

Retos de la Administración Pública en Cuba

Challenges of the Public Administration in Cuba

Orlando Gutiérrez Castillo^{1*}

Lourdes Tabares Neyra²

Lisette Pérez Hernández³

¹Universidad de La Habana, Cuba.

²CEAP, Universidad de La Habana, Cuba.

³Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Cuba

* orlandoivis@gmail.com

Resumen

La Administración Pública en casi todo el mundo se encuentra inmersa en un proceso de cambio. El perfeccionamiento del Estado conlleva la modificación en el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para poder dar respuesta a los diferentes retos de la vida social, política, económica, medioambiental y jurídica. Ella no está ajena a esta situación y enfrenta en la actualidad uno de los desafíos más relevantes en toda la historia de la Revolución: la Administración Pública existe por y para el entorno que la circunda y su reto principal consiste en dar respuesta efectiva a los requerimientos que le impone la sociedad como un todo. Ello exige replanteamientos importantes en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la Administración Pública, partiendo de una clara comprensión del papel que le corresponde y la responsabilidad social que tiene.

Palabras clave: Administración Pública, retos.

Abstract

The public administration in almost all the world is immersed in a process of change. The improvement of the State entails the modification of the behavior of its institutions and of the personnel that carries out its functions in order to be able to respond to the different challenges of social, political, economic, environmental, and legal life. It is not unaware of this situation and currently faces one of the most relevant challenges in the history of the Revolution: the public administration exists by and for the environment that surrounds it and its main challenge consists in giving an effective response to the requirements that society imposes as a whole. It requires important rethinking in the conception of the management and operation of the public administration, starting from a clear understanding of the role that corresponds to it and the social responsibility it has.

Keywords: Public Administration, Challenges.

Recibido: 03/08/2018

Aceptado: 14/09/2018

Introducción

Abordar los retos de la Administración Pública tiene estrecho vínculo con los fines de servicio y gestión que esta persigue.

En el contexto actual no es posible imaginar una sociedad civilizadamente concebida que se estructure y funcione obviando los roles de la Administración Pública. Es imprescindible como parte del entramado institucional encargado de materializar las políticas públicas, impartir justicia, brindar seguridad, y enfrentar los complejos y distintos escenarios que se presentan en la esfera internacional. El debate en torno a la Administración Pública, su importancia y trascendencia, está inmerso en el propio debate acerca del Estado en cualquier época histórica. Una sociedad sin Estado, Gobierno y Administración, no es posible en la actualidad; es una sociedad desarticulada, incapaz de gestionar los requerimientos y las necesidades de sus ciudadanos en beneficio de ellos mismos y del país.

De manera que hoy día pudiera polemizarse acerca del tamaño de la Administración Pública, su papel concreto en determinada sociedad, sobre cómo funciona y cuál es su verdadera o anhelada eficacia; pero sería muy difícil cuestionarse su pertinencia como institución.

En el siglo XXI, ante los ingentes problemas de la sociedad a escala global, la propia relevancia de la Administración Pública le impone retos, en tanto, las sociedades esperan que la administración sea avanzada, ágil, eficiente, y que las respuestas a las demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos resulten cada vez más efectivas.

Con los adelantos de las comunicaciones y la informatización también surgen nuevos retos relacionados con las competencias, la eficiencia y la calidad en el área de la formación y la capacitación de los Recursos Humanos.

De manera que el presente trabajo se propone identificar algunos de los retos más importantes que a escala global y nacional enfrenta el perfeccionamiento de la Administración Pública en su concepción, efectividad y control.

La administración pública en su doble aspecto: sujeto y objeto

El Derecho público configura la estructura y actividad de la Administración Pública como parte de la organización del Estado, y le encomienda la gestión de los fines de interés general, bajo la sumisión plena a la ley y al Derecho (Morell Ocaña, 1988, pp. 37-38).

«Administración» implica gestión, servicio subordinado; mientras, la condición de «pública» señala su posición de servicio al pueblo. La conexión de ambas pautas arroja el resultado de entender por «Administración Pública» una estructura organizativa puesta al servicio de los ciudadanos para la realización de una gestión subordinada a los intereses públicos e imprescindibles para la convivencia. Con esta palabra se entiende «la actividad y el órgano; es decir el conjunto de actos y operaciones propios de aquélla, y de ahí nace el concepto de función administrativa, y las estructuras, entes y órganos llamados a desarrollarla» (Cazorla Prieto, 1993, pp. 41-42). «La Administración Pública tiene una misión global, el atendimento de las necesidades existenciales comunitarias» (Martín Mateo, 1996, p. 23). «Su actividad se exterioriza sustancialmente en actos de ejecución, pero también en actos de legislación (reglamentos) y de jurisdicción» (Garrido Falla, 1994, pp. 39-40). «La Administración Pública, en su actuar, no puede reducirse a la llamada función ejecutiva. Sus

actividades van más allá del simple aplicar de la ley. Ella es en sí misma acción y actividad encaminada a cumplimentar fines estatales» (Garcini Guerra, 1986, p.13).

En resumen, al decir de (Garcini Guerra, 1986): «la Administración se nos presenta en un doble aspecto. Como sujeto es un complejo de órganos, armónicamente constituido, unido por relaciones jerárquicas y de coordinación. En su objeto es acción, actividad encaminada a cumplir finalidades estatales. Si delimitamos la actividad administrativa en la esfera total de las actividades del estado y determinamos los órganos que la tienen a su cargo, tendremos la noción general de lo que es la Administración Pública» (p. 20).

Una mirada general a la modernización de la administración

La propia modernización de la administración supone el primer reto. El impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez, para lo cual resulta imprescindible evolucionar y modernizarse. La modernización de la Administración Pública se identifica con formas de gestión que mejoren y transformen de raíz los procesos y el accionar administrativo para superar el actuar tradicional. No es un proceso sencillo, implica romper inercias e, incluso, afectar intereses de muchos grupos arraigados. Requiere entender y reconocer, en primer lugar, cuáles son los puntos de partida necesarios, e identificar las fortalezas y debilidades a las que se enfrenta el cambio.

Existen elementos clave en esta modernización, en especial relacionados con alcanzar una mayor participación de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, que contribuya a que la atención de las instituciones públicas sea eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria.

En los últimos tiempos la participación ciudadana se fomenta bajo la forma de contraloría social y sistemas de atención directa a la población. Este proceso implica el acercamiento de la toma de decisiones al lugar donde se requieran, buscando mayor flexibilidad, lo que lleva aparejado la necesidad de descentralizar funciones y desconcentrar facultades, para beneficiar en primer lugar a los ciudadanos y posibilitar el mejoramiento del servicio público, a la vez que promover el desarrollo de las regiones y los territorios.

Otro reto relacionado con la modernización administrativa se centra en simplificar los tortuosos trámites que a todos los niveles se requieren para gestiones mínimas, y de este modo alcanzar la consecuente disminución de los malestares y trastornos que ocasionan.

También en estrecho vínculo con la modernización de la administración se agudiza la necesidad de preparación, capacitación y profesionalización de los funcionarios públicos, quienes ejecutan en la práctica las diferentes acciones administrativas que se promueven, y son a la vez quienes interactúan con la población. Con ese propósito resultaría ideal contar con un servicio profesional de carrera, que pudiera garantizar la adecuada selección, el desarrollo profesional y el retiro digno de los servidores públicos, todo esto a través del fortalecimiento y la actualización de los conocimientos y habilidades en pos de un mejor desempeño de la función administrativa.

En otro orden, referirse en la actualidad a una administración moderna requiere tomar en cuenta los aspectos relacionados con la evaluación y gestión de la calidad del servicio y las propias instituciones del sector público, lo que demanda fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño, así como lograr un ambiente de credibilidad en relación con el uso honesto, eficiente y eficaz de los recursos públicos, para prevenir y sancionar actos de corrupción de manera adecuada y oportuna. En ese sentido, también se imponen acciones para la mejora y modernización de los servicios y la promoción de métodos que simplifiquen los procedimientos administrativos.

Desde otra perspectiva, se requiere también una mirada de conjunto hacia cuál debe ser el papel del Estado en la sociedad, no a partir de una intervención generalizada y omnipresente, sino como impulsores y facilitadores de incentivos y sanciones para promover comportamientos «positivos» en todos los aspectos de la actividad del mercado, y limitar los excesos del propio mercado.

Igualmente, se reconoce el papel del Estado, el Gobierno y la Administración, en el diseño, la implementación y la ejecución de políticas, dirigidas a la reducción de la pobreza y la desigualdad, lo que incluye inversión en infraestructuras, la garantía de igualdad de condiciones y competencia justa, además de la protección del capital intelectual, para contribuir a la innovación y el establecimiento de un entorno regulatorio que facilite los negocios, estableciendo normas en el ámbito correspondiente.

En escenarios complejos, es necesario contar con estructuras estables, sólidas, que actúen conforme al Derecho, para garantizar que el sistema funcione como corresponde. En tiempos de crisis financiera el Estado rescata a los bancos en quiebra, a sectores estratégicos en retroceso e, incluso, a países enteros al borde del abismo. En estas situaciones, la administración debiera garantizar la estabilidad y

evitar una crisis del sistema, que termine afectando a los ciudadanos, para lo cual se debe aumentar el gasto social. Esas y otras experiencias demuestran la necesidad de un sector público sólido que actúe con inteligencia y eficiencia, sin tener que recurrir a un aumento del gasto público.

Las sociedades modernas exigen transparencia de sus administraciones públicas. Es necesario dar cuenta a la población interesada de cómo se administran los recursos públicos, qué decisiones se toman y por qué se actúa de una manera u otra. Hoy día se cuenta con la tecnología, los recursos y los conocimientos para hacer que la administración sea abierta, participativa y capaz de mostrar en todo momento qué hace, cómo gasta y cómo decide.

La sociedad civil del siglo XXI resulta cada vez más activa y cada día reivindica con más fuerza su derecho a saber, a controlar y a decidir. En ese sentido, para reforzar la transparencia pública se necesita que el acceso a la información se encuentre regulado por la ley.

El poder no es un ente abstracto, se materializa a través de la acción de los sujetos que lo expresan, en el ámbito formal, a partir de mecanismos, métodos y procedimientos refrendados legalmente; mientras que en el ámbito material se concreta en las acciones políticas tendentes al logro del consenso, la hegemonía y la instrumentación de la ideología política prevaleciente. ¿Quién decide, por qué, cómo lo hace, de qué forma inciden los interesados en esas decisiones, cómo se controlan y se evalúan las decisiones? son preguntas, algunas de ellas con disímiles respuestas, que pudieran generar las claves para el logro de un lenguaje común en torno al poder (Pérez Hernández, 2008, p. 190).

La Administración Pública moderna tiene que adaptarse a exigencias crecientes desde una sociedad civil cada vez más avanzada, que demanda y promueve el Gobierno abierto a partir de elementos como la transparencia, la accesibilidad, la publicidad y mayor capacidad de respuestas ante nuevas ideas y demandas, en estrecha relación con los principios de buen Gobierno: la rendición de cuentas, la justicia, la equidad, la eficiencia, el respeto del imperio de la ley y los altos estándares de comportamiento ético.

En correspondencia con el Gobierno abierto se requiere fomentar el diálogo e interactuar con los ciudadanos, los que tienen que actuar de forma activa, como partícipes de las decisiones y, al mismo tiempo, como emisores de ideas de interés, en tanto este concepto abarca mucho más que la sola información.

La modernización de la Administración Pública tiene también como reto fomentar la colaboración entre sectores públicos y privados, dado que cooperando pueden generarse múltiples sinergias que

beneficiarían al conjunto de la sociedad. De esa forma, a la vez que se desarrolla un papel impulsor, se fortalece como garante de un funcionamiento equilibrado de la economía y la sociedad.

Precisamente, es la administración la que está llamada a poner en marcha proyectos de infraestructura, cambios estructurales y reformas significativas del modelo productivo. Se necesita de ella y del Estado en general para asegurar la estabilidad financiera, para contar con una mano de obra cualificada o para afrontar los riesgos del cambio climático. El sector público desempeña un importante papel en el campo de la innovación, por lo que, tanto su fomento como su protección resulta clave y determina el futuro del sector privado.

De todo lo anterior se deriva que pueden generarse alianzas entre el sector público y el privado. La participación del capital privado en la financiación de infraestructuras, la explotación de bienes de titularidad pública por parte de compañías concesionarias o la prestación de servicios universales por parte de agentes privados, contribuye a que lo público sea más eficiente y sostenible, sin menoscabo de la calidad de los derechos sociales o de la titularidad pública.

En el mundo actual, en la sociedad en que vivimos, se impone la modernización de la Administración Pública, máxime con el vertiginoso desarrollo de la información y las comunicaciones. Este reto también insta a las empresas, las asociaciones, los colectivos, las instituciones y, especialmente, a las personas a reformas sostenibles, que estén enmarcadas en estrategias bien definidas con el objetivo supremo de mejorar y crecer en términos de calidad, servicio y eficiencia.

La Administración Pública en Cuba. Sus retos

La Administración Pública cubana enfrenta en la actualidad uno de los desafíos más relevantes en toda la historia de la Revolución. Este no solo consiste en enfrentar los retos de un entorno internacional globalizado y turbulento, y, al mismo tiempo, asegurar las conquistas del proyecto revolucionario; sino también, en acoplarse sinérgicamente al proceso de transformaciones estructurales que se despliega en el país, encaminado a superar errores del pasado y a reorientar a la sociedad cubana por derroteros de sostenibilidad, integración y competitividad. En la asunción de este desafío desempeñan un papel fundamental los directivos de la Administración Pública, quienes están interpelados a enfrentar un cambio de mentalidad en la gestión. Tal cambio precisa la adopción de

nuevos paradigmas gerenciales en consonancia con las transformaciones que se desarrollan; coyuntura en la que los procesos de formación de directivos tienen una preponderancia vital.

En la actualidad el sistema económico cubano se encuentra inmerso en un proceso de transformación de sus proyecciones futuras. El alcance y la complejidad que caracterizan estos cambios, requieren del replanteamiento de la concepción en la que ha descansado el funcionamiento de la Administración Pública hasta la actualidad. En este sentido, resulta imprescindible la consolidación de acciones proclives a la gestión del cambio, sustentadas en la generación de un pensamiento estratégico, que además garanticen conductas proactivas y creativas en el ámbito de la Administración Pública.

Este panorama es bien complejo. Resolver problemáticas concretas, necesarias y posibles de la población es un compromiso ético y político de la dirección del Gobierno a todos los niveles; ello supone estimular la creatividad, pensar, hacer y desarrollar proyectos coherentes que reporten los ingresos necesarios para continuar con nuevos proyectos y para enfrentar la solución de las necesidades individuales y colectivas acumuladas. La profundidad y la agilidad que exige la actualización del modelo socioeconómico cubano demanda conocimiento, confianza, ruptura de prejuicios, transparencia en la gestión, la toma de decisiones y el manejo de los recursos, espacios equitativos y procedimientos claros –nada burocráticos–, que estimulen la participación ciudadana (Tabares Neyra, 2017, p. 20).

En ese contexto, las reformas que en la actualidad implementa el Gobierno cubano están principalmente relacionadas con el desempeño de la economía del país. La mayoría de las modificaciones en las políticas sectoriales, como parte del proceso general de cambios, se encaminan a hacer más eficiente la economía nacional y a elevar su productividad con el objetivo declarado, de impulsar el socialismo cubano y su política social. Desde la perspectiva gubernamental, las expectativas del cambio son muy altas: se espera que este provenga primero como efecto de las reformas económicas, pero también como consecuencia de una refuncionalidad del entramado político-institucional y como producto de una mayor participación ciudadana.

Las reformas que se llevan a cabo, mejor conocidas como «la actualización del modelo económico», tienen como uno de sus principales rasgos el énfasis en cambios de políticas económicas y sociales, sin modificaciones políticas.

La idea de hacer más eficiente el aparato de la Administración Pública se distingue por la necesidad de democratizar el proceso decisional, descentralizar y desconcentrar servicios públicos, para responder de forma más eficiente a las necesidades específicas de la sociedad.

El objetivo esencial de las reformas bajo el actual perfeccionamiento del modelo se identifica con una «batalla económica», dirigida a la preservación y el desarrollo del socialismo en Cuba, un socialismo próspero y sostenible, definido por la propiedad estatal sobre los medios de producción. En Cuba existe y existirá propiedad social sobre los medios de producción, porque ése es el socialismo. Actualizar el modelo no cambia la base estructural. Para tales fines se planteó la necesidad de redirigir el ámbito productivo de manera tal que se hiciera funcional a las exigencias actuales del desarrollo económico y social a través de la alternativa socialista. Es un proceso que incluye cambios en las políticas económica, social, laboral, educativa, migratoria, tributaria (definida como instrumento para la justicia social), de inversión (extranjera), entre otras.

Ha sido reconocido que el reto que enfrenta en esta época el país es la aplicación de medidas de fondo que, a diferencia de otros momentos de la transición al socialismo en Cuba, impulsen mecanismos que vayan a la esencia de los problemas y no queden en la superficie, atacando solo los síntomas.

De forma sintética algunos retos a considerar pueden ser los siguientes:

- Organización de la gestión de la Administrativa Pública sobre la base del principio de colaboración, con visión sistémica a partir de procesos sustentables, conformados por fases, de manera que el cumplimiento, la efectividad y la eficiencia de cada una de ellas condicionen la continuidad y calidad del proceso en su conjunto.
- Determinar jurídicamente cuáles servicios públicos se deben considerar esenciales en régimen de monopolio estatal, para establecer, por la misma vía, las garantías de su efectiva prestación.
- Se deben perfeccionar los mecanismos de control.
- Dictar regulaciones que contribuyan a la calidad de los procesos administrativos a partir de su concepción, diseño, implementación, control y responsabilidad de la Administración Pública.
- Las normativas jurídicas deben responder al principio marco de objetividad normativa, es decir, cada norma jurídica debe reflejar la práctica de lo regulado en el momento en que rige y, por tanto, se debe ir ajustando constantemente para que no se desvincule de la realidad normada jurídicamente.

- En materia local resulta preciso regular la autonomía municipal como principio de funcionamiento para que los Municipios puedan, en correspondencia con sus funciones y competencias, hacer frente a los requerimientos administrativos territoriales.
- Determinación –para garantizar la expresión real de la unidad administrativa– del alcance de los siguientes principios: de subordinación de los órganos administrativos a los órganos representativos, de competencia, de centralización y descentralización, de concentración y desconcentración, de cooperación y coordinación, de autonomía, de control, de participación y de rendición de cuenta (Pérez Hernández y Díaz Legón, 2015, p. 343).
- Sobre la base de su naturaleza político-administrativa, en cualquier perfeccionamiento municipal, las relaciones entre los órganos deben sustentarse sobre la base de los siguientes parámetros:
 - Conformación de los Municipios a partir de cuotas de independencia orgánica y funcional, cimentada por la propia economía local y la soberanía financiera –fundamentalmente en la vertiente de los gastos.
 - Consagración de un Municipio dual, con dos órganos, uno representativo y otro con funciones administrativas.
 - Regulación y estimulación de integración y colaboración de los municipios entre sí.
 - Municipalización progresiva de los principales servicios públicos en pos del desarrollo y satisfacción de las necesidades mínimas locales.
 - Asunción de la participación popular como atributo consustancial de la vida municipal y nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CAZORLA PRIETO, LUIS M. (1993): *Temas de Derecho Administrativo*, Ed. Escuela de Inspección Financiera y tributaria, Madrid.
- GARCINI GUERRA, HÉCTOR (1986): *Derecho Administrativo*, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, Cuba.
- GARRIDO FALLA, Fernando (1994): *Tratado de Derecho Administrativo*, Ed. Tecnos, vol. I, Madrid.

- MARTÍN MATEO, RAMÓN (1996): *Manual de Derecho Administrativo*, Ed. Trivium S. A., Madrid.
- MORELL OCAÑA, Luis (1988): *Curso de Derecho Administrativo*, Ed. Arazandi, t. I, Navarra.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, LISSETTE (2008): «El Municipio y la elevación de su efectividad social. Algunas consideraciones relacionadas con su dimensión jurídica», *Revista AÍDA Ópera Prima de Derecho Administrativo, Opus*, n.º 4, UNAM, julio-diciembre, México.
- PÉREZ HERNÁNDEZ, LISSETTE y DÍAZ LEGÓN, ORESTES (2015): *¿Qué municipio queremos? Respuestas para Cuba en clave de descentralización y desarrollo local*, Editorial UH, La Habana.
- TABARES NEYRA, LOURDES (2017): *Administración pública local. Retos y perspectivas al calor del perfeccionamiento del Modelo Económico Cubano*, Editorial Universitaria, La Habana.