivos trazados para su destino (Pons, H. 2000).

### **La aplicación de políticas públicas en Cuba. El trabajo por cuenta propia, sus impactos**

Durante los 30 años entre 1959 y 1989, el gobierno cubano implementó políticas que obtuvieron impactantes logros sociales: se redujo la mortalidad infantil de 46.7 a 10,7 por cada mil nacidos vivos (más de cuatro veces), se erradicó el analfabetismo y la escolaridad promedio alcanzó el 9no grado, la expectativa de vida se incrementó en 12 años, hasta alcanzar los 74 años. La política social de mayor impacto fue el acceso igualitario de oportunidades, que provocó una movilidad social ascendente sin precedentes.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido Comunista de Cuba (2011), así como la Contextualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista tienen como objetivos principales la dinamización de la economía, la recuperación progresiva de la productividad y el incremento de la producción, así como sugiere cambios relevantes en el contexto del desarrollo local, se aprueban otras modalidades del trabajo por cuenta propia, el derecho de compra venta de propiedades individuales.

El objetivo final de estos programas ha sido fundamentalmente recuperar la eficiencia económica y para ello el punto de partida debe ser el empleo, la elevación de la productividad.

### **CONCLUSIONES**

- La evaluación de las políticas públicas garantiza un aumento en la gestión pública, viabiliza la toma de decisiones, genera información pertinente y crea condiciones para la formación de los agentes públicos.
- El instrumento propuesto permite a las autoridades locales contar con una herramienta de control que facilita su gestión pública. Antes de realizar este estudio las autoridades municipales no contaban con instrumentos de control para evaluar las políticas

públicas que permitiera realizar análisis de tipo cualitativo con amplia participación ciudadana.

- La propuesta realizada fue validada por criterio de expertos con un 80% de respuestas afirmativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

PCC. (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución.

Recuperado de: <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/esp/1160711i.pdf>.

Consultado: 22 de Marzo de 2017.

Diez, M. (1977). *Manual de Derecho Administrativo*.

Domingo Ruiz López, C. E. C. A. (2014). ¿Qué es una política pública? , Recuperado de:

<http://www.unla.mx/iusunla18/reflexion/QUE%20ES%20UNA%20POLITICA%20PUBLICA%20web.htm> Consultado el 22 de marzo, 2017.

Dye, T. R. (2008). *Understanding Public Policies* (12th Edition ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Gloria del Castillo Alemán, D. Q. N. (2010). Las reformas actuales en Cuba: un estudio de política pública. Recuperado de:

[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-25032016000100007](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032016000100007).

Consultado el 22 de marzo,

González, H. P. E. (2001). Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Cuestiones Fundamentales. In C. d. E. d. E. y. Planificación (Eds.) (pp. 80).

Cirera León Ana y Carmen Vélez Menéndez. (2000). Guía para la evaluación de políticas públicas. Departamento de Organización Industrial y Gestión de Empresas I. ISBN: 84-86783-27-5. Universidad de Sevilla. España

Pons, H. (2000). Reflexiones acerca del concepto de política pública. In C. d. E. d. E. y. Planificación (Eds.) (pp. 110).