

Gestión Pública: un acercamiento al concepto socialista

Autor: Dr. C. Hugo M. Pons Duarte

Facultad de Economía

Universidad de la Habana

Introducción

En los últimos años el estudio de la administración pública ha cobrado gran importancia, debido a los cambios que han tenido lugar mundialmente en la esfera económica, política y social. En la década de los años '70 se confirmaba la erosión de las instituciones y mecanismos de cooperación establecidos -a partir de la Segunda Guerra Mundial. Unido a ello proliferaron las corrientes neoliberales fundamentadas - como es lógico - en la disminución del papel del Estado como regulador de los procesos económicos y en la exaltación de la incapacidad de los gobiernos para lograr una explotación y distribución equitativas de los recursos. De esa manera, se le concedió infructuosamente un papel preponderante al mercado como mecanismo que se encargaría de asumir las funciones reguladoras de forma eficiente.

El impacto de esos cambios sobre el proceso de administración pública no se ha hecho esperar. Pudiera decirse que en algunas manifestaciones, como es lógico, se anticipó. Ello ha sido el acicate para incursionar en la definición de las partes, que se reconocen como integrantes de la administración pública, ante la necesidad de avanzar en el desarrollo del campo de ideas que sustenta el papel del Estado en el socialismo.

La estructura de exposición de este trabajo transita por una valoración del proceso de globalización neoliberal y su efecto inmediato sobre la administración pública. Desde esta óptica general, se pasa a analizar en parte el papel del Estado, desde diferentes doctrinas y expresiones del pensamiento burgués y marxista, para arribar en el análisis al concepto de Administración Pública en general y su particularidad socialista. Ello condujo a la necesidad de estudiar y definir los conceptos de política pública y de gestión pública en el proceso de construcción socialista. Metodológicamente, el primero ha sido abordado a través de un estudio titulado

“Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas”¹, como una primera aproximación al tema y que se constituye en material docente de un curso del mismo nombre. Sin embargo, era necesario abarcar el espectro de la administración pública en toda su dimensión, y por tanto, determinar, definir y desarrollar conceptualmente el alcance del concepto gestión pública socialista, como parte integrante. Es éste el objetivo del trabajo que se presenta más adelante y cuya novedad puede ser concebida en alcanzar una definición de gestión pública para la construcción socialista a partir de una economía subdesarrollada, en consonancia con el proceso de globalización del futuro y reemplazo lógico de la denominada globalización neoliberal.

Globalización y administración pública

La evolución de la sociedad ha mostrado la incapacidad de avanzar en soluciones nuevas ante los problemas que enfrenta el capitalismo contemporáneo preservando las bases sobre las que se sustenta y apoya ese régimen socioeconómico. El neoliberalismo se ha ajustado entonces como variaciones sobre un mismo tema. También, como la misma melodía interpretada por instrumentos cada vez más desafinados.

Otro de los efectos que pudiera ser mencionado es el de la destrucción del socialismo en Europa del Este y la Unión Soviética, con la consecuente extensión territorial del impacto de las medidas económicas de corte neoliberal.

En este contexto es necesario valorar, primero, la globalización como algo consustancial al capitalismo. Es este el primer modo de producción que alcanza su carácter global, es decir universal, en tanto sus características y particularidades se proyectaron sobre todas las formaciones económico sociales existentes, en grado tal que su dimensión trascendió lo subjetivo para objetivarse en las formas físicas, es decir, en la territorialidad. Las relaciones capitalistas de producción se concretaron en formas específicas en todos los países, posibilitando la expansión y asentamiento del capitalismo universal. Segundo, la aparición, evolución y deterioro del llamado Estado de Bienestar, cuya existencia se ha visto cada vez más comprometida y menos sostenida.

¹ Para profundizar, ver: Pons, H. M. y González, Evelyn (2001): **Diseño, análisis y evaluación de políticas públicas. Material docente publicado por el Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de**

La realidad ha demostrado la incapacidad de la teoría económica que sustenta el Estado de Bienestar para resolver los problemas que genera la concentración de riqueza en un polo y el crecimiento de la miseria en el otro, como expresión contrastante de una contradicción tan aguda que no logra encontrar solución mediante las acciones y medidas que pretenden aplicarse sin transformar la base sobre la que se erige.

Poco hay de novedoso. En la idea de que la globalización ha abierto idénticas oportunidades para todos los países, no se hace otra cosa que repetir las tesis de los economistas liberales de los siglos XVIII y XIX, en momentos de consolidación del capitalismo en un grupo de países europeos – hoy altamente desarrollados -, pero también de surgimiento de un conjunto de naciones subdesarrolladas como contrapartida insoslayable bajo las condiciones en que se desarrolla e intenta prevalecer el capitalismo.

Es cierto que mientras los riesgos son visibles, palpables y reales para las naciones subdesarrolladas en la actual etapa del proceso globalizador, las oportunidades son contadas y no están realmente abiertas a todas esas naciones. Aprovechar algunos de los beneficios que trae consigo la globalización requiere de determinadas condiciones: una población con un alto nivel cultural que le permita la participación y la asimilación de lo más avanzado del progreso científico-técnico, la flexibilidad de sus políticas económicas y otras para introducir cambios en su estructura económica, y el acceso a suficientes cantidades de recursos financieros para el financiamiento de estos procesos, entre otras condiciones.

En otros términos, “alcanzar los beneficios de ese proceso supone una participación equitativa de los avances científico-técnicos que la hacen posible, entendiendo por equidad el acceso en igualdad de condiciones a todo aquello a lo que se tiene derecho, de acuerdo a normas universales de justicia social”².

Economía y Planificación. C. Habana. Cuba.

² Rodríguez, J. L. (2002): Intervención en el **Seminario de Alto Nivel: “América Latina y el Caribe frente a la Globalización”**. XXIX Período de Sesiones de la CEPAL. Mayo 6 al 10. Brasilia, Brasil. P. 1.

La imposición de las tesis neoliberales prácticamente como única política económica a seguir por las naciones subdesarrolladas —a partir de los dictados, primero, del Fondo Monetario Internacional y, más tarde, del Banco Mundial—, ha tenido varios efectos negativos.

En primer lugar, fue parte de la estrategia de las principales potencias mundiales para doblegar el protagonismo que, en los años 70, llevaron adelante las naciones del denominado Tercer Mundo para impulsar una discusión de los problemas del desarrollo en el seno de la ONU y de sus agencias especializadas.

Posteriormente, “...la expansión de los flujos financieros internacionales y su contradictorio devenir en los años 80 se manifestaron con fuerza en la crisis de la deuda externa y los debates que la acompañaron, hoy sepultados bajo la aparentemente infinita capacidad de movimiento del capital financiero especulativo, con sus soluciones salvadoras de corto plazo que han hecho más que agudizar las contradicciones del endeudamiento creciente del Tercer Mundo, tema que se pretende ignorar hasta en las conferencias financieras más recientes”³.

Por último, la desaparición del campo socialista, al cambiar la correlación de fuerzas en el mundo, fortalece las posiciones de la contraofensiva neoliberal frente al retroceso que significó sacar las discusiones en materia de desarrollo del seno de la ONU —llevándolas en rigor a ninguna parte—, además de que introdujo el regreso de una filosofía que jerarquizaba la atención a los problemas macroeconómicos de corto plazo, como supuesta vía para la solución de los problemas que trababan el crecimiento de las naciones y, por consiguiente, su desarrollo.

Es así que a las bondades posibles de la globalización, se anteponen las vulnerabilidades que engendra.

El desarrollo es, ante todo, un proceso de profundas modificaciones estructurales e institucionales, además de ser un proceso participativo, que vele por el pleno desarrollo de las capacidades y habilidades de todos los seres humanos. O sea, debe ser un desarrollo humano⁴.

La globalización neoliberal introduce la dispersión de las fuerzas de los Estados hacia instituciones multilaterales, que son orientadas a subordinar gobiernos, trasladando esas fuerzas

³ Ibidem, P. 2

⁴ Baró, Silvio: **De la internacionalización a la globalización**. Revista Economía y Desarrollo. No. 2, Universidad de la Habana, Cuba, 1996. P. 4.

hacia actores no estatales, organizaciones no gubernamentales y corporaciones de capital privado. He ahí su tendencia a erosionar las ventajas, las capacidades y los gobiernos nacionales.

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas que han tenido lugar en el perfeccionamiento de la economía y la modernización del Estado es cada vez mayor. “El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan solo de un 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la "gran explosión". La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho período, pero sólo en la segunda mitad de la década”⁵

Desde otro ángulo, “las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose⁶. La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa

⁵ Ocampo, JA, (2001): **Retomar la Agenda del Desarrollo**. Presentación en CLAD.

⁶ PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), **Informe sobre desarrollo humano, 1999**, Nueva York.

ninguna tendencia definida⁷. El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas --la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social-- siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos para proporcionar instrumentos eficaces de protección social⁸

En ese sentido se destaca los intentos de las principales potencias mundiales de reducir el número de países e instituciones que dicten las normas y principios, y que tracen, impongan y controlen las políticas encaminadas a regular las relaciones internacionales, en aras de una supuesta agilidad y eficiencia en la toma de decisiones para atender los problemas globales.

Por otra parte, ha sido comprobado que al margen de las insuficiencias del modelo tradicional de intervención del Estado en el desarrollo económico y el progreso social y de las incapacidades del modelo neoliberal, se requiere de elevar la eficiencia en los procesos de gestión pública de forma conducente al perfeccionamiento de la administración pública.

Cada Estado desarrolla su propio enfoque particular para la gestión y administración pública. Las razones para esto son de dos tipos. Por un lado, cada sistema político tiene sus tradiciones, características, condiciones y líderes. Por otra parte, no hay una sola o la mejor manera para administrar y dirigir el gobierno y los asuntos públicos. Existe competencia de ideas, modelos y diseños. Cada uno contiene sus desventajas y ventajas particulares, sus debilidades y fortalezas propias.

Cuadro No. 1: Iniciativas de Reforma en Diferentes Países

⁷ Cornia, Giovanni Andrea (1999), “**Liberalization, Globalization and Income Distribution**”, *Working Paper*, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo. Tomado de Ocampo, J.A.; 2001

⁸ Rodrik, Dani (1997), **Has Globalization Gone Too Far?**, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE). Tomado de Ocampo, J.A.; 2001.

PAIS	Denominación de la Iniciativa para la reforma o modernización del Estado
Alemania	“El Estado Flaco” a partir de 1995-1997
Canadá	“En pro del Estado Adecuado” a partir de 1996. En ella se identifican 4 objetivos: clarificación de roles de gobierno; reasignación de recursos a nuevas prioridades; respuesta a nuevas demandas ciudadanas; gobierno con menos déficit y deuda
Dinamarca	“Una nueva visión del Sector Público” en 1993 y “Bienestar para los Ciudadanos” en 1995
Francia	“Plan de Modernización del Estado” en 1995
Reino Unido	“Continuidad y Cambio” en 1994
Irlanda	“Un mejor Gobierno” en 1996
USA	“Revisión de la Gestión Nacional” en 1993 y el “Reinventando el Gobierno”
México	“Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000”y “Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental” en 2001
Argentina	“Plan de Modernización de la Administración Pública” en 2000 / 2001
Brasil	“Plan Director de la Reforma del Estado” iniciado 1995 en el cual se define un esquema de estructura de gobierno compatible con una mayor flexibilización de las agencias estatales en cuanto a objetivos, métodos y relación gobierno – organizaciones sociales.
España	“Plan de Modernización de la Administración General del Estado” iniciado en 1992 con antecedentes de diseño de políticas en el estudio del Ministerio para las Administraciones Públicas denominado “Reflexiones sobre la modernización de la Administración General del Estado” de 1989

Fuente: Documentos VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado Y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal 8 – 11 de octubre de 2002. www.clad.org.ve

Los dos conjuntos de razones combinados han resultado de considerable diversidad en los regímenes de gobierno y administración pública y en los sistemas de gestión pública encontrados a través del sistema internacional. Por supuesto que algunas similitudes pueden ser encontradas. Pero, aún donde los sistemas políticos comparten características comunes - por ejemplo, los sistemas británicos de Estado Libre Asociado de Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda - hay todavía diferencias importantes entre ellos.

Gobernabilidad y administración pública

A la vez, todos los gobiernos deben asumir una gama de aspectos, desafíos y dilemas que les son inherentes en la administración y la gestión de asuntos públicos. Por ejemplo, todos deben estructurarse a sí mismos para desempeñar funciones legislativas, administrativas y judiciales. Todos deben desarrollar diseños organizacionales y procesos administrativos para conducir las funciones de implementación y desarrollo político público. Y, todos los sistemas deben decidir cómo la burocracia de servicio público se adapta en su estructura para el ejercicio del gobierno así como para la gestión política del Estado.

La gobernabilidad en el contexto globalizado actual, no puede ser vista en abstracto, como un fenómeno de búsqueda de unidad interna, en medio de diferencias sociales abismales dentro de cada una de nuestras sociedades tercermundistas, y entre ellas y el primer mundo “desarrollado”; sociedades que se desenvuelven al amparo de las democracias “representativas” burguesas bajo la orientación de paradigmas impuestos, ajenos a sus realidades, dentro de una “unidad de orden superior” que cada día se acerca más a una cruel destrucción de las identidades, por los efectos de un mundo cada vez más globalizado en el cual la soberanía real, la propia existencia del Estado – Nación como concepto, y como práctica, pierden la validez de formas tan diversas y sutiles como efectivas⁹.

La gobernabilidad democrática, según algunos autores han manifestado, implica, además de las condiciones técnicas, el control del poder ejecutivo y legislativo, por ende necesariamente la realización periódica de elecciones y eventualmente la existencia de otras formas de participación como referendo y plebiscitos, la plena vigencia de los derechos políticos y sociales, la conciencia colectiva en torno a la necesidad de la existencia simultánea de reglas formales y condiciones sustantivas. Esto es las condiciones materiales de igualdad y equidad, la adecuación entre medios y fines en el ejercicio de la violencia física por parte del Estado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de

⁹ García Brigos, J.P. (2002): **Gobernabilidad en el mundo actual: Cuba socialista**. Manuscrito no publicado aportado al autor.

la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres¹⁰.

La pobreza puede inclusive tornarse, inadvertidamente, un mecanismo regulador que aplique el Estado, y de control, en lugar de ser un foco para la acción¹¹. La discusión de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil es, a nivel de mediano plazo en el espectro de acciones públicas, una cuestión de compromiso social, de representación y de la forma en que la administración pública es capaz de romper con muchas de aquellas prácticas que han estado demasiado al servicio de intereses privados, del patrimonialismo y de los monopolios de poder. La administración, se dice, debería comenzar en lugar de terminar con lo público¹².

Por ejemplo, como señala Ocampo¹³:

”la educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad”.

Como es lógico, cada sociedad tiene sus propias condiciones de gobernabilidad democrática y bajo el manto de la globalización neoliberal las transformaciones y cambios dramáticos han ocurrido sobre distintas esferas de actividad y a partir de diferentes impactos.

¹⁰ Ocampo, J. A.; Ob. Citada.

¹¹ Lautier, B. (1998): Representações e regulações estatais da pobreza na América latina. *Sociedades e Estado*. 13, 1, 103-134. Tomado de Spink, Peter : *Modernización de la Administración Pública en América Latina*. Nueva Gestión Pública y regulación en América latina. Balances y Desafíos. CLAD. 2001.

¹² Tomado de Spink, Peter : *Modernización de la Administración Pública en América Latina*. Nueva Gestión Pública y regulación en América latina. Balances y Desafíos. CLAD. 2001.

¹³ Ocampo, J. A.; Ob. Citada. P. 6

Todos los gobiernos han experimentado una crisis financiera como consecuencia del crecimiento del gasto público acoplado a rentas insuficientes para restringir el crecimiento de los déficits así como de la deuda. Las reducciones en el crecimiento del gasto público, y hasta las reducciones en el gasto total del gobierno, han sido el resultado. En algunos casos, las reducciones en el gasto de gobierno han sido conducidas por fuerzas ideológicas opuestas a que el Estado desempeñe un papel dominante en la gestión del orden socio-económico. Pero aún donde estas fuerzas ideológicas no han sido dominantes, los gobiernos se han visto requeridos de hacer economías, así como también eficiencias en su gasto público.

El cambio tecnológico, especialmente el desarrollo y diseminación de las nuevas tecnologías de información, ha tenido efectos profundos sobre la gestión y administración pública. Por un lado, el cambio tecnológico introduce nuevos tipos de desafíos para el control de la información de gobierno, acceso a la información gubernamental y a la seguridad de la información gubernamental. Por otra parte, ha ofrecido nuevas oportunidades de perseguir economía, eficiencia y eficacia en la administración de gobierno, la gestión y auditoría de sistemas de desempeño, y la entrega de servicio público.

A la vez, y relacionado con estos desarrollos, han arribado nuevas ideas (y las ideas viejas renacen) sobre cómo el sector público debiera administrarse; a partir de ahí surge, la diseminación de ideas asociadas con la "nueva administración pública", "la nueva gestión pública", y la "reinención del gobierno" desde luego, la generación y la difusión de nuevas ideas sobre gestión, generalmente incluyendo la gestión pública, ha desarrollado la expansión rápida de la industria de consultoría de gestión. El intento de permanecer al tanto de esas modas actuales es cada vez más un desafío en sí.

Una variedad amplia de nuevos enfoques, o los enfoques simplemente viejos dados con un nuevo énfasis, ha caracterizado los modelos cambiantes de gestión y administración pública. Entre los más destacados de estos están los siguientes:

La **restricción del gasto**, en algunos aspectos, no es nuevo. A la vez, virtualmente todos los Estados han buscado resolver su crisis fiscal, en parte por la ***contracción del servicio público***

para reducir la nómina de dicho sector. Los recortes importantes al tamaño del servicio público han estado presente en casi todos, sino todos, los gobiernos. La suposición en muchos casos era que la burocracia del servicio público había crecido en el tamaño más allá de lo que era necesario para proveer un servicio efectivo. Además, muchos estados aceptaron que tiene que haber una *racionalización de mercancías y servicios públicos*, esto es, que el Estado no podría afrontar más la amplia gama de mercaderías y servicios proveídos a los ciudadanos. Adicionalmente, en algunos Estados, surgió el recurso, o se expandió el uso del, *cargo de usuario*, o *compensación de usuario*, para toda o alguna porción de mercaderías y servicios públicamente proveídos, a fin de aumentar la renta cobrable sin elevar los niveles de tributación impositiva en otras formas¹⁴.

Otro método para reducir el tamaño del Estado, y así los compromisos financieros del Estado, ha sido **la privatización** de compromisos del Estado. En algunos casos, esto simplemente ha significado que el Estado no se compromete más en ciertas actividades económico-productivas o comerciales. En la mayoría de los casos, sin embargo, ha significado que el Estado *vende empresas de gobierno* al sector privado. Y, donde tales empresas llegan a ser monopolios esencialmente privados, muchos gobiernos han establecido una *estructura reguladora* bajo la cual estos nuevos monopolios privados deben operar el sector. Esta estructura está entonces sujeta a un proceso de regulación mediante el monitoreo y fortalecimiento del control por las organizaciones reguladoras de gobierno, a fin de asegurar que el interés público se protege y promociona, en las áreas en que estos nuevos negocios privados operan. En suma, en este caso, los gobiernos rigen indirectamente, por medio de la regulación más bien que directamente operando las empresas en cuestión.

Los gobiernos han recurrido también a **contratar al sector privado la provisión de mercaderías públicas y servicios**. Esta forma de *entrega y producción indirecta* de mercaderías y servicios públicos, incluyendo las mercaderías y servicios que las organizaciones de gobierno requieren internamente (desde la limpieza de oficinas hasta los servicios de computación), no es enteramente nueva en la mayoría de los gobiernos. Pero la *escala* ha cambiado dramáticamente en muchos casos. Adicionalmente, los *servicios* de este tipo que se han contratado han incluido

¹⁴ Aucoin, Peter (1997): **Fundamentos de la Administración y Gestión Públicas**. Material docente preparado para el Diplomado de Administración Pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación.MEP. Cuba.

funciones centrales de gobierno (p. ej. la operación de prisiones). La suposición aquí ha sido que el sector privado puede producir o proveer estos servicios de manera más económica y eficiente que el sector público, por lo menos, donde hay verdadera competencia dentro del sector privado (una condición que no existe siempre). En la mayoría de los ejemplos, los gobiernos han hecho ahorros al contratar externamente, por lo menos al inicio, aunque esto puede ser objeto de controversia¹⁵.

Detrás de ese enfoque de política, no se presume que los servicios necesariamente se contraten al sector privado. Más bien, las organizaciones de servicio público están capacitadas para competir con el sector privado. Si ellas son capaces de demostrar que son competitivas, entonces el servicio público en cuestión permanecerá dentro de la organización de servicio público.

Una variedad amplia de métodos se ha usado para **reestructurar** la maquinaria estatal de gestión pública. Dos de estos métodos han sido destacados. El primero, donde la privatización de empresas comerciales de propiedad pública no ha sido la opción preferida, o por lo menos no en primera instancia, muchos gobiernos han tomado pasos para organizar sus operaciones comerciales con cuasi - independientes *corporaciones estatales*, que operan con algún grado de independencia desde el gobierno y sujetas a las presiones del mercado. El segundo, muchos gobiernos han establecido partes reestructuradas de su servicio público en *organizaciones basadas en el desempeño* con arreglo de tipo contractual, por medio del cual los presupuestos proveen a estas organizaciones para la entrega de producciones específicas con metas explícitas a ser alcanzadas. En algunos gobiernos esto ha sido un modelo para una gran parte del servicio público, por ejemplo en Inglaterra y Nueva Zelanda; sobre otros países, estas formas orgánicas se han usado para una gama limitada del servicio público donde los resultados y las metas son más fáciles de fijar¹⁶.

El método conocido como “**reingeniería**” también toma una variedad de formas, pero como mínimo, ha vinculado alteraciones importantes a los procesos y operaciones de organizaciones de servicio público en la producción y provisión de las mercaderías públicas y servicios. Una consecuencia importante de la reingeniería en el sector público (así como también

¹⁵ Aucoin, P.; Ob. Citada.

¹⁶ Aucoin, P.; Ob. Citada.

en el sector privado) es el alcance que en la reducción de servidores públicos en estas organizaciones, tiene el diseño y la gestión de procesos y las operaciones, y en particular, *la reducción de niveles intermedios de la gestión* en estas organizaciones¹⁷.

Estado y administración pública

Las pasadas dos décadas han sido turbulentas para muchas burocracias de servicio público desarrolladas. Algunos han tenido que lidiar con líderes políticos que consideraban las burocracias profesionales como obstáculos para el cambio y la innovación. Otros lo han tenido que hacer con líderes políticos que insistían en traer ejecutivos desde el sector privado a fin de mejorar la gestión pública mediante la adopción de técnicas privadas de gestión. Y algunos han tenido que lidiar con líderes políticos que no eran proclives para asimilar el consejo profesional del servicio público.

El escenario resultante de los procesos que han tenido lugar en las décadas más recientes, ha creado la necesidad de profundizar en el estudio sobre el papel y la función de la administración pública en un contexto de construcción del socialismo. Es decir, construir una nueva sociedad y con ella una acción diferente de administrar y distribuir los recursos.

La administración pública es uno de los elementos que integra el poder público mediante el cual el Estado manifiesta el ejercicio de su gobernabilidad, lo que hace necesario retomar el origen, papel y lugar del Estado al cual se le ha prestado gran atención por parte de todas las corrientes de pensamiento económico y político.

Ese órgano, el Estado, que hoy día desempeña un papel fundamental en la administración de los recursos de la sociedad, tiene antecedentes y consecuentes que han estado explicados objetivamente a través de la historia.

El Estado surge en un momento de desarrollo de las fuerzas productivas en que la sociedad primitiva se divide en clases y aparece la esclavitud como forma de explotación de unos hombres sobre otros. De esa manera, antecede al surgimiento del Estado la aparición de la

¹⁷ Ibidem.

propiedad privada. Sólo cuando la propiedad privada surge en un polo, aparece la posibilidad de que los hombres cambien su posición respecto a los medios de producción, surgiendo los desposeídos y los poseedores. Es así que aparece la clase social y con ella la necesidad de defender sus intereses y la capacidad para ejercer la acción de coerción en defensa de esos intereses. Surge, devenido en "protector" el Estado. Surge devenido en instrumento para el ejercicio del poder, el derecho.

Entonces, cabe una sola respuesta. La existencia del Estado ha prevalecido condicionada a la aparición y desarrollo de la división de la sociedad en clases y por tanto, éste, el Estado, no ha existido siempre.

Su origen está indisolublemente ligado a su función primaria de aplicar sistemáticamente la violencia y someter a los hombres a dicha violencia, a partir de la aparición de un grupo de hombres que cuya función social es exclusivamente la de gobernar, por lo que la existencia de un órgano o medio de coerción se le hace necesario, para someter así al resto de los hombres y de las voluntades a través de la violencia. Es este proceso el que caracteriza la aparición del Estado.

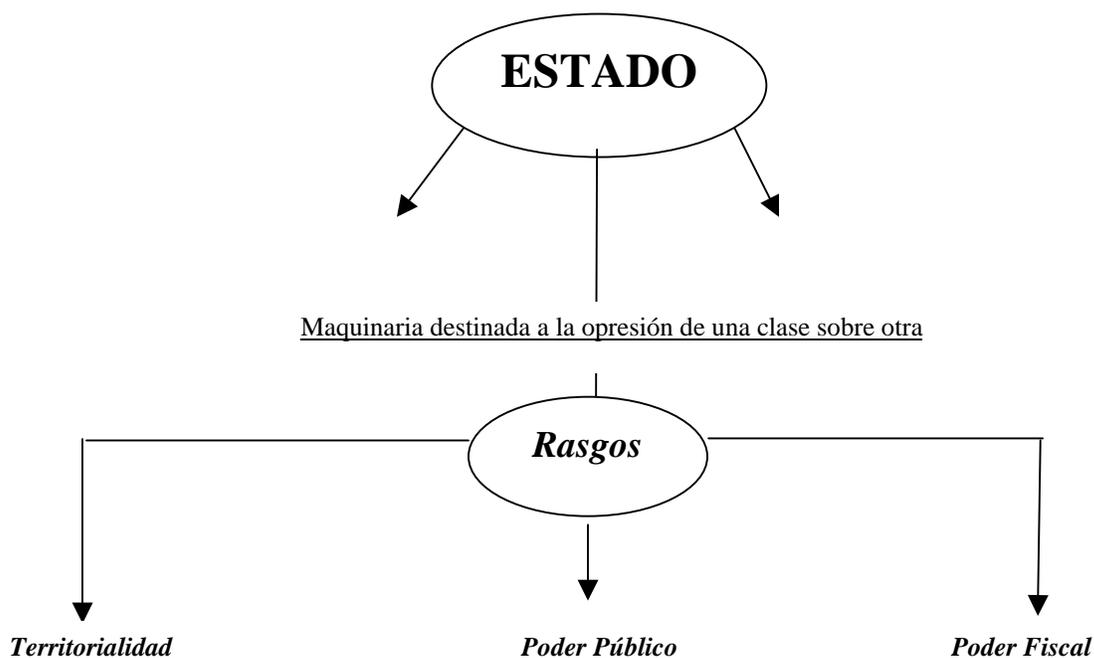
Es el Estado entonces un producto que expresa un determinado grado de desarrollo de la sociedad, en que las contradicciones que ha engendrado alcanzan un grado tal que demanda la existencia de un poder por encima de la sociedad misma, capaz de atenuar el impacto de las fuerzas en pugna y de preservar los derechos de la que prevalece por su papel de propietaria respecto a los medios de producción fundamentales. Sin embargo, nacido bajo el estigma de preservar el ejercicio del poder, el Estado se aparta cada vez más de los intereses de la sociedad que lo vio nacer y se divorcia de ella, en una dinámica sin retroceso y cuya tendencia ineludible lo llevará hacia su extinción como instrumento de violencia y coerción.

Así, el Estado existe bajo cualquier forma, para defender los intereses de la clase que preserva y conserva el poder de propiedad sobre la parte fundamental de los medios de producción, es decir, la que concentra bajo su dominio la objetivación de la base económica de una sociedad. Sus rasgos se proyectan entonces con una dimensión territorial y estructural en términos institucionales, su fuerza pública.

El Estado, en el papel de dueño que ejerce la fuerza pública y en su desempeño ejerce el derecho de recaudar los medios de su subsistencia a través de los impuestos por vía de los funcionarios que le responden, como órganos de la sociedad. Esto hace que, bajo circunstancias específicas, dichos funcionarios se puedan sentir con la prerrogativa de ubicarse por encima de la sociedad misma. **(Ver Gráfico No. 1)**

Sin embargo, estos elementos, válidos bajo la acción del capitalismo y los modos de producción que le anteceden a partir de la comunidad primitiva, deben poseer un carácter diferente en el proceso de construcción socialista. En otros términos, el carácter volitivo de la construcción socialista alcanza su primera expresión en el acto de dominio, por la clase que asume el poder, sobre aquella parte sustancial de la propiedad privada sobre los medios de producción, que se encuentra en manos de la clase derrotada. Es decir, aquella parte de la propiedad que permite concentrar, en los hasta ese momento desposeídos, la garantía de preservación de la parte fundamental de la producción nacional.

GráficoNo. 1



Fuente: Tomado de González, E. (2003): Acerca del concepto de Administración Pública, Facultad Industria – Economía. Universidad Camilo Cienfuegos. Matanzas. Cuba.

Existen diversas formas para llevar a cabo el proceso antes mencionado. Las particularidades del mismo estarán sujetas a las características del país en que tiene lugar, a su cultura, su capacidad para enfrentar a la oposición y al grado de cohesión social interna.

El periodo de transición que tiene que transcurrir entre el capitalismo y el socialismo es decisivo, debido a que el transcurso del desarrollo histórico de una formación económico social a otra ocurriría en lo fundamental de una manera espontánea, sin embargo aquí no es posible que suceda de esta forma, ya que las relaciones socialistas de producción no pueden gestarse y desarrollarse junto con aquellas fundadas en la propiedad privada capitalista sobre los medios de producción fundamentales y la explotación del hombre por el hombre. En esta nueva formación económico social se crean las condiciones para que el Estado deje de ser una maquinaria destinada a mantener el orden y pase a desempeñar el importante papel de gobierno de todo el pueblo en la administración y regulación de las cosas. Así se transforma de administrador de hombres en administrador de bienes. Radica aquí precisamente, la disfunción entre el estado como órgano represivo y el estado como administrador.

El Estado popular va a desempeñar un importante papel como conductor de todo este proceso de transformación de las relaciones de propiedad y creación de las condiciones, para lo que se demanda de un riguroso control en el proceso de producción, en la distribución de los recursos para lograr un aumento de la productividad del trabajo y socializar la producción. Y para que el retorno al capitalismo se haga imposible.

Lo anterior asigna también un papel especial al Estado en el alcance de las proporciones necesarias para el crecimiento auto-sostenido de la economía nacional y su impacto sobre la satisfacción de las necesidades de la sociedad. En otras palabras, a la interacción del mecanismo económico y el plan de la economía nacional. Así, en este contexto, la planificación desempeña un papel fundamental en el ejercicio de la distribución, regulación y creación de los bienes. Esto determina que este instrumento participe de forma especial en el proceso y ejercicio del gobierno.

Los gobiernos son un conjunto de organizaciones, ministerios, empresas públicas, órganos jurídicos y otros, que combinan recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos y los transforman en política, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas, y en definitiva lograr impactos sociales, políticos y económicos. En la construcción socialista, pudiera agregarse a lo anterior que se logran esos objetivos a partir de una adecuada proyección y percepción de los intereses primarios de la sociedad, los que se convierten en la fuerza motriz de la acción del gobierno. A aquellos intereses se subordinan los que dimanen de las estructuras colectivas e individuales. Tanto es así, que el gobierno en el proceso de construcción socialista ha de convertirse en la expresión más legítima de la administración pública.

La acción gubernamental tiene un conjunto de implicaciones importantes entre las que se pueden señalar:

- La realización de una serie de objetivos que constituyen necesidades públicas definidas por la Constitución, las leyes.
- La constitución de poderes públicos. Su esencia es el ejercicio de la autoridad que le ha sido conferida por la sociedad. El ejercicio de la autoridad se realiza a través de la fórmula de políticas, la creación y administración de normas jurídicas.
- La tenencia de un poder limitado. Las acciones gubernamentales están sometidas al principio de legalidad, que establece tanto los límites al ejercicio del poder coercitivo que la sociedad les ha otorgado sobre sus miembros, como el ámbito de su actuación material que deberá estar justificada en el interés público.
- La presencia de dos fuentes de legalidad en el seno de las estructuras gubernamentales, por una parte la legitimidad del gobierno basada en la confianza parlamentaria y por otra la de ser instrumento profesional al servicio de un programa de gobierno.
- El que constituye uno de los elementos que componen el poder público y su finalidad es la satisfacción de necesidades colectivas por medio de actos concretos. Así considerada, con un criterio instrumental, desde el punto de vista sustancial, constituye una de las

funciones jurídicas del Estado, aislando la actividad administrativa de la política que es ajena a esa función.

Definir la administración pública como uno de los elementos esenciales del poder público no es una tarea nueva, existen muchos criterios y definiciones de esta.

Lógicamente, las diferencias en este ámbito están marcadas por las particularidades del sistema político y de la política económica en cada país y grupo de países. Los países subdesarrollados no están en condiciones de alcanzar grados altos de optimalidad en el desempeño de la política pública, si antes no logran un grado de independencia económica y soberanía acorde con las capacidades reales que sus recursos nacionales y posibilidades particulares les permita.

Administración pública y política pública socialista

La administración pública debe encontrar el equilibrio adecuado entre los siguientes elementos: recursos escasos, necesidades permanentes y en aumento, así como entre las exigencias de eficiencia y las expectativas de equidad, teniendo como objetivo la interrupción de la espiral según la cual el incremento es no sólo en la intervención directa del gobierno, por consiguiente una expansión de los gastos y organización. Ella esencialmente es la actividad encaminada a acrecentar el poder del Estado y expandir sus fuerzas internas al máximo, es decir lo hace formidable. Constituyen la **capacidad de engendrar poder** y desarrollar la vida asociada a través del orden, la seguridad y la subsistencia, consiste en una **capacidad que también produce civilidad**.

El propio alcance interno de la definición de administración pública se manifiesta a través de responder a lo que se pudiera denominar su **adverbialidad**¹⁸, mediante valorar su **cuánto**, **qué**, **cómo**, **dónde** y **cuándo**.

¹⁸ Tomado de Pons, H. M. y González, E. (2001): **Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Cuestiones Fundamentales**. Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación (MEP).

El **cuánto** se expresa en el alcance de las políticas públicas que traza el gobierno para dar cumplimiento a sus objetivos en las condiciones de construcción del socialismo, para esto y para la toma de decisiones se tiene en cuenta la participación popular en la creación y aceptación de las mismas.

El **qué** es el objetivo que se persigue, el conocimiento que se tiene de lo que se quiere alcanzar, la estrategia le es trazada al Gobierno, donde cuenta con el apoyo para su ejecución de las organizaciones políticas y de masas.

El **cómo** es el mecanismo económico, los principios que se manifiestan en el mismo a través de las empresas y organismos, que son las fuentes fundamentales de financiamiento para cumplir los programas trazados, en los que se manifiesta la participación popular en la ejecución, y elaboración de dichos programas.

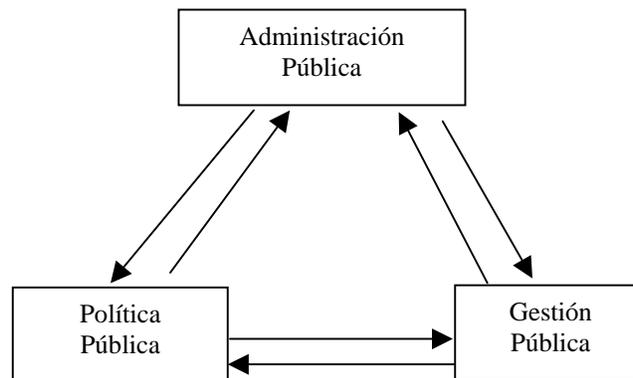
El **dónde** se muestra en el carácter de territorialidad que está presente en el contexto en el que se ejecutan los anteriores elementos de la llamada adverbialidad de la administración pública. El contenido prioritario de la asignación hacia un territorio u otro, dado el carácter limitado de los recursos y las capacidades de recursos regionales. Es decir, su proyección espacial.

El **cuándo** se expresa mediante la temporaneidad, que está presente en el momento propicio y posible de aplicar lo necesario, adecuar lo posible y ejecutar lo definido. En otros términos, expresa su proyección temporal.

A ello se une la importancia del conocimiento y aprendizaje de las técnicas modernas de gestión en el ámbito de la Administración Pública para encontrar soluciones innovadoras a sus propios problemas, y el estudio de la misma para conocer los planos de análisis en que se puede y debe centrar la atención. Otro aspecto a tener en cuenta, para definir el concepto de administración pública es su carácter estructural y que está contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas a cumplir y, por otro lado, la capacidad de gestión de políticas pública eficiente, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema

político, manifestándose así la influencia de la política sobre la gestión y viceversa. (Ver Gráfico No. 2)

Gráfico No. 2. Administración Pública: Componentes



Indudablemente, existe una relación de carácter dialéctico entre esos elementos. Esta dialéctica se proyecta en los diferentes estratos en que es posible analizar las manifestaciones de la formación económico-social. Lo cierto es que la expresión de dichos procesos se muestra como un todo, íntegro, en cada una de sus partes. A cada estrato, se corresponde una dialéctica de los elementos, política pública - gestión pública - administración pública. Todo ello se expresa o manifiesta desde el punto de vista orgánico en las estructuras bajo las cuales tiene lugar el mecanismo en que se concreta la política pública y se determinan y definen las formas que adoptan las regulaciones.

El carácter dialéctico entre los componentes de ese proceso condiciona la tendencia del mismo. La capacidad para la coordinación de los actores que participan en la gestión, influye de una u otra forma en el sistema de acciones y medidas que determinan la respuesta a los problemas que enfrenta el gobierno en su quehacer.

La política pública, al ser entendida 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, en el que las medidas que se

aplican contribuyen al creciente bienestar y perfeccionamiento de la sociedad en su conjunto¹⁹ permite acercarse a una definición de administración pública específica, en este caso, socialista.

Tomando en consideración todos los elementos hasta aquí vertidos, y como una definición abarcadora de la administración pública en las condiciones de construcción socialista, ésta pudiera ser definida como:

El proceso en el que la política pública es capaz de expresarse en el conjunto de decisiones que se adoptan para alcanzar las metas sociales y satisfacer prioritariamente las necesidades de la mayoría de la sociedad, a través de la gestión pública, por los actores que participan en ella, mediante la distribución efectiva de los recursos disponibles y la coordinación precisa, organizada y eficaz de sus capacidades, bajo el amparo de los principios jurídicos, éticos y políticos que reflejan la capacidad creciente del autogobierno social.

De otra manera, existirán diferentes enfoques conceptuales que están presentes a partir de la forma más general, concebida como política en su contenido tradicional, en que se inscriben el conjunto de asuntos que interesan al Estado²⁰:

- **“Política pública:** se manifiesta como un conjunto de decisiones que abarca el contenido antes expresado, en un contexto global.
- **Políticas públicas ramales o sectoriales:** que se aplican en determinada esfera de actividad socioeconómica, como la educativa, de salud, medioambiental, de seguridad social, y otras.
- **Políticas públicas institucionales:** lineamientos que guían y enmarcan el proceso de gestión de una entidad o forma organizativa no productiva. Enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones

¹⁹ Pons, H. M. (2000): **Reflexiones acerca del concepto de política pública.** Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.

²⁰ Pons, H. M. y González, E. (2001): **Diseño, análisis y evaluación de políticas públicas.** Material docente publicado por el Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación. C. Habana. Cuba.

acerca del espectro en que actúa. O sea, limitan el área en que deben adoptarse las decisiones y aseguran la coherencia con los objetivos.

- **Políticas públicas empresariales:** lineamientos que guían y enmarcan el plan de la empresa. Este plan se convierte en el instrumento por excelencia de la política empresarial, en tanto establece y fija los derroteros de la actividad. En este caso, puede considerarse como el eslabón que articula la política de la empresa con los intereses que se expresan en las políticas macroeconómicas y mesoeconómicas. En este contexto, los enunciados o acuerdos sobreentendidos que encauzan el pensamiento y la acción en la toma de decisiones, se convierten también en las fronteras que delimitan el área en que deben adoptarse las decisiones, al tiempo en que aseguran la coherencia con los objetivos determinados y definidos.”

La política pública refleja la actividad gubernamental, expresada a través de sus autoridades e instituciones. La actividad gubernamental ha de ser entendida como un proceso que se manifiesta en las dos facetas o esferas que conforman la administración pública: la gestión pública y la de las políticas públicas.

Administración pública y gestión pública socialista.

Existen autores que consideran “la **gestión como un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones, cuyo carácter público está condicionado a que persiguen metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico - políticas peculiares.** De esa manera conciben que la gestión pública ha de concentrarse en dos componentes básicos: la economía de medios y la efectividad de resultados”²¹.

Peter Aucoin²², manifiesta que “la gestión ha reemplazado a la administración, como el término preferido para muchos teóricos y, especialmente, para los prácticos, porque implica una

²¹ Albi, Emilio; González-Páramo, José M. y López Casanovas, Guillem (1997): **Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos.** Editorial Ariel, SA, 1997Barcelona, España, p. 9.

²² Aucoin, Peter (1997): **Fundamentos de la Administración y Gestión Públicas.** Material docente preparado para el Diplomado de Administración Pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación.MEP. Cuba. P. 8.

aproximación activa e incluso práctica, a las tareas que los empleados públicos desempeñan, destacando el énfasis que se da entre otras cosas, a: ser estratégico, ejercer liderazgo, fijar prioridades, crear una visión, establecer misiones, fomentar innovación, asumir riesgos, promover el desempeño y ser emprendedor”.

La gestión pública, según **Meny & Thoenig**,²³ es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas y específicas e individuales. La autoridad dispone de medios tales como personas, materiales, una imagen de marca o créditos financieros, entre otros. Los que utiliza para transformarlos en bienes y servicios.

El avance del proceso de globalización ha provocado que las corrientes de pensamiento que suministran el pretexto para la acción hayan encontrado una caja de resonancia en lo relativo a la trascendencia y las implicaciones de los cambios que han tenido lugar. El problema esencialmente radica en identificar qué realmente ha cambiado. Ello se debe, según identifican algunos autores, a diversos factores²⁴:

- La propia urgencia con la que muchos países han tenido que dar respuesta a problemas tan profundos como inesperados;
- El propio déficit conceptual de las disciplinas científicas que tienen por objeto el Estado para enfrentarse a las nuevas circunstancias y;
- La sobrecarga ideológica propia de los períodos de crisis e incertidumbre, que ha envuelto los cambios de prejuicios y clichés.

Se ha desarrollado una propagación de percepciones, interpretaciones y proposiciones sobre la realidad que tienden a resaltar la convergencia de problemas y soluciones, a pesar de las

²³ Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992) **Las Políticas Públicas**. Versión española un cargo de Francisco Morata de Barcelona: Ariel Editorial.

²⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2001): **Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos**. Ed. Texto. Caracas, Venezuela

diferencias cada vez más crecientes que existen entre las regiones del mundo. Algo de esto ha ocurrido con las transformaciones del Estado, un espacio cuya complejidad y visibilidad le ha sido históricamente propicio a la colonización por ideas que prometen soluciones, a pesar de su escaso fundamento científico²⁵. Puede añadirse a ello que la desaparición del sistema socialista a través del derrumbe del socialismo en Europa, quebrantó un aparente paradigma de nuevo tipo en el proceso de administración y gestión pública.

El sistema de cambios que ha tenido lugar provocó el surgimiento de otro concepto. Es decir, ante los cambios que han tenido lugar se ha acuñado el concepto de **nueva administración pública**. Este por tanto no es consecuente si no se auxilia entre sus componentes de la **nueva gestión pública**. En realidad esta denominación de nuevo concepto elude las raíces que determinan el carácter y particularidades de los procesos de administración pública y el contenido de sus componentes. Sin embargo, las versiones y consideraciones que son consecuentes con el advenimiento del modelo neoliberal y su impacto socio-político pretenden identificar las potencialidades que ofrece la gestión empresarial para la gestión pública, esta versión "novedosa" pudiera encubrir algunas intenciones²⁶:

1. Un movimiento o tendencia que se detecta en el sector público de algunos países occidentales, que han ido transformando el aparato ejecutivo del Estado mediante la introducción de técnicas de gestión empresarial y organización económica.
2. La identificación de la **nueva gestión pública** (Énfasis añadido por el autor) como una perspectiva novedosa de comprensión, análisis y abordaje de los problemas de la Administración Pública, en que su contribución estaría centrada en el empirismo y la aplicación de valores de eficacia y eficiencia a su funcionamiento, por encima de los valores tradicionales del modelo administrativo.

²⁵ Ibidem

²⁶ Barzelay, Michael (1993): **Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience**. Cambridge: Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Draft Paper.

3. Concibe la nueva gestión pública como un modelo, es decir como una serie de principios, políticas y técnicas para el manejo del sector público que se consideran superiores y cuya aplicación implícita o explícitamente se recomendaría.

Lo más importante, coincidiendo con **Peter Aucoin**²⁷ es que se generalice la comprensión de que la gestión pública de nuestros días implica una dinámica muy superior a la conocida tradicionalmente bajo el término administración, y que impone un mayor grado de exigencia en la organización y dirección de las actividades, y un dominio de medios, métodos y técnicas modernas y avanzados, sustentados en la creciente introducción de las innovaciones, y una constante y permanente superación del personal involucrado en la gestión.

Una de las características de la denominada nueva gestión pública es que lejos de tener como objeto las transformaciones en las instituciones políticas dentro o fuera del poder ejecutivo, persigue la preservación y consolidación del poder político en la medida en que no incluye cambios en las instituciones que afectan el origen, distribución y formas de legitimación de dicho poder político, tanto como la naturaleza del régimen político, las relaciones entre los poderes del Estado, la estructuración territorial del poder y los cambios en los sistemas de representación. Por otra parte, las reformas sustanciales no se concentraron en el carácter institucional y en el papel del Estado, como es de suponer se orientaron hacia las políticas públicas, desde la económica hasta las sectoriales de educación, salud, vivienda y otras.

Esencialmente, los cambios en la gestión pública han tenido manifestaciones particulares en el contexto de los países subdesarrollados. El eje en torno al cual han girado dichos cambios se ha caracterizado por la búsqueda de una estabilidad macroeconómica centrada en la aplicación de recetas de índole fiscal y monetaria. Estas medidas, en consonancia con la aplicación de políticas neoliberales, han engendrado la reducción del papel del Estado y el abandono por éste de importantes responsabilidades públicas.

²⁷ Aucoin, Peter (1997): **Fundamentos de la Administración y Gestión Públicas**. Material docente preparado para el Diplomado de Administración Pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación.MEP. Cuba.

Las economías subdesarrolladas sujetas a los flujos de financiamiento multilateral proveniente de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el BM, han sido receptoras de un dogal alrededor de su ya deteriorado “cuello de botella”, en que la aplicación de medidas propiciatorias a la expansión del capital privado, y en primer lugar del transnacional como su forma más desarrollada, ha conducido a una reducción del carácter social del impacto positivo que pudiera existir en la “nueva gestión pública”. Una vez más el propio proceso establece sus límites de solución y desarrolla las causas de su necesaria desaparición.

Otra expresión pudiera encontrarse en el desarrollo de la gestión pública en el proceso de construcción socialista dimanante de una economía subdesarrollada, que tendría características peculiares, bajo un proceso de globalización que verdaderamente superara los márgenes impuestos por el capital privado. Vale la pena detenerse en la valoración de algunos aspectos que pudieran establecer una pauta para profundizar en el análisis de las características de la gestión pública bajo esas condiciones.

La gestión pública se desenvuelve y desarrolla en la esfera del sector público, que está constituido por los organismos e instituciones que tienen responsabilidades públicas con la población, estableciendo regulaciones para el buen comportamiento y control de las actividades de beneficio colectivo y brindando directamente servicios públicos en los casos necesarios. El tamaño, estructura y características del sector público, varía en los distintos países, según las circunstancias, tradiciones y sistemas políticos que adoptan.

En la construcción de una sociedad socialista, sujeta a las condicionantes impuestas por la salida del subdesarrollo el sector público pudiera estar integrado por las organizaciones que ejercen funciones de interés colectivo, a partir de lo establecido en la Constitución de su República.

Sin embargo, ello introduce la necesidad de profundizar en algunas consideraciones. En primer término, al ejercer el Estado el papel de representante de la propiedad social sobre la parte mayoritaria de los recursos productivos. Ello imprime un carácter especial a la empresa estatal, en el que su gestión está orientada fundamentalmente y de forma directa hacia la obtención de

beneficios o utilidades que se destinan a satisfacer las principales necesidades de la sociedad en su conjunto, sin diferencias individuales de ningún tipo. Aquí sucede que el grado y carácter del proceso de gestión empresarial se subordina y condiciona al ejercicio del derecho del propietario.

Existen diferencias sin embargo. Estas diferencias están condicionadas por la posición que se ocupa respecto a la sociedad. La empresa es una organización que persigue una finalidad interna, más bien orientada hacia un fin que se concreta en resultados que, en primera instancia, satisfacen el interés colectivo de sus miembros, el crecimiento de la empresa, el balance financiero que refleja la capacidad de gestión y el producto de la empresa, la porción de mercado que ocupa la empresa y que garantiza su autofinanciamiento y desarrollo. Puede decirse que la empresa se enmarca como introvertida en términos generales.

En el caso de la empresa estatal socialista, ésta ha de ser un eslabón básico de la economía cuya actividad se organiza de acuerdo a su objeto social aprobado y hacia la que se han de descentralizar facultades con el objetivo de acercar la toma de decisiones al nivel en que tienen lugar los procesos productivos, para desarrollar la iniciativa y mayor flexibilidad de la gestión con el fin de que se revierta en un incremento del rendimiento en beneficio de la sociedad. Esto imprime un carácter diferencial al concepto de introversión que caracteriza la empresa capitalista.

La autoridad pública, por el contrario, es extrovertida. Su razón de ser está en la búsqueda de resultados y objetivos externos. Sus actividades están orientadas hacia la satisfacción de necesidades externas. Esto ha de expresarse en la subordinación de las decisiones de la autoridad pública a los intereses de la sociedad, ello conlleva la defensa de los intereses sociales por encima de los colectivos e individuales. De esta manera, la autoridad pública acciona en función de provocar impactos que beneficien a la inmensa mayoría, cuando no a toda la sociedad²⁸. Así, la dirección central del gobierno en el proceso de gestión pública socialista ha de establecer el marco regulador y las disposiciones en las que ejerce su función y donde la producción de bienes y servicios ha de privilegiar la satisfacción creciente de las necesidades de

²⁸ Para ampliar sobre este tema: Ver Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba. La Habana, 8-10 de octubre de 1997. Ed. Política. La Habana. P. 27 y 35.

las más amplias capas de la población. Esto es adoptar la función de canalizador de los recursos en pro de satisfacer los objetivos sociales como impacto prioritario.

Para ello dispone de instrumentos de gestión: planificación, contabilidad, gestión de los recursos humanos, informática, procedimientos de organización del trabajo, entre otros medios. Desde este punto de vista, la actividad de una autoridad pública no es diferente de la de una empresa. Ambas administran situaciones que se pueden calificar con parámetros de productividad, de costos, de eficiencia.

Ese hecho imprime un carácter especial a la relación que se establece entre esos entes económicos; la empresa y el Estado. En este caso, la búsqueda de una mayor eficiencia y eficacia del aparato administrativo estatal no ha de estar condicionada al traslado hacia el sector público de la lógica que ha prevalecido en la gran empresa. Más bien lo contrario. A partir de la lógica en que se ubica el papel del Estado, se ha de definir y diseñar el comportamiento del ente empresarial en el que se asienta su base económica.

Por ejemplo, la condicionada obligatoriedad de que los trabajadores participen en la definición y aprobación del plan de producción y financiero de la empresa, como un argumento para incurrir en el perfeccionamiento empresarial. Esto no ha sido una limitante para otorgar un reconocimiento y papel propio a la responsabilidad gerencial en el sector público y empresarial, mediante la identificación de condiciones de trabajo y establecimiento de las normas regulatorias específicas para los directivos.

Los principios del perfeccionamiento empresarial, bajo el concepto de una gestión pública para la construcción socialista, se suscriben en:

- Potenciar eficiencia, autoridad y ejecutividad.
- Mayor responsabilidad
- Sistema diferenciado para cada empresa
- Integralidad de las medidas organizacionales
- Autofinanciamiento empresarial

- Administración empresarial de los recursos financieros, materiales y la fuerza de trabajo.
- Retribución salarial y estimulación colectiva de los resultados
- Fomento de la innovación tecnológica
- Amplia participación de los trabajadores en los procesos de toma de decisiones.

Tal vez uno de los aspectos en que se verifica la eficacia de la gestión estatal, es en el de la capacidad de previsión y proyección para enfrentar desequilibrios y desajustes en el esfera económica, de fuerte impacto en el ámbito social y político.

Ha de ocupar un lugar especial en la gestión pública socialista las formas de organización de la base en que se consolida el poder popular y que, con independencia de las particularidades y características propias del país en cuestión, ha de conducir a la creciente participación de la sociedad en su auto-gobierno.

Una de las características de la gestión pública que más puede ser reconocida por la sociedad es la calidad y eficacia del servicio que se brinda a la población. Hay que tener en cuenta que aquella está sujeta a la continúa y cotidiana supervisión de todo aquél que tiene que recurrir a los servicios del sector público o que está sujeto a sus regulaciones. De ahí la necesidad de introducir innovaciones en los métodos y procedimientos de trabajo que eleven la calidad del servicio y aumenten su eficacia en función de las expectativas de los ciudadanos, en consonancia con el carácter del proceso de construcción socialista.

Como parte de la gestión pública en el proceso de administración socialista ha de brindarse una mayor atención a las necesidades y prioridades de la sociedad, aumentando la estrechez del vínculo con las comunidades y elevando la capacidad de respuesta a sus requerimientos, informándose oportunamente a las personas o colectivos cuando no pueden ser atendidos por limitación de recursos u otras causas. Naturalmente la calidad y la eficacia no están separadas de la eficiencia en la utilización de los recursos. Se puede brindar un servicio de calidad y con eficacia dentro de los límites de recursos disponibles, siempre que se busquen vías idóneas para hacerlo.

Las formas de organización del pueblo como gérmenes superiores de auto-gobierno de la sociedad han de marcar efectivamente la ruptura en continuidad en el desarrollo de sus mecanismos de gobierno, a través de fortalecer la acción colectiva de gobierno y perfeccionar de forma novedosa el principio de representación territorial. Con el reconocimiento de la diversidad de las comunidades condicionadas a los principios barriales, históricos, de tradiciones, enlaces económicos, áreas geográficas delimitadas, así como a los intereses comunes configurados; ha de adoptarse un nuevo papel en el que, de una forma u otra, se posean facultades de gobierno sobre toda la actividad productiva y de servicios desplegada en el territorio, no importa el nivel de subordinación que tengan; incorporando a la actividad política de gobierno a las organizaciones de masas y entidades económicas más importantes del territorio²⁹.

Por otra parte, la gestión pública en el proceso de construcción socialista ha de mejorar el trabajo de dirección y administración de las entidades económicas de subordinación local, diferenciando más claramente las funciones de gobierno respecto a las de administración, lo que hace posible diferenciar también una particularidad en el desdoblamiento de la gestión como gestión de la política pública del de la gestión pública, a saber:

La forma esencial de organización popular de gobierno ha de ejercer una acción preferente sobre la gestión de la política pública, en tanto ejecuta el papel de acicate y evaluador de ese proceso en su entorno. La forma de dirección y administración ejerce la función preferente sobre la gestión pública, en tanto participa directamente en el proceso de asignación y distribución de los recursos, entre otros.

Obviamente, la prevalencia y ejercicio del poder público que le corresponde a la primera se materializa en la definición de las tendencias expresadas en políticas y en la evaluación de las coyunturas que se concretan en el control capaz de ejecutarse en una dimensión matricial.

Desde el ángulo de la gestión pública, es necesario señalar que los cambios nunca tienen lugar en el vacío y que los de la administración pública no se inscriben en el contexto de

²⁹ Instituto de Filosofía, Ob. Citada.

ejercicios burocráticos, técnicos ni metodológicos. Los cambios ocurridos han de modificar profundamente la fisonomía, estado y desempeño de las clases sociales y de los grupos socio - profesionales,³⁰ así como su dinámica interna e interrelaciones; además, también se han de plasmar de forma diferente en las distintas generaciones de ciudadanos³¹.

A partir de los contenidos argumentados para avanzar en el contexto de los elementos que han de caracterizar la gestión pública en condiciones de construcción socialista, es posible definir la gestión pública socialista como:

aquel proceso en que un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y coordinar acciones y recursos con un grado de eficacia y eficiencia tal que asegura el crecimiento de la satisfacción de las necesidades sociales y cuyo carácter empresarial está condicionado a la capacidad de aportar crecientes beneficios materiales y espirituales que garantizan la reproducción ampliada de las condiciones socio - económicas en que se desenvuelve, amparada por el marco de las restricciones jurídico - políticas que le son propias.

Así, vista a través del prisma de la particularidad del proceso de construcción socialista, la gestión pública está en condiciones de alcanzar su verdadero objetivo como tal. Aun más, puede afirmarse que solo así se muestra realmente como algo nuevo y consustancial al devenir de un proceso de globalización en el que lo global sea el alto grado de dignidad humana y el profundo contenido de la equidad social.

Para expresarlo con una visión de futuro, puede decirse que será:

“Un mundo justo y globalizado, globalizado bajo otra concepción, no solo salvaría el espacio físico donde tenemos que vivir, sino que, entonces, sí habría

³⁰ Ver: Mayra Espina Prieto. **Reproducción de la estructura socioclasista cubana.** Tesis para la opción al Grado de Doctora en Ciencias Sociológicas. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 1994. (obra inédita).

³¹ Ver :María Isabel Domínguez. **Las generaciones y la juventud: una reflexión sobre la sociedad cubana contemporánea.** Tesis para la opción al Grado de Doctora en Ciencias Sociológicas. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, 1994. (obra inédita).

millones, cientos de millones, miles de millones de millonarios. No podrían serlo porque es imposible, tal como se concibe vulgarmente hoy, en bienes materiales que deben ser distribuidos de una manera equitativa y justa; lo serían en su espíritu de hombre, que solo bajo otro sistema y bajo otras concepciones pudiera llegar a enriquecerse hasta el infinito”.

Fidel Castro, 3 de julio de 1998

BIBLIOGRAFÍA

- Albi, Emilio; González-Páramo, José M. y López Casanovas, Guillem (1997): **Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos**. Editorial Ariel, SA, 1997 Barcelona, España, p. 9.
- Aucoin, Peter (1997): **Fundamentos de la Administración y Gestión Públicas**. Material docente preparado para el Diplomado de Administración Pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.
- Baró, Silvio: **De la internacionalización a la globalización**. Revista Economía y Desarrollo. No. 2, Universidad de la Habana, Cuba, 1996.
- Barzelay, Michael (1993): **Administrative Reform: Concept, Visions and Recent Experience**. Cambridge: Harvard University. John F. Kennedy School of Government. Draft Paper.
- Castro, Fidel (1959): **Discurso en el Acto de Toma de Posesión como Primer Ministro del Gobierno en el Palacio Presidencial**.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2001): **Nueva Gestión Pública y Regulación en América Latina. Balances y Desafíos**. Ed. Texto. Caracas, Venezuela.
- Certo, Samuel C., y Peter, J. Paul (1997): **Dirección Estratégica**. McGraw-Hill/ Interamericana de España, S.A. Madrid. España.
- Cornia, Giovanni Andrea (1999), **“Liberalization, Globalization and Income Distribution”**, *Working Paper*, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo. Tomado de Ocampo, J.A.; 2001.
- Domínguez María I. (1994): **Las generaciones y la juventud: una reflexión sobre la sociedad cubana contemporánea**. Tesis para la opción al Grado de Doctora en Ciencias Sociológicas. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana,. (obra inédita).
- Echebarría, Koldo, (1998): **Introducción al Diagnóstico Organizativo**. Material preparado y publicado en el Compendio del Curso para la Obtención del Diploma de Directivo da Xunta de Galicia. Escola Galega de Administración Pública. Santiago de Compostela.
 - (2001): **Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública**. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre.
- Engels, Federico (1975):
 - **El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado**. Obras Escogidas. Tomo único. Editorial Progreso. Moscú.

- **Del socialismo utópico al socialismo científico.** Obras Escogidas. Tomo único. Editorial Progreso. Moscú.
- Espina Prieto, Mayra (1994): **Reproducción de la estructura socioclasista cubana.** Tesis para la opción al Grado de Doctora en Ciencias Sociológicas. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. La Habana, (obra inédita).
- Gabiña, Juanjo (1995): **El Futuro Revisitado. La Reflexión Prospectiva como Arma de Estrategia y Decisión.** Editorial Marcombo, S.A. Barcelona, España.
- García Brigos, J.P. (2002): **Gobernabilidad en el mundo actual: Cuba socialista.** Manuscrito no publicado aportado al autor.
- Garcini y Guerra, Héctor, (1953): **Martí y la Administración Pública.** Homenaje al Apóstol. José Martí en el Centenario de su Natalicio. Colaboración Profesoral en el Anuario de 1953. Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. Universidad de La Habana. Republica de Cuba. P 125.
- Godet, Michel y Gabiña, Juanjo: **La Caja de Herramientas de la Prospectiva Estratégica.** Cuaderno publicado con la colaboración de la Misión Prospectiva de Electricidad De Francia. París.
- Guimaraes, Roberto P. (1997): **El Leviatán en Extinción?. Notas sobre Reforma del Estado en América Latina.** ILPES. Documento 97/42. Chile.
- Instituto de Filosofía, (1997): Informe de investigación realizado en el seno del Programa científico-técnico nacional **La sociedad cubana contemporánea, Retos y perspectivas,** dentro del grupo **Cuba. Teoría y sociedad** del Instituto de Filosofía. CITMA. Cuba.
- Kotter, John P. (2000): **Qué hacen los Líderes.** Ediciones Gestión 2000, S.A. Barcelona, España.
- Stoner, James A. F. (1994): **Administración.** Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- Lage, Carlos (2001): **Conclusiones del Balance Anual del Trabajo del 2000. Ministerio e Economía y Planificación.** Ed. CECM, 12 de Febrero. Cuba.
- Lahera P., Eugenio (2000): **Reforma del estado: un enfoque de políticas públicas.** Revista CLAD, Reforma y democracia, No. 16, Caracas, Venezuela.
- Lenin, Vladimir (1981): **Las tareas inmediatas del poder soviético.** Obras Escogidas en Tres Tomos, Tomo II. Editorial Progreso Moscú.
- Limia, Miguel (1999): **La sociedad cubana contemporánea. Retos y perspectivas.** Investigación realizada en el Instituto de Filosofía. CITMA. Cuba.
- Martínez, O., (1991): **Cuba: experiencias en desarrollo humano,** Revista Comercio Exterior, Vol. 41, No. 6, junio, México, p. 519.
- Lautier, B. (1998): **Representações e regulações estatais da pobreza na América latina.** Sociedades e Estado. 13, 1, 103-134. Tomado de Spink, Peter : **Modernización de la Administración Pública en América Latina.** Nueva Gestión Pública y regulación en América latina. Balances y Desafíos. CLAD. 2001.
- Machado, Geraldo, Pinho, Antonio y otros (2001): **Gestión Pública.** Cuadernos de la Fundación Luis Eduardo Magalhaes. Edición en portugués. Brasil.
- Marx, C. y F. Engels (1976): **Carta a Pavel Vasílievich Annenkov.** Obras escogidas en tres tomos. Editorial Progreso. Moscú, T-1, p.532.
- Meny, Ives y Jean-Claude Thoenig (1992) **Las Políticas Públicas.** Versión española un cargo de Francisco Morata de Barcelona: Ariel Editorial.

- Ministerio de Economía y Planificación de Cuba (2001): **Plan 2002. Instrucciones para su elaboración.** Ciudad de La Habana. Imprenta del MEP.
- Ministerio de Economía y Hacienda de España (1997): Intervención General de la Administración del Estado: **Guía para la definición de objetivos y la medición del resultado en el ámbito público.** Material docente editado por el Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación. Cuba.
- Mintzberg, Henry (1998): **La Estructuración de las Organizaciones.** Editorial Ariel, S.A. Prentice-Hall, Inc., España.
- Mondy, R. Wayne y Noe, Robert M. (1997): **Administración de Recursos Humanos.** Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), **Informe sobre desarrollo humano,** Nueva York.
- Pons, Hugo M. (2000): **Reflexiones acerca del concepto de política pública.** Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Cuba.
 - (2001): **El estado y la construcción del socialismo.** Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Cuba.
 - (2001): González, E. (2001): **Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Cuestiones Fundamentales.** Centro de Estudios de Economía y Planificación. Ministerio de Economía y Planificación (MEP).
- Robbins, Stephen P, y De Cenzo, David A. (1996): **Fundamentos de Administración, “Conceptos y Aplicaciones”,** Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A., México, 1996. (Traducido del inglés de la obra: Fundamentals of Management, Essential Concepts and Applications)
- Rodríguez, José L. (2002): Intervención en el **Seminario de Alto Nivel: “América Latina y el Caribe frente a la Globalización”.** XXIX Período de Sesiones de la CEPAL. Mayo 6 al 10. Brasilia, Brasil.
 - (2000): **Notas de conferencias impartidas en el Curso Introducción a la Política Económica de la Revolución Cubana.** Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba
- Rodrik, Dani (1999), **Making Openess Work: The New Global Economy and the Developing Countries,** Washington, D.C., Overseas Development Council.
 - (1997): **Has Globalization Gone Too Far?,** Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Stiglitz, Joseph E. (1998): **La Economía del Sector Público.** Antoni Bosch, Editor, S.A. Barcelona, España.
- Stoner, James A. F. (1994): **Administración.** Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- Tyson, Shaun y Jackson, Tony (1997): **La Esencia del Comportamiento Organizacional.** Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A. México.
- V Congreso del Partido Comunista de Cuba (1997): **Resolución Económica.** Editora Política. La Habana, 8-10 de octubre.