

## **La administración pública cubana en el proceso actual de transformaciones. Hacia un nuevo paradigma de gestión.**

### **Autores:**

Dra. C. Lourdes Tabares Neyra, Centro de Estudios de Administración Pública, UH-  
lourdes@ceap.uh.cu

Dra. C Noris Tamayo Pineda, Centro de Estudios de Administración Pública, UH—  
noris\_tamayo@ceap.uh.cu

Dr. C Orlando Gutiérrez Castillo, Centro de Estudios de Economía Cubana, UH-  
[Orlandoivis@gmail.com](mailto:Orlandoivis@gmail.com)

### **Resumen**

El trabajo reflexiona en torno al actuar de la administración pública cubana en el contexto actual de transformaciones con el requerimiento del necesario replanteo en la concepción de su gestión y funcionamiento. Derivativamente identifica los principales desafíos en la gestión y desentraña el conjunto de dimensiones paradigmáticas y enfoques gerenciales que deben sustentar el cambio y la construcción de un nuevo patrón que enrumbe a la sociedad por criterios de auténtica eficiencia y eficacia, a tono con lo postulado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso del PCC

**Palabras claves:** administración pública; dimensiones paradigmáticas; enfoques gerenciales, paradigma de gestión.

### **Abstract:**

This paper will show the new management require in Public Administration in Cuba today. It will do so by explain the need from a theoretical and applied point of view with the efficacy and vision that Cuban society require. The will be done within the parameter of the Social and Economical Guide of the Revolutionary Party.

public administration; theoretical and applied point.

### **Introducción**

Las organizaciones de la administración pública existen por y para el entorno que las circundan y su reto principal consiste en dar respuesta efectiva a las exigencias que le impone la sociedad como un todo. En la actualidad, tales exigencias se concretan en un sistema de transformaciones económicas y sociopolíticas que se plasman en los

Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución aprobados en el VI Congreso del PCC y cuyo fundamento descansa en un profundo diagnóstico de la realidad socioeconómica cubana contemporánea desde las perspectivas externa e interna. En el ámbito externo, se enfrenta a un contexto económico global caracterizado por dramáticos cambios asociados a una crisis estructural y sistémica del capitalismo, lo que aunado al oprobioso bloqueo del gobierno norteamericano por más de 50 años, genera serias limitaciones en materia de acceso a mercados y financiamiento externo. Por otro lado, en el ámbito interno, resulta necesario enfrentar los fenómenos de baja eficiencia y descapitalización de la base productiva y la infraestructura social, así como la desmotivación por el trabajo y la falta de visión estratégica que se evidencia en los diversos actores socioeconómicos del país.

Lo anterior exige replanteamientos importantes en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la administración pública cubana, partiendo de una clara visión del papel que le corresponde en la sociedad. En tal sentido, conviene destacar que la administración pública representa un complejo sistema de organizaciones del Estado encargado de gestionar políticas y programas gubernamentales y de prestar importantes servicios públicos a la sociedad, sobre la base de las políticas estatales, las leyes y normas jurídicas vigentes y un presupuesto asignado, con el propósito de generar niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que repercutan en la elevación de la calidad de vida del pueblo, requiriéndose, en consecuencia, de un marcado componente estratégico, a fin de prever y enfrentar las transformaciones necesarias en las organizaciones, adoptando acciones con la flexibilidad necesaria.

Así, el dilema paradigmático que enfrenta la gestión de la administración pública cubana prefiguran su nuevo paradigma de gestión y con este empeño hacemos nuestras reflexiones, a los efectos de identificar cuáles son los principales desafíos en la gestión de la administración pública cubana actual, y desentrañar el conjunto de dimensiones paradigmáticas y enfoques gerenciales que deben sustentar el cambio deseado e indispensable.

## **Desarrollo**

### **Situación de la administración pública cubana en el contexto actual.**

En medio del proceso de transformaciones que se operan en nuestra sociedad resulta obligado ser conscientes de la situación real que enfrenta la administración pública y para ello debe tenerse meridiana claridad que la misma, como sistema complejo, comprende un conjunto coordinado de órganos, organismos, autoridades,

procesos, normas, procedimientos y servicios que determinan una estructura (Garcini, 1986). Dicha estructura que, al decir de Marx, constituye la actividad organizativa del Estado (Marx, 1972), moviliza la acción de la máquina social, ajusta sus mecanismos, protege y mejora los intereses públicos de acuerdo a las directrices que emiten las políticas del Estado y sometiéndose a un régimen jurídico particular, para lo cual cuenta con un presupuesto que debe ejecutar de forma eficiente.

Paralelamente, la administración está al servicio de los ciudadanos, por lo que debe monitorear sistemáticamente las necesidades de los públicos que atiende para satisfacerlas convenientemente y lograr eficacia en los propósitos de desarrollo socioeconómico y elevación de la calidad de vida de la sociedad. Asimismo, debe garantizar el orden y la tranquilidad pública; proteger los derechos ciudadanos, exigiendo el cumplimiento de los deberes; defender la cultura y los principios éticos y morales de la sociedad; así como mejorar las condiciones generales del funcionamiento del aparato del Estado (González Saravia, citado por Iglesias, 2011).

En su funcionamiento deberá prevalecer la idea de un accionar adecuado, identificando, en consecuencia, que debe hacerse con la máxima eficacia y el mínimo costo posible, tanto de recursos como de esfuerzos humanos. Bajo esta forma de funcionamiento se cumple la máxima martiana de que “prever es el deber de los verdaderos estadistas; dejar de prever es un delito público, y un delito mayor no obrar, por incapacidad o por miedo, en acuerdo con lo que se prevé” (citado por Gutiérrez, 2009).

De acuerdo con los Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución, el proceso de transformaciones que de forma paulatina debe asumir la administración pública cubana debe orientarse hacia las siguientes direcciones principales:

- Enfrentar la necesaria separación de las funciones estatales y empresariales que en la actualidad se traslapan en el funcionamiento de la administración pública.

Este reto está estrechamente relacionado con la solución del dilema centralización-descentralización que en la actualidad afrontan las organizaciones públicas cubanas. Tal dilema proviene de una tradicional concepción ministerial de erigirse en una suerte de *holding* empresarial o conglomerado de empresas, instituciones o delegaciones territoriales que ejecuta diferentes actividades relacionadas con la producción de bienes o la prestación de determinado servicio. Dada la extrema operatividad y urgencia de las decisiones que reclama esta función estatal, se ha ensombrecido una

de las funciones principales de los ministerios: la de diseñar y controlar políticas que aseguren los propósitos del Estado en determinado sector. En tal sentido, los directivos ministeriales deben comprender que la esencia del gobierno consiste en generar el pensamiento, la filosofía que dirige, delegando en el sistema empresarial la ejecución de la política. Centralizar políticas descentralizando decisiones en organizaciones ejecutoras para lograr los propósitos del Estado constituye una alternativa crucial para vencer el dilema centralización-descentralización que enfrenta hoy por hoy la administración pública cubana, con sus secuelas de excesiva estructuración, dilación de decisiones, ausencia de delegación y, en consecuencia, dificultades en la preparación de reservas para asumir responsabilidades de mayor envergadura.

- Asumir un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de nuevas formas de producción y gestión.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución establecen que “el sistema de planificación socialista continuará siendo la vía principal para la dirección de la economía nacional”, la cual “tendrá en cuenta el mercado, influyendo sobre el mismo y considerando sus características”. Asimismo, la actualización del modelo económico cubano “reconoce y promueve, además de la empresa estatal socialista, que es la forma principal en la economía nacional, las modalidades de inversión extranjera previstas en la ley (empresas mixtas, contratos de asociación económica internacional, entre otras), las cooperativas, los agricultores pequeños, los usufructuarios, los arrendatarios, los trabajadores por cuenta propia y otras formas, todas las que, en conjunto, deben contribuir a elevar la eficiencia”(VI Congreso del PCC, 2011:10).

Bajo este nuevo marco de acción, la administración pública en el país debe gestionar las políticas manejándose en contextos heterogéneos y considerando el nuevo y diverso abanico de actores que deben contribuir a lograr los propósitos del Estado de construir una sociedad mejor.

- Enfrentar con efectividad el proceso de reestructuración y racionalización del sistema de la administración pública.

Los reclamos de eficiencia en la utilización de recursos del Presupuesto pasa por un proceso clave: aligerar la carga del Estado. Este proceso atañe directamente a la administración pública, que está obligada a repensar su funcionamiento en aras de reducir su alcance, sobre todo en determinados servicios que actualmente presta, que pueden pasar a ser ofrecidos por otros actores del entramado socio-productivo. Por

otra parte, la concepción raigal de la administración pública cubana tradicional apuntaba al incremento sostenido de las plantillas de personal, en buena medida asociada a lo que se dio en llamar “homologuismo”, o falsa necesidad de contar en todos los niveles de la pirámide de mando un encargado de cada una de las funciones estatales que en los niveles de base no tenían el contenido ni las exigencias para un puesto de trabajo. Esta situación ha generado el fenómeno de las “plantillas infladas” que, de acuerdo con cálculos oficiales, rebasa el millón de empleos que deben reducirse en el sector.

- Promover un sistema de gestión de la administración pública para guiar el funcionamiento organizativo, económico y de control.

Las directrices de transformación antes mencionadas exigen un nuevo sistema de gestión de la administración pública. Dicho sistema debe asegurar los impactos necesarios en soluciones tanto a corto plazo como a largo plazo. Las primeras se relacionan con la elevación de la eficiencia económica y de la motivación por el trabajo, así como la mejora en la distribución del ingreso y la creación de condiciones infraestructurales y productivas, mientras, las segundas deben asegurar el desarrollo sostenible de la sociedad mediante el uso efectivo del potencial humano que conduzca a niveles crecientes de competitividad y valor agregado.

A tales fines deben ajustarse no solo los procedimientos metodológicos, organizativos y de control -que deben transitar del empleo generalizado de mecanismos administrativos a la prevalencia de mecanismos económicos en la gestión-, sino repensar los paradigmas y enfoques que deben prevalecer en los procesos de gestión.

### **Retos del sistema de gestión de la administración pública cubana.**

Frente a este contexto de exigencias transformadoras, la administración pública cubana requiere de un fuerte componente estratégico. La generación de pensamiento estratégico debe conducir a conductas proactivas y creativas que promuevan la adopción de cursos de acción orientados a la búsqueda de soluciones contextuales efectivas que propendan al logro de los propósitos de la sociedad.

El concepto de que “Revolución... es cambiar todo lo que debe ser cambiado... con sentido de momento histórico” impone en la actualidad importantes retos a la gestión pública cubana y representa el compromiso esencial del accionar del directivo cubano contemporáneo.

Este proceso de transformación cultural en la gestión de la administración pública cubana debe contener dos elementos fundamentales: **direccionalidad y concientización del cambio**. El primero de ellos se refiere a la necesidad de

reflexionar y compartir una visión de la realidad gerencial transformada, en términos de dimensiones básicas y enfoques predominantes.

El segundo elemento apunta a la necesidad de que cada directivo interiorice tal visión, la haga suya y transforme sus propios comportamientos y conductas para abordar dicha realidad gerencial. Para ello, será necesario enfrentar una suerte de dilema paradigmático, cuya solución depende en buena medida del desarrollo de capacidades gerenciales de proyección e innovación como componentes básicos

Sin lugar a dudas, en un contexto de construcción socialista, la categoría principal de este entramado es la justicia social en un marco de independencia económica, soberanía tecnológica, racionalidad y control efectivo de los recursos estratégicos, la cual debe erigirse en brújula orientadora de los procesos de gestión de la administración pública cubana.

Bajo este prisma directriz, y partiendo del hecho de que los directivos constituyen sujetos activos de transformación, deben orientarse los procesos de proyección e innovación para el desarrollo de capacidades gerenciales, dando significado propio a estas categorías en los marcos específicos de cada organización.

En este marco de construcción de conocimiento gerencial propio, la dialéctica teoría-práctica, enriquecida sistemáticamente con la dialéctica del ensayo-error, debe contribuir a direccionar nuevos enfoques, estilos y métodos de trabajo, conformando un nuevo paradigma de gestión pública, que va desechando modelos esquemáticos que frenan la innovación y la creatividad. Sin embargo, la construcción de un nuevo paradigma debe configurarse a partir de un grupo de premisas, dimensiones y enfoques esenciales, donde la máxima martiana de “ver después no vale, lo que vale es ver antes y estar preparados” ocupa un lugar preeminente.

Otra premisa importante consiste en aprovechar al máximo las ventajas que ofrecen la integración y el libre flujo de conocimientos en la sociedad socialista. Ello implica un proceso de concientización de las personas respecto a su sentido de ser en la organización y en la sociedad para cambiar la percepción -en ocasiones estrecha y aislada- que se tiene de la realidad.

Dos premisas complementarias deben considerarse en la construcción del nuevo paradigma. La primera consiste en que la conducción de los procesos organizacionales debe partir del hecho de que la comprensión del presente no significa comprender el futuro, por lo que las experiencias y éxitos pasados no garantizan el éxito a largo plazo. Igualmente, las experiencias exitosas en un ámbito territorial específico no tienen por qué dar similares resultados en contextos diferentes. Estos

elementos imprimen un aliento innovador constante al proceso de construcción paradigmática.

Adicionalmente, la transformación paradigmática debe partir de otra importante premisa: la administración pública debe visualizarse a sí misma como un ente social y no como una individualidad dislocada del resto de la sociedad. Llegó el momento en que ésta, y especialmente sus directivos, tomen la iniciativa de asumir una relación simbiótica (y no simbólica) con el medio ambiente social y natural. Debe, pues, asegurarse la construcción de sólidos vasos comunicantes, que impidan enclaustramientos y parapetos, que frustran los intentos de incorporar acciones para transformar aspectos de la sociedad, que van más allá de su propio objeto social.

Este proceso debe contribuir a la consolidación de una racionalidad multilateral social que promueva la elevación sistemática del aporte social, entendido éste como la generación de impactos relevantes en múltiples direcciones asociados a la satisfacción de necesidades de la sociedad, entendiéndose por aporte social no sólo el específico que consigna el encargo estatal, sino también aquellas externalidades que contribuyen a mejorar la calidad de vida del pueblo, la generación de innovaciones y todo aquello que eleve la eficiencia de la sociedad socialista, sobre todo mirándose como sistema articulado, evaluando las potencialidades que ofrecen los nexos de cooperación y asociatividad.

### **Dimensiones del nuevo paradigma de gestión de la administración pública.**

De las premisas estudiadas se derivan cuatro dimensiones esenciales que deben prefigurar el nuevo paradigma de gestión de la administración pública cubana contemporánea, orientado al desempeño efectivo y sostenible de sus organizaciones: la dimensión social o ciudadana, la efectividad social, la participación y la transformación social.

La dimensión social o ciudadana debe constituir el centro neurálgico del nuevo paradigma de la gestión pública, si se conviene que las organizaciones de este sector existen por y para satisfacer las demandas sociales, cuya materialización se concreta en satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Esta dimensión, en tanto expresa el propósito esencial de la organización, el “para qué” de su existencia, delinea la política esencial que define el marco de acción de la misma. La incorporación de esta dimensión en el nuevo paradigma de gestión entraña, en primer lugar, asumir un eje transversal en el proceso de agregación de valor social de las organizaciones públicas, asociado a la escala y gama de aportes sociales que debe generar su desempeño. En segundo lugar, implica reconocer que a través de esta

dimensión se materializa la premisa básica del paradigma emergente, incorporando la justicia social y la soberanía nacional como valores irrenunciables del comportamiento directivo. Por último, induce a la adopción de posiciones empáticas que posibiliten evaluar todas las perspectivas posibles de satisfacción de necesidades sociales, las que constituyen hilos conductores para la agregación sostenida de valor público en las organizaciones.

La efectividad social, como dimensión del nuevo paradigma, tiene su basamento en el hecho de que la sociedad necesita a la administración pública tanto como la segunda necesita de la primera. No debe existir dicotomía entre administración pública y sociedad, porque a fin de cuentas, ésta es la sociedad. Al dar un servicio a la sociedad, estará dándose servicio a sí misma. De esta forma, su desempeño se concibe no sólo en términos de aportes a la sociedad, sino como contribución en el funcionamiento eficiente y efectivo de la misma.

Asumir la efectividad social como dimensión intrínseca del nuevo paradigma de la gestión pública implica tener una visión global de la realidad, mostrando la interacción y la interdependencia entre todos sus componentes; lograr en las organizaciones la cohesión necesaria para trabajar sobre objetivos comunes asociados a la satisfacción de necesidades sociales de forma integral, dejando a un lado estrecheces y comportamientos egocéntricos; incentivar el crecimiento personal del individuo, asociadas a su contribución a la elevación de la efectividad social; promover la cooperación y la integración social; estimular la complementación en red con otras organizaciones para proveerse mutuamente de bienes y servicios y accionar de manera conjunta para producir transformaciones productivas y socioeconómicas que promuevan el bienestar social; integrarse sinérgicamente al sistema social, sin tendencias a protagonismos absurdos o a ocupar el espacio y las funciones de otras organizaciones de forma conflictiva; así como generar una dinámica donde tanto el desarrollo de la organización como el de la sociedad, y en especial, de su comunidad más inmediata, orienten las decisiones y acciones de la organización.

La dimensión de la participación se debe insertar en el nuevo paradigma de la gestión pública como alternativa esencial para apoyar sustantivamente los procesos decisorios y de solución de problemas en pos de elevar en las organizaciones los niveles de satisfacción de necesidades sociales y de efectividad social.

La participación aporta el espacio natural para el avance; el “con qué” elemento esencial se logra el “para qué” de la dimensión social y ciudadana y el “qué” de la dimensión de la efectividad social. La incorporación consecuente de esta dimensión en



los procesos gerenciales puede “llevar hasta un punto impensable de alcanzar, ni en sueños, por la empresa capitalista más democrática” (Martín, 2002:52)

Asumir la participación como dimensión intrínseca del nuevo paradigma de la gestión pública presupone, ante todo, precisar la contribución de la organización y de sus miembros ante los retos que impone la creciente satisfacción de necesidades sociales y la continua elevación de la efectividad social. No se concibe una participación efectiva sin una concientización previa del tipo de contribución que exige la sociedad a la organización pública.

La transformación social como dimensión del nuevo paradigma de la gestión pública se sustenta en el hecho de que adaptarse al cambio no significa transformar la realidad. Supone, entonces, un tránsito del tradicional cambio organizacional, con sus signos reactivos e introvertidos de adecuación interna a las dinámicas del entorno, hacia la asunción por parte de los directivos de roles promotores activos y proactivos de los procesos de transformación social. La única vía para lograr que las organizaciones públicas contribuyan de manera efectiva a la satisfacción integral de las demandas sociales es asumiendo su propia responsabilidad social en las transformaciones necesarias mediante una concientización plena de su sentido de sistema social.

Al expresar la forma de movimiento que debe asumir la administración pública, la transformación social como dimensión paradigmática se enrumba hacia el “cómo” interpretar la relación organización-entorno y, sobre esta base, cómo enfrentar los procesos de gestión.

Resumiendo, el dilema paradigmático que enfrenta la gestión de la administración pública cubana en la actualidad, vinculado al “para qué” (valor exclusivo para la organización versus aporte social), al “qué” (eficacia individual versus efectividad social), al “con qué” (jerarquía burocrática versus participación) (Gutiérrez, 2003) y al “cómo” (cambio organizacional versus transformación social), configura un nuevo paradigma gerencial: la gestión pública transformadora.

### **Consideraciones finales**

- El proceso de transformaciones a que se avoca la administración pública cubana en el marco de la actualización del modelo económico se orienta en cuatro direcciones o retos principales, a saber: a) enfrentar la necesaria separación de las funciones estatales y empresariales en el marco de la administración pública que en la actualidad traslapan su funcionamiento; b) asumir un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de nuevas formas de producción y gestión; c) enfrentar

con efectividad el proceso de reestructuración y racionalización del sistema de la administración pública; y d) promover un sistema de gestión de la administración pública para guiar el funcionamiento organizativo, económico y de control de las actividades.

- La asunción de estos retos exige un proceso de transformación cultural en los sujetos de dirección de la administración pública cubana. Este cambio de mentalidad gerencial debe orientarse hacia la consolidación de paradigmas y enfoques de gestión. En tal sentido, la dimensión social o ciudadana, la efectividad social, la participación y la transformación social deben integrarse en un nuevo paradigma de gestión transformadora de la administración pública cubana, sustentado en enfoques humanistas, extrovertidos, cualitativos, participativos, innovadores y estratégicos en la conducción de los procesos de este ámbito de acción del Estado.

### **Bibliografía consultada**

- Castro, R. (2008). Discurso pronunciado en las conclusiones de la Sesión Constitutiva de la VII Legislatura de la Asamblea Nacional del Poder Popular, 24 de febrero. Periódico Granma, La Habana, 25 de febrero, p. 2.
- Central de Trabajadores de Cuba (CTC) (2010). Pronunciamiento de la Central de Trabajadores de Cuba. Periódico Granma, La Habana, 13 de septiembre.
- Garcini, H. (1986). Derecho administrativo. Editorial Pueblo y Educación, La Habana.
- Gutiérrez, O. (2003). Cambio organizacional y formación de equipos directivos. Revista Miradas, Año 1, No. 2. Ciudad Guayana, Venezuela, pp. 7-23.
- Iglesias, A. (2011). Diferentes enfoques conceptuales sobre la administración pública. Centro de Estudios de Técnicas de Dirección, Universidad de La Habana.
- Martín, J.L. (2002). La cultura del trabajo en Cuba ante el Perfeccionamiento Empresarial. Revista Temas, No.30, julio-septiembre, La Habana, pp. 49-62.
- Marx, C. (1972). Notas críticas al artículo "El rey de Prusia y la reforma social". Editorial Progreso, Moscú.
- Secretaría del Consejo de Ministros (2011). Acuerdo No. 7109 Sobre la creación de la Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno. La Habana, 7 de septiembre.
- VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. Editora del PCC, La Habana.