

**ARTÍCULO ORIGINAL**

**Aproximación a la gestión de procesos en la administración pública local en Cuba:  
análisis conceptual y procedimiento**

**Approach to Processes Management in Local Public Administration in Cuba:  
Conceptual Analysis and Procedure**

**Roger Alarcón Barrero<sup>I</sup> y Bárbara Susana Sánchez Vignau<sup>II</sup>**

<sup>I</sup> Facultad de Ingeniería Industrial y Turismo, Universidad de Holguín, Cuba.

<sup>II</sup> Departamento Docente de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, Cuba.

**RESUMEN**

La gestión por procesos resulta una vía eficaz para elevar los resultados en el ejercicio de la administración pública local. El presente trabajo propone un acercamiento al mapa de procesos para la gestión de la administración pública local cubana, resultado del análisis de diferentes contribuciones autorales, estudio de modelos y tendencias, experiencias normativas de los últimos 50 años, así como de las proyecciones aprobadas para el perfeccionamiento de la gestión pública local. A partir de la formulación teórica y epistémica del tema, se profundiza en la administración pública local cubana y se presenta un primer acercamiento al mapa de sus procesos, orientado a los resultados. Se añade un procedimiento para identificar y definir los procesos en la administración pública local que se deriva de la combinación de diferentes métodos y técnicas. Esta propuesta contribuye a la determinación de un modelo de gestión para la administración pública local cubana.

**PALABRAS CLAVE:** administración local, gestión de la administración local, mapa de proceso.

**ABSTRACT**

Management by means of processes is an effective way to raise results in the local public administration performance. This paper suggests an approach to the map of processes for local public administration management, as a result of analyzing contributions of different authors, the study of models and trends, normative experiences from the last 50 years, as well as the study of the plans endorsed for local public management improvement. Starting from a theoretical and epistemic formulation of this theme, the paper deepens into the Cuban local public administration, and a first approach to its processes map is presented,

which is directed towards results. A procedure for identifying and defining processes in public local administration is added which is derived from the combination of different methods and techniques. This proposal contributes to the establishment of a management model for the Cuban local public administration.

**KEYWORDS:** local administration, local administration management, process map.

## Introducción

El sistemático desarrollo de la administración pública se ha acompañado de diversos análisis teóricos-conceptuales, que han permitido identificar tendencias y enfoques en el tema, pero sin reconocer aún un modelo de actuación común, aceptado por todos los actores implicados en la actividad. Ello responde –entre otros aspectos– a la diversidad de contextos en cada país y región, que determina la forma de gestionar el valor público. Sin embargo, investigaciones recientes están reconociendo la implementación de diversos modelos de gestión, derivados de las continuas reformas que van sucediendo en la gestión pública. De esta forma se han incrementado los referentes teóricos para la gestión de nuevas formas de actuación en la administración pública.

El término gestión ha sido abordado por diversos autores, quienes han reconocido la actividad empresarial como pionera. A partir de la segunda mitad del siglo xx cobran fuerzas los estudios asociados con la administración pública. La década de los 90 trajo consigo cambios de pensamiento y acción en los sistemas de gobierno, donde las visiones políticas, jurídicas y de gestión en la producción de bienes y servicios públicos se integraron con mayor intencionalidad y propiciaron transformaciones en las organizaciones públicas. Paralelamente, se incrementó la producción científica sobre el tema, y el conocimiento y la tecnología de la administración corporativa se vincularon a la administración pública.

Se reconocen importantes estudios acerca de la gestión de la administración pública en artículos, tesis doctorales y maestrías que ofrecen miradas diversas sobre el tema. La incorporación del término «procesos» en la administración pública se destaca en los análisis realizados por Lorino (1993); Manganelli y Klein (1994); Zaratiegui (1999) y otros –referidos por Medina y Nogueira (2001)– quienes identifican y definen la secuencia ordenada de acciones y pasos en la gestión por procesos para la transformación de entradas (interpretadas como demanda de necesidades y expectativas de la sociedad), en salidas que ofrecen respuesta a los objetivos propuestos para la satisfacción de lo demandado. Estos análisis se corresponden con las indicaciones de las normas ISO, como acuerdos de talleres internacionales (IWA 4, 2009)<sup>1</sup> para los gobiernos locales.

En la gestión por procesos en la administración pública, resulta necesaria la clasificación ofrecida por Zaratiegui (1999) sobre la determinación de los procesos como estratégicos, clave y de apoyo. Este enfoque favorece la acentuación de las relaciones de cooperación y coordinación, el cruce continuo de las fronteras funcionales y la necesidad de una cultura orientada a los resultados comunes entre las organizaciones gubernamentales, defendiendo la lógica de orientar la gestión de los procesos hacia los resultados y no solo a los esfuerzos para alcanzar el desarrollo en las distintas fases.

Otros autores también han expuesto sus teorías en torno a la gestión de los procesos con orientación a los resultados, pero todavía son pocos los resultados en los contextos gubernamentales. Los estudios realizados evidencian brechas en el desarrollo de la gestión por procesos en la administración pública; esto se deriva de la escasa experiencia de su aplicación en las organizaciones públicas y la baja formulación conceptual teórica y epistémica sobre el particular, a pesar de las regularidades manifiestas en contextos empresariales.

La gestión por procesos propicia la mejora continua de las actividades desarrolladas y optimiza los recursos que emplea, supera la organización jerárquica tradicional, y fortalece los procesos internos interrelacionados (Ávila y Negrín, 2008); además, es imposible alcanzar una estrategia de desarrollo si no se toman en cuenta los procesos operativos (Kaplan y Norton, 2008; Moreira, 2009). Según Zaratiegui (1999) los procesos son la base operativa de gran parte de las organizaciones y gradualmente se convierten en la base estructural de un número creciente de ellas, de igual forma coincide con Ortiz (2014) en que cada vez más el éxito de las organizaciones, ya sean de producción de bienes o de servicios, lucrativas o sin fines de lucro, depende de la gestión eficiente y eficaz de sus procesos, lo cual es también reconocido por otros autores internacionales y nacionales.

En la gestión por procesos, dificultades enfrentadas por las empresas para su implantación, entre las que se destaca la evaluación de setenta procedimientos realizados por Hernández (2001), quien identifica diecisiete variables con análisis clúster; así como las consideraciones de Medina y Nogueira (2001) sobre los escasos intentos de implementación durante el proceso de planificación estratégica. Estos resultados coinciden con los criterios ofrecidos por algunos consultores y expertos en la administración pública local, resultado de un diagnóstico realizado en organizaciones gubernamentales. Estas dificultades se derivan de:

- La permanencia de una cultura organizacional que limita proveer cambios, aunque ofrezcan mejoras.
- Existencia de fuertes estructuras organizacionales.
- Desconocimiento de las personas de su función dentro de los procesos.
- Confusión al insertar el enfoque de procesos en una estructura organizacional que provoca dualidad de mandos.
- Uso limitado de herramientas para la gestión y mejora de procesos, como la representación gráfica de procesos, los análisis de puntos críticos de control e indicadores.
- Falta de alineamiento entre los procesos y la planificación estratégica.

A estas dificultades se suman otras referidas al desconocimiento de la responsabilidad en la conducción de los procesos y la delegación de decisiones en equipos constituidos o comisiones. Se reconoce la existencia, importancia y necesidad de dirección de los procesos que atraviesen horizontalmente funciones verticales, pero se carece de pronunciación protagónica.

No obstante, las experiencias y beneficios registrados por algunos países en la implementación de la gestión por procesos en la administración pública indican incremento de los indicadores de efectividad y eficiencia en la gestión de los servicios públicos. Como

resultado, se articulan personas, procesos y tecnologías en función de la satisfacción de los ciudadanos, la agilidad y flexibilidad en los cambios administrativos, la estandarización y automatización de los procesos y una mayor coordinación entre los entes administrativos. También se asegura un mejor control de los presupuestos y la evaluación de los principales indicadores de la gestión de la administración pública.

## **1. La gestión por procesos en la administración pública local cubana**

A partir de 1974, la administración pública local cubana cobró impulsos organizativos y funcionales superiores, con la puesta en funcionamiento y desarrollo de los órganos locales del Poder Popular, donde el sistema de gobiernos municipales dio cuenta de su capacidad de gestión para implementar las políticas públicas del Estado, desarrollar las comunidades y ampliar los espacios de participación popular, hasta que los cambios económicos sucedidos a partir de 1989 acentuaron una estructura más jerárquica para la toma de decisiones.

Desde los inicios del siglo xxi se aprueban en el país importantes cambios a favor de los decisores empresariales y de los gobiernos locales, como cuotas de descentralización administrativa con ampliación de los márgenes de actuación distributiva del mercado y de agentes económicos no estatales, así la administración pública local fue adquiriendo nuevas dimensiones en el marco del proceso de actualización del modelo económico cubano.

Como función esencial, las estructuras locales de gobierno garantizan la comunicación entre la población y el Estado. En las modificaciones constitucionales de los años 1976, 1992 y 2003 se consolidaron las mejores experiencias, así como la producción normativa legal sobre su funcionamiento recogidas en acuerdos, reglamentos y resúmenes: la creación de los Consejos Populares (Ley 91/2000); y las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios bajo experimento (D301/2012), con interés de evaluar en el nivel local las dificultades funcionales y organizativas, tanto de los órganos representativos como administrativos.

Asimismo, se define que en los territorios, el gobierno se ejerce y realiza a través de sus Asambleas provinciales y municipales del Poder Popular; estructuradas por un presidente, vicepresidente y secretario como dirección de la asamblea, las comisiones permanentes de trabajo como auxiliares de la asamblea en el ejercicio de sus actividades.

Los Consejos Populares como representantes de los órganos del Poder Popular en ciudades, pueblos, barrios, poblados y zonas rurales para la coordinación y cooperación de las acciones de las entidades existentes en su área –sin llegar a administrarlas, conservando su autoridad estatal– se componen por un presidente, vicepresidente y, también, por representantes de las organizaciones de masas e instituciones más importantes en la demarcación. Los delegados elegidos en las circunscripciones representan los intereses de sus electores y atienden los planteamientos y problemas existentes.

De las Asambleas surgen las administraciones locales –consejos de la administración– como órganos de dirección subordinadas a estas y constituidas, a su vez, por sus órganos de administración y entidades económicas de subordinación local a las cuales dirigen. La dirección de los consejos de administración se compone de un presidente, un primer

vicepresidente, un secretario, miembros profesionales con categoría de vicepresidentes (se le otorgan niveles jerárquicos) para la atención de las direcciones administrativas, empresas y entidades de subordinación local y otros miembros que comparten responsabilidades.

Los órganos locales de gobierno trabajan en el fortalecimiento de la planificación, supervisión y control de los procesos productivos y de servicios de las organizaciones de subordinación local; así como, en la promoción y desarrollo de estrategias en torno a lo local, a través de la gestión de proyectos económicos capaces de autofinanciarse, generar ingresos y obtener ganancias que se destinen al beneficio ciudadano.

Según el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros (CECM, 1994), el acercamiento más inmediato al empleo de la gestión por procesos en la administración pública cubana se identifica a principios de los años noventa del pasado siglo, donde se reconoce como concepto más adecuado asignar programas o actividades en los que se integren el esfuerzo de varios organismos, en vez de distribuir entre los vicepresidentes del Consejo de Administración, la atención de todos los organismos y entidades del territorio.

En el contexto cubano la instrumentación de la gestión por procesos tendría una forma transicional, al mantener las estructuras organizativas departamentales existentes, pero definiendo un responsable de cada proceso con autoridad sobre los responsables funcionales.

En la direccionalidad expresada en los documentos rectores aprobados en el VI y VII Congreso del Partido, el proceso de transformaciones que debe asumir la administración pública cubana debe orientarse por asumir un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de nuevas formas de producción y gestión; así como promover un nuevo sistema de gestión de administración pública para guiar el funcionamiento organizativo, económico y de control que asegure impactos a corto y largo plazo. Igualmente, en la visión de futuro – manifiesta en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano que resultará del proceso de actualización– se precisa el ajuste a las nuevas condiciones internas y el contexto internacional (Comité Central del PCC, 2017a).

En el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social (Comité Central del PCC, 2017b) se define el desarrollo de instituciones de administración pública modernas (eje estratégico: Gobierno eficaz y socialista e integración social, Art. 52) y en uno de sus objetivos específicos (Art. 62) se acota: consolidar un sistema de administración pública, ágil, eficaz y eficiente, cuyo propósito esencial sea la obtención de resultados en beneficio de la sociedad y del desarrollo nacional y local

Lo anteriormente expresado coincide con el Art. 10, en cuanto a implantar modelos de gestión orientados a resultados, y con lo expresado por el líder de la Revolución cubana, Fidel Castro «... es necesario que nosotros perfeccionemos nuestras técnicas de dirección y de gestión en todos los campos» (Castro, 1984).

Todo ello indica la necesidad de alcanzar nuevas formas para gestionar la administración pública que aseguren el cumplimiento de sus objetivos principales, con agregación sistemática de valor para todos los ciudadanos.

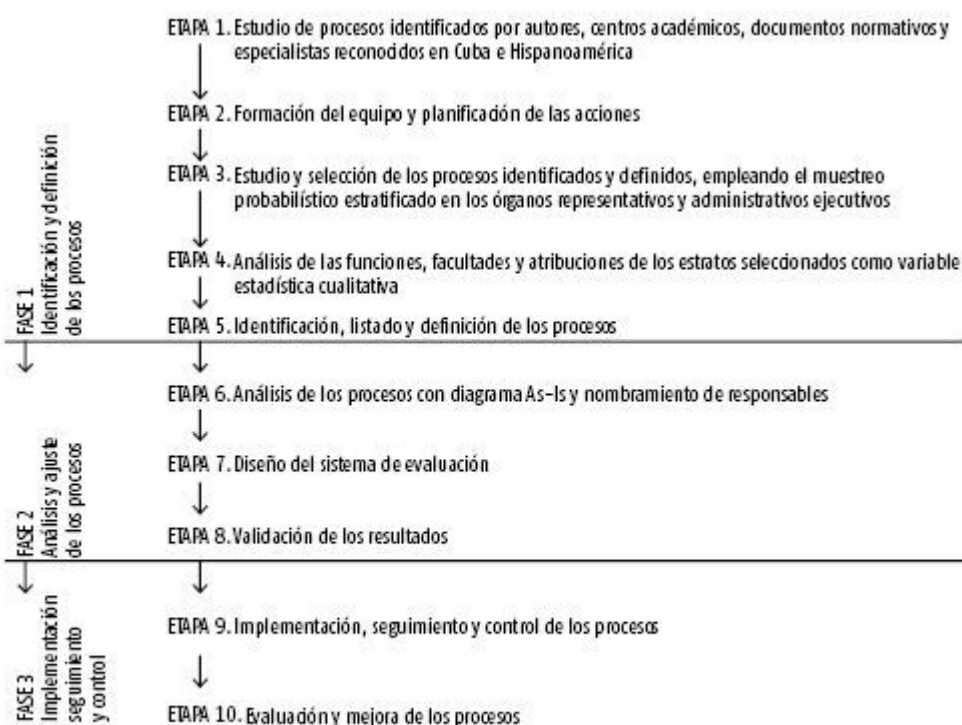
## 2. Procedimiento para la identificación y definición de procesos en la administración pública local cubana

Con el propósito de avanzar hacia la gestión de procesos en las estructuras locales del país, se estudiaron las funciones, facultades y atribuciones, en órganos representativos y ejecutivos de la administración pública local en Cuba, así como de otros países hispanoamericanos. De esta forma pudo determinarse una muestra probabilística estratificada para la identificación y definición de procesos comunes como objetivo general del trabajo. Para alcanzar tales propósitos se estableció un procedimiento en el que se adaptaron las metodologías y/o etapas propuestas por Harrington (1993); Trishler (1998); Zaratiegui (1999); Amozarrain (1999) y otros.

Se coincide en tres etapas: análisis, diseño y ajuste e implementación del proceso. Para este caso que se presenta se adoptaron las siguientes fases:

1. Identificación y definición de los procesos
2. Análisis y ajuste
3. Implementación, seguimiento y control

A continuación, la figura 1 muestra el procedimiento para la gestión de procesos en la administración pública local cubana.



**Figura 1.** Procedimiento para la gestión de procesos en la administración pública local cubana.  
Fuente: elaboración propia, adaptado de Nogueira (2002).

En la fase I del procedimiento se estudiaron minuciosamente los procesos identificados en los últimos cincuenta años por diversos autores y fuentes reconocidas en el contexto

nacional e internacional. Para lograr esto se empleó la revisión bibliográfica, además de la entrevista a expertos y especialistas.

A continuación (fase 2), se realizó el proceso de análisis, mediante la selección de técnicas de muestreo aleatorio. La muestra estratificada se ubicó en los órganos representativos, administrativos-ejecutivos y entidades subordinadas para garantizar la validez del resultado, dada la alta probabilidad de ser representativa y el menor margen de error en el estudio de las funciones y atribuciones, como variable estadística cualitativa a ser observada en los estratos mencionados por sus características para clasificar sus atributos con valores dicotómicos.

Se seleccionaron términos clave para la determinación de las variables de gestión y de los procesos. Luego, utilizando el muestreo de juicio basado en la experiencia de expertos para la validación del resultado, se pudo identificar y relacionar los procesos con actividades y subprocesos que se desarrollan en la administración pública local. Este resultado se logró con la participación de miembros de los consejos de administración de las provincias de Holguín y Las Tunas, a través de sesiones de «tormentas de ideas» e intercambios personales.

En estas sesiones se definieron los procesos relevantes y clave, con el diseño de indicadores para medir el estado de cada proceso, para ello se empleó el coeficiente de concordancia de Kendall con el objetivo de determinar el índice de concordancia de los expertos en estos aspectos.

En la figura 2 se ofrece una síntesis de la fase 1 del procedimiento para la alcanzar la gestión de procesos de la administración pública local cubana.

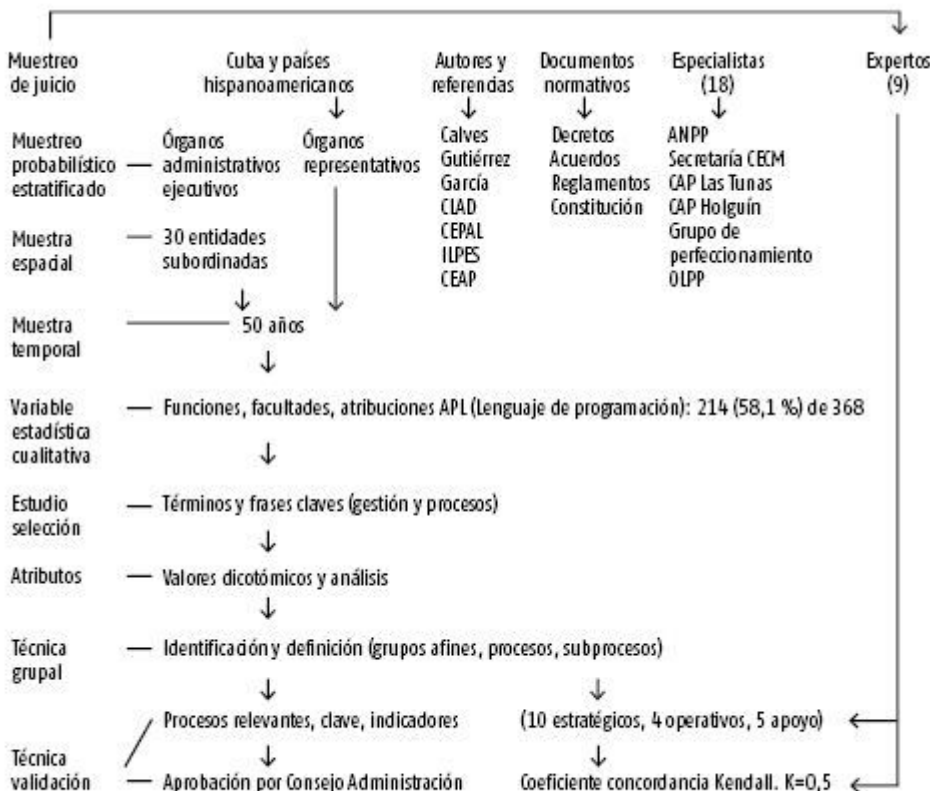


Figura 2. Mapa conceptual que sintetiza la fase 1 del procedimiento empleado.

Como resultado de este análisis, se lograron identificar y definir los procesos a gestionar por los órganos, dependencias administrativas y sus interrelaciones, y se representó su mapa de procesos para la gestión pública a nivel local.

Se integran, además, las variables de gestión y procesos que distinguen las funciones y atribuciones principales de las estructuras organizativas de la administración local cubana en el último decenio.

Con todo esto se comprueba su vínculo con las funciones diseñadas en las 30 entidades subordinadas –tomadas como muestra especial– de las que se seleccionaron 214 (58,1 %) de estas funciones, entre las más importantes de 368, que muestran también una correspondencia entre las variables seleccionadas y las funciones que más aportan a los procesos descritos en el mapa de procesos (figura 3).

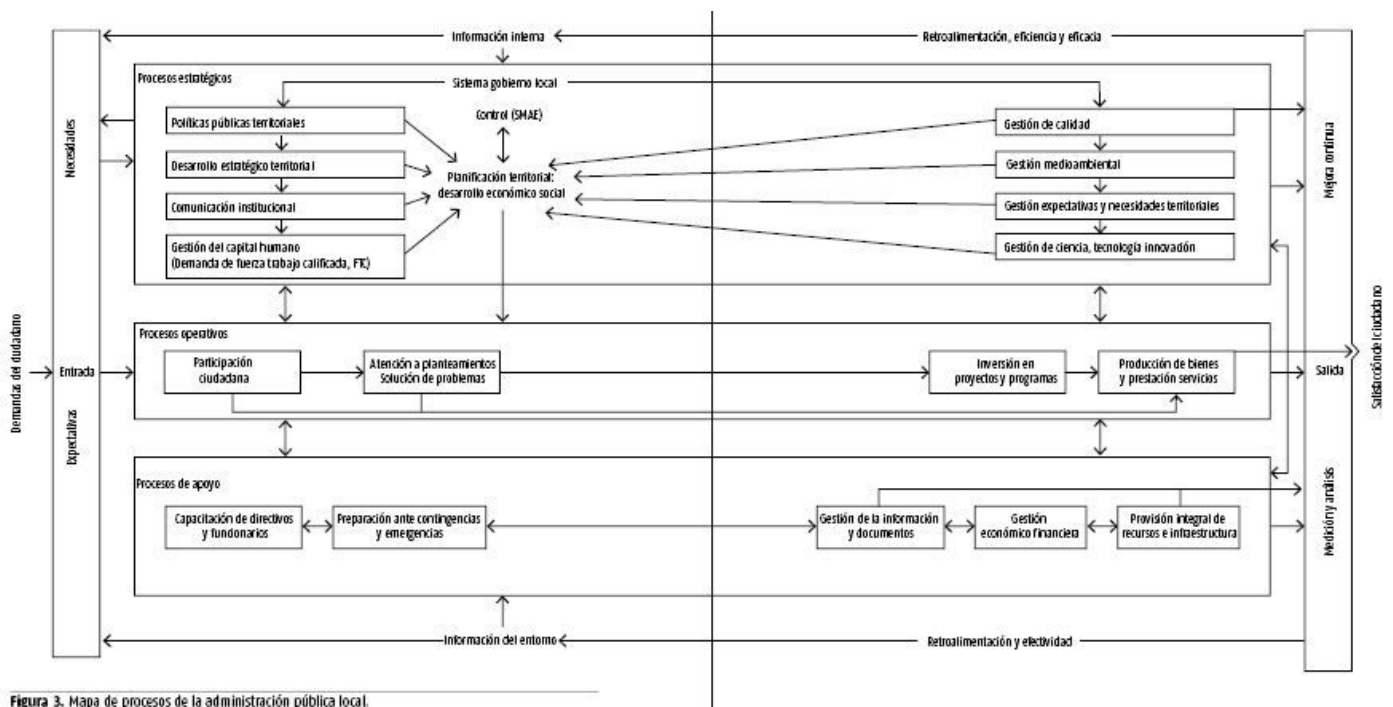


Figura 3. Mapa de procesos de la administración pública local.

### 3. Rasgos principales del mapa de procesos de la administración pública local

Los procesos de la administración pública local cubana poseen varias características ya resumidas en el mapa anterior. Entre los rasgos principales del mapa de estos procesos se encuentran:

- Las demandas del ciudadano, convertidas en necesidades (estándar mínimo) y expectativas de solución (subjetivo), constituyen las entradas de los procesos asumidos y agrega valor a los resultados.
- El desarrollo de los procesos estratégicos genera nuevas demandas; estos se interrelacionan entre ellos y, a su vez, constituyen la entrada principal de la planificación territorial anual como proceso que guía toda la gestión del sistema de administración



local. Tributa de manera directa con la gestión de la calidad de los procesos a la mejora continua.

- Los procesos operativos muestran una secuencia lógica de entradas y salidas que concluyen con el proceso que identifica la misión principal de la gestión pública, cuyo cumplimiento tiene un impacto directo en la satisfacción del ciudadano, mediante la solución de las necesidades y respuesta a las expectativas.
- Los procesos de apoyo interactúan con mecanismos estrechos de coordinación y cooperación en el sistema de gestión para asegurar la ejecución del resto de los procesos en los que la gestión de la información y la provisión de recursos son esenciales para la medición y análisis de los resultados en proceso de retroalimentación, tanto en lo interno como lo externo. En el orden interno para conocer con qué eficacia y eficiencia se gestionan los procesos con el enfoque de mejora continua y, en el orden externo para conocer el grado de efectividad con que se satisfacen las demandas del ciudadano.

#### **4. Síntesis de los procesos que participan en la gestión pública local cubana**

##### **4.1. Procesos estratégicos**

- Políticas públicas territoriales: toman en cuenta las decisiones, medidas, acciones, planes, proyectos y normas relacionadas a la acción de individuos y grupos involucrados. Resultan cursos de acción para cumplir la misión y los objetivos del gobierno local, así como contribuir a alcanzar su visión. En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, se recoge la formulación e integración de políticas con el fin estatal de perfeccionar el desarrollo sostenible y el bienestar social; mientras en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030 se define la necesidad de una mayor articulación entre el nivel central y el territorial, a fin de potenciar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas y sus capacidades para promover el desarrollo. Este proceso representa la brújula que orienta el mapa de los procesos en la dirección escogida, por la que orientan su actuación el resto de los procesos.
- Desarrollo estratégico territorial: considera la integración de esfuerzos y recursos planificados en pos del beneficio de la sociedad y el alcance de estándares de vida demandados socialmente. La elaboración de un plan de desarrollo estratégico territorial permite establecer las pautas para alcanzar metas de largo alcance, salvando las brechas financieras entre las asignaciones presupuestarias aprobadas en los planes anuales de la economía y las exigencias de la localidad. Se refiere al desarrollo integral de los territorios por medio de la elaboración de propuestas, diseño de objetivos y promoción de acciones para proyectar planes de desarrollo y estrategias a corto, mediano y largo plazo, así como, al despliegue de iniciativas para la satisfacción de necesidades sociales y económicas de los diferentes segmentos poblacionales. Este proceso reconoce los avances reales de las metas organizacionales, como la suma de los esfuerzos individuales de cada proceso.
- Comunicación institucional: resulta un proceso muy necesario para la gestión pública local, vela por la atención y correspondencia entre los asuntos debatidos por las

asambleas y los problemas existentes en el territorio, en particular aquellos de mayor incidencia en la vida de la población. En la atención a los temas, considera los criterios de los delegados y del pueblo –derivados de planteamientos y/o quejas–, como también tiene en cuenta las solicitudes e intercambios sostenidos. Asimismo, pendiente a la búsqueda de soluciones y a la información de las decisiones adoptadas en función de los problemas atendidos, se encarga de la publicación y divulgación de los acuerdos. Dentro de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se defiende el valor de la comunicación social como recurso estratégico en las organizaciones públicas y empresariales y el papel de los medios de comunicación. El proceso materializa el enfoque sistémico y participativo del conjunto de procesos presentes en la acción gubernamental, en particular, los que precisan de la retroalimentación permanente para la proyección de sus acciones.

- **Gestión del capital humano:** la profesionalización y calidad de la función pública resulta de la mejora del desempeño de los servidores públicos en todos los niveles de actuación y la necesidad de que respondan con más calidad y frecuencia a la sociedad, además de completar las necesidades de fuerza de trabajo demandada por las entidades que participan principalmente en programas económicos priorizados y la atención y desarrollo de los recursos humanos (CLAD,<sup>2</sup> 2003). En los documentos aprobados en el VI y VII Congreso del Partido se atiende el papel del estado cubano en el control de los resultados del desempeño de los directivos. En este proceso se enfatiza el papel del servidor público como esencia en el funcionamiento de todos los procesos representados en el mapa.
- **Planificación territorial:** la planificación territorial anual seguirá siendo esencial en la satisfacción de las necesidades básicas y sus resultados deben aportar parcialmente a los objetivos totales de la planificación estratégica en la formulación y coordinación de las políticas de crecimiento económico. Significa que dentro de la planificación territorial, necesariamente se insertarán segmentos de las metas de la planificación estratégica, según los plazos previstos de los objetivos y tareas para resolver el dilema de lo urgente con lo trascendente. Se identifica la planificación como la vía principal de dirección de la economía, es una categoría rectora en el diseño de los objetivos a alcanzar y para conseguir el equilibrio entre la disponibilidad de recursos y las necesidades en pos del desarrollo económico social. Este proceso constituye el elemento centralizador de la acción ejecutiva sobre el que se mueven todos los procesos.
- **Gestión de la calidad:** la desatención a las políticas de calidad en la producción de bienes y la prestación de servicios genera insatisfacción e inconformidad en los ciudadanos, por lo que se requiere definir funciones, objetivos y programas territoriales que fomenten la calidad de vida ciudadana, mediante el desarrollo de cadenas de valor entre la gestión empresarial y la proyección gubernamental, agregando valor en las acciones que se desarrollen. La garantía de mejora en todos los procesos asegura mayor calidad en los resultados finales de la gestión pública local.
- **Gestión medioambiental:** la incorporación de la dimensión ambiental en las políticas, planes, proyectos, programas y acciones públicas está presente en las funciones comunes de las organizaciones de la administración local, los ciudadanos y la sociedad en general para proteger el medio ambiente (ANPP,<sup>3</sup> 1997, Art. 3) y las acciones

ambientales para un desarrollo sostenible se basan en los requerimientos del desarrollo económico y social (ANPP, 1997, Art. 4) mediante participación efectiva de la comunidad en la toma de decisiones y el desarrollo de procesos de autogestión. Facilita la interacción entre las necesidades sociales y las naturales para la coexistencia armoniosa, por lo que su presencia en los demás procesos define sus resultados.

- **Gestión de expectativas y necesidades:** se refiere a la atención de las necesidades y expectativas más reiteradas de los electores que demandan recursos materiales y financieros, acumulados históricos sin solución concreta. Es la forma en que se analizan posibles soluciones en la atención a los planteamientos recibidos donde participan las administraciones. Existen planteamientos formulados por los electores que solo encuentran soluciones a otro nivel institucional, por esto se analizan en los consejos de dirección de las entidades o en los consejos de administración (CECM, 2003) para ser incluidos en planes a mediano y largo. Este proceso se combina con otros para asegurar la gestión efectiva de la administración local.
- **Gestión de la ciencia, la tecnología y la innovación (CTI):** propicia la inclusión del desarrollo científico tecnológico y la ejecución de investigaciones, dirigidas a incrementar la eficacia y eficiencia en las funciones comunes de las organizaciones de la administración local. La innovación en los procesos de producción, distribución y consumo de bienes y servicios públicos impulsa el desarrollo económico y social. En el documento Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se expresa como el Estado, el sistema empresarial y los sistemas de dirección atienden la CTI como principio básico, fortaleza y condición necesaria para la modernización de la estructura organizacional, el desarrollo de nuevos productos y servicios, los encadenamientos productivos y el alcance de los objetivos estratégicos del desarrollo económico social. Para ello se requiere trabajar en una dimensión con mayor acceso y aplicación en todos los sectores y actividades, en particular en aquellas generadoras de alto valor agregado, la combinación de la investigación y la innovación tecnológica. Asegura el funcionamiento óptimo de los procesos con expresión de desarrollo.
- **Control:** las decisiones y acuerdos en los diferentes niveles y áreas administrativas del gobierno debe ser objeto de evaluación, seguimiento, análisis y control como proceso permanente y dinámico, a través del cual se miden los logros alcanzados y se evalúan las causas de posibles desviaciones y la realización de acciones para superarlas. Bajo esta concepción, se asevera la idea de que todo gobierno serio y responsable está obligado a medir los resultados de su gestión, es decir, controlar la eficacia de sus planes y programas, tanto en el orden interno como de la gestión. Constituye un componente básico en las etapas de cada proceso y que define su estado real.

#### **4.2. Procesos operativos**

- **Participación ciudadana:** reconoce el diálogo permanente con la ciudadanía. Su participación y colaboración constituyen premisa para la gestión de los gobiernos y administraciones locales, en función de alcanzar sus resultados. Este proceso toma en cuenta la transparencia, el acceso a la información pública, las rendiciones de cuentas y el control popular en el uso de recursos fiscales y provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. Se implica a los ciudadanos en el trabajo de conjunto con las autoridades

gubernamentales y administrativas, para resolver problemas públicos y definir prioridades en la gestión. En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se prevé y fomenta la activa participación de los ciudadanos, el escrutinio y debate público para el desarrollo del país y el propio perfeccionamiento del Estado. Es un proceso que genera actuaciones sobre los otros.

- Atención a planteamientos: se desarrolla por medio del intercambio directo con los electores por medio de formas diferentes. Se emiten planteamientos referidos a insuficiencias organizativas y funcionales de las estructuras administrativas y de gobierno local, que hay que analizar en sesiones de trabajo de estas estructuras. Así se determinan las causas que generan las quejas, denuncias, solicitudes e inconformidades de la población para la toma de decisiones a corto plazo que conlleven respuestas rápidas, corrección de disfuncionalidades y mejoras organizativas en correspondencia con lo establecido en las normativas del país. Además, se indica adoptar decisiones que contribuyan de forma priorizada a la mejor atención de los planteamientos, quejas y solicitudes realizadas por los electores a sus delegados, independientemente de su origen, y trabajar en la identificación y erradicación de sus causas, utilizando las vías que correspondan (CECM, 2003). En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se explica que el Estado, en las transformaciones y ajustes, busca soluciones más integrales y graduales a problemas coyunturales de la sociedad. Este proceso tiene un alto impacto sociopolítico que incide de manera directa en las entradas de los demás procesos.
- Inversión en programas y proyectos: la actividad de inversión genera actividad económica y empleo a corto plazo, a su vez, sienta las bases para el desarrollo de largo plazo y debe ser sujeta a procesos que revelen calidad y eficiencia. Estos programas y proyectos propician avances que determinan el bienestar social y constituyen retos para las inversiones que se desarrollen en el país. En el documento Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se precisa que las entidades empresariales elaboran propuestas para planes de desarrollo a corto, mediano, largo plazo e inversiones en interés del desarrollo económico social. Este proceso materializa las decisiones de la voluntad gubernamental en función de los objetivos y toma en cuenta las salidas de varios procesos.
- Producción de bienes y prestación de servicios: los servidores públicos orientan sus servicios a la búsqueda de soluciones, añaden nuevos valores a la actividad por la que responde y persiguen en todo momento la excelencia para la satisfacción del bienestar de la sociedad (Calves et al., 2016). Dentro de la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se recoge que el Estado, entidades empresariales y la administración pública establecen como objetivos prioritarios la producción de nuevos bienes y servicios básicos con impacto en la economía, la calidad y condiciones de vida de la población, la defensa del país y el desarrollo socialista. A través de este proceso, se obtienen los principales resultados e impactos del cumplimiento de la acción gubernamental. Determina las salidas principales del mapa.

### 4.3. Procesos de apoyo

- **Capacitación de directivos y funcionarios:** la formación y capacitación sistemática de directivos y funcionarios constituye un reto para la gestión pública, de ahí la necesidad de prepararlos y estimularlos, además de otorgarles responsabilidades y autoridad. En el documento Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se indica que la política de cuadros, constituida en un sistema de trabajo, permite la selección, preparación, evaluación, promoción y estimulación de los cuadros del estado, gobierno y reservas. La necesidad formativa de los decisores en todos los procesos, acrecienta niveles de competencia y profesionalidad en el desempeño tanto individual como organizacional.
- **Preparación ante contingencias y emergencias:** atiende las actividades relacionadas con la preparación para la defensa del país y las medidas de defensa civil, considerando la preparación de las estructuras y organizaciones gubernamentales ante situaciones de contingencias y emergencias de todo tipo. En el documento Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano, se explica la responsabilidad y deberes del Estado y sus ciudadanos, en la búsqueda de soluciones a problemas coyunturales, de seguridad nacional y defensa del país. Refrenda la eficacia de la gestión estatal en función de la seguridad y protección ciudadana como tarea permanente de la acción gubernamental.
- **Gestión de la información y documentos:** este proceso, no solo se dirige al desarrollo de los flujos y requerimientos informativos para el funcionamiento interno de las organizaciones y la alimentación de los procesos que tributan datos y análisis para la toma de decisiones, sino también pone a disposición de la sociedad datos de interés común que permitan desarrollar nuevas ideas que resultan necesarias en un proceso de retroalimentación continua. En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano se indica el papel de los sistemas y órganos de dirección en el desarrollo de tecnologías para el uso de la información como bien público, de esta manera propicia niveles superiores de participación ciudadana, calidad de vida, perfeccionamiento del estado y desempeño de la economía. Garantiza la vitalidad funcional y organizativa del resto de los procesos.
- **Gestión económica financiera:** contempla las evaluaciones del presupuesto, los ingresos y egresos de la población y su incidencia en la liquidez del territorio; el saneamiento financiero; los efectos en la economía territorial de la gestión de los actores; correspondencia oferta-demanda de bienes de consumo; análisis económico integral del territorio; asignación de créditos presupuestarios a las dependencias; uso, explotación y conservación de los activos integrantes del patrimonio inmueble de la administración local y entidades subordinadas. En la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano queda expuesta la necesidad de alcanzar un eficiente desempeño de las unidades presupuestadas y del sistema empresarial y atender la captación de impuestos a los actores productivos. Su existencia ofrece la sostenibilidad y vitalidad financiera al resto de los procesos.

- Provisión integral de recursos e infraestructura: con el desarrollo de la innovación y la tecnología se promueven estructuras organizativas y económicas más eficientes y funcionales, una infraestructura pública de acuerdo con las necesidades difundidas en todos los sectores de la sociedad y en el ámbito público territorial. En el Plan Nacional de Desarrollo Económico Social hasta el 2030, en el eje estratégico sobre infraestructura, se fundamenta la inversión en infraestructura como esencia para sostener el crecimiento económico y social a largo plazo. El desarrollo de infraestructuras tiene efectos positivos indirectos esenciales –en términos de incrementos cuantitativos y cualitativos– en los servicios a la población. A través de este proceso se aseguran los insumos necesarios para el desarrollo de todos los procesos.

## Conclusiones

Los resultados expuestos explican el valor de la gestión de procesos en las organizaciones –con énfasis en las administraciones locales– que tienen ante sí un alto compromiso con la satisfacción de las demandas ciudadanas. Para alcanzar esta meta, es preciso disponer de herramientas que faciliten la identificación y definición de los procesos en correspondencia con los paradigmas de actuación de las administraciones públicas.

Para Cuba, la Conceptualización del Modelo Económico y Social de Desarrollo, en unión de otros documentos rectores, incide en el quehacer de sus administraciones públicas locales, al pautar la gestión de los procesos que conforman el entramado de la gestión pública local. El procedimiento que se ofrece, permite adentrarse en el estudio y análisis de los principales procesos de la gestión pública local cubana y, en consecuencia, generar actuaciones más efectivas y eficientes para dar cumplimiento a los objetivos de la administración pública.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMOZARRAIN, M. (1999): La gestión por procesos, Editorial Mondragón, Corporación cooperativa, Madrid.

ASAMBLEA NACIONAL DEL PODER POPULAR (ANPP) (1997): «Ley No. 81 de 1997 (Art. 3 y 4.)», Del Medio Ambiente, La Habana.

ÁVILA, T. Y. Y E. NEGRÍN (2008): «Aspectos de interés sobre los sistemas de gestión y control de la información para las organizaciones», en Monografías (2008), CD-ROOM, Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba

CALVES HERNÁNDEZ, S.; O. GUTIÉRREZ CASTILLO; J. PÉREZ OTTON Y L. BARREIRO POUSA (2016): Problemas de la gestión en la administración pública, Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana.

CASTRO, F. (1984): «Discurso pronunciado en el Acto central por el XXXI Aniversario del Asalto al Cuartel Moncada el 26 de julio», Cienfuegos.

CECM (1994): Resumen de las experiencias sobre el funcionamiento de los Consejos de la Administración, p. 5, La Habana.

CECM (2003): Análisis sobre algunos aspectos del funcionamiento de los órganos locales del Poder Popular, Secretaría de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Imprenta de las Oficinas Auxiliares de la ANPP, 2 de septiembre, La Habana.

CECM (2007): «Acuerdo No. 6176/2007. Reglamento de las administraciones locales del Poder Popular», Art. 13, La Habana.

CLAD (2003): «Carta Iberoamericana de la Función Pública», Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La Paz, Bolivia.

COMITÉ CENTRAL DEL PCC (2017a): «Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista», documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC, el 18 de mayo de 2017, La Habana.

COMITÉ CENTRAL DEL PCC (2017b): «Bases del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030: visión de la Nación, ejes y sectores estratégicos», documentos del 7mo Congreso del Partido aprobados por el III Pleno del Comité Central del PCC, 18 de mayo de 2017, La Habana.

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA (2001): «Ley No. 91 del 2000: De los Consejos Populares», La Habana.

GACETA OFICIAL DE LA REPÚBLICA (2012): «Decreto No 301: Sobre las funciones estatales y de gobierno que se ejercen y cumplen en las provincias y municipios objeto del experimento, autorizado a realizar en sus respectivos territorios», La Habana.

GARCÍA, I. M. (2007): «La nueva gestión pública: evolución y tendencias», en S.G.D.P. y Gastos (ed.), Presupuesto y gasto público, Instituto de Estudios Fiscales, Salamanca, pp. 37-64.

HARRINGTON, H. J. (1993): Mejoramiento de los procesos de la empresa, McGraw-Hill of Management, Santa Fe de Bogotá.

HERNÁNDEZ, A. (2001): La gestión de operaciones y el control de gestión. Propuesta de un sistema de control, Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba.

IWA 4 (2009): «Directrices para la aplicación de la norma ISO 9001: 2008 en el gobierno local», Fundación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), México D.F.

KAPLAN, R. Y D. P. NORTON (2008): «The Execution Premium. Integrando la estrategia y las operaciones para lograr ventajas competitivas (1ra ed.)», Ediciones Deusto, Barcelona.

PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (PCC) (2017): Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución para el período 2016-2021, julio, La Habana.

LORINO, P. (1993): El control de gestión estratégico: la gestión por actividades, Editores Boixareu Marcambo S.A., Barcelona, España.

MANGANELLI, R. Y M. KLEIN (1994): ¿Cómo hacer reingeniería?, Editorial Norma, Bogotá.



MEDINA, A. Y D. NOGUEIRA (2001): «Para la clasificación y caracterización de sistemas productivos», en Monografías (2008), CD-ROOM, Universidad de Matanzas Camilo Cienfuegos, Cuba.

MOREIRA, M. (2009): «Gestión por procesos y su aplicación en las organizaciones de información. Un caso de estudio. Segunda parte», Ciencias de la Información, vol. 40, n.o1, pp. 21-32.

NOGUEIRA, D. (2002): «Modelo conceptual y herramientas de apoyo para potenciar el control de gestión en las empresas cubanas», tesis de doctorado en Ciencias Técnicas, Universidad de Matanzas.

ORTIZ, A. (2014): «Tecnología para la gestión integrada de los procesos en universidades. Aplicación en la Universidad de Holguín», tesis de doctorado en Ciencias Técnicas, Universidad de Holguín.

SÁNCHEZ VIGNAU, B. S. et al. (2016). Contribuciones al conocimiento de la administración pública. Editorial Universitaria Félix Varela, La Habana, Cuba.

TRISHLER, W. E. (1998): Mejora del valor añadido en los procesos, Ediciones Gestión 2000, S.A., Barcelona, España.

ZARATIEGUI, J. R. (1999): «La gestión por procesos: su papel e importancia en la empresa», Economía Industrial, vol. VI, n.o 330, Madrid, pp. 81-88.

RECIBIDO: 17/12/2017

ACEPTADO: 18/1/2018

Roger Alarcón Barrero. Facultad de Ingeniería Industrial y Turismo, Universidad de Holguín, Cuba. Correo electrónico: mlfon@uho.edu.cu

Bárbara Susana Sánchez Vignau. Departamento Docente de Administración Pública, Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno, Cuba. Correo electrónico: bsusana@esceg.cu

## NOTAS ACLARATORIAS

1. IWA 4 (2009): Acuerdos del Taller Internacional (International Workshop Agreement) referido a las directrices para la aplicación de la Norma ISO 9001:2008 en el gobierno local, aprobada en México en noviembre de 2008. El Taller fue organizado por la Fundación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), sede de la Secretaría Internacional del IWA 4 con el propósito de proporcionar a los gobiernos locales en todo el mundo un enfoque coherente sobre la gestión de la calidad.
2. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
3. Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba.