



Diciembre 2019 - ISSN: 2254-7630

TÍTULO: EL PROCESO DE GESTIÓN MULTIDIMENSIONAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES.

Autor: MS.c Jorge Luís Guach Estévez (PA)¹.

Profesor de la Universidad de Holguín. E-mail: iguash@uho.edu.cu

MSc Elizabeth Hevia Carro².

Universidad de Ciencias Médicas, Holguín. E-mail: elihevia@infomed.sld.cu¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Jorge Luís Guach Estévez y Elizabeth Hevia Carro (2019): "El proceso de gestión multidimensional de las políticas públicas y sociales", Revista Caribeña de Ciencias Sociales (diciembre 2019). En línea: <https://www.eumed.net/rev/caribe/2019/12/politicas-publicas-sociales.html>

Resumen:

Como nunca antes el mundo necesita de una gestión eficiente y humana que supere la depredación y los egoísmos de cualquier signo. Al decir de un destacado deportista de talla mundial: Un jugador puede ganar un juego. Obtener el campeonato solo puede ser posible por el trabajo planificado y cohesionado de todo el equipo. Todo proceso humano que aspire a resultados sostenibles y ascendentes conlleva una meticulosa labor de gestión de los recursos humanos, materiales, financieros, tecnológicos, comunicacionales y emocionales, que de forma integrada y sinérgica permita alcanzar los objetivos propuestos con el menor costo social y a la vez el mayor índice de eficiencia, eficacia y efectividad, desterrando la improvisación y el voluntarismo aniquilador. La gestión es un proceso científico complejo, multidimensional, que requiere conocimientos, voluntad y compromiso de los diferentes actores- públicos y privados, en el desarrollo humano a nivel institucional, organizacional o comunitario. No bastan las buenas intenciones. Se necesita ciencia, conciencia y constancia.

Palabras clave: Gestión, Políticas públicas y sociales, modelos de gestión, tecnologías sociales, procesos.

Summary:

As never before the world is in need of an efficient and human management that exceeds the depredation and egoisms of any kind. A worldwide size outstanding sportsman said: A player can win a game. Obtaining the championship can only be possible due to the planned and united work of the whole team. All human process that hope to achieve upraising and sustainable results needs a meticulous management of his human, material, financial, technologic, communicative and emotional resources, to reach the objectives delineated with the lowest social cost and the higher efficiency, efficacy and effectiveness index, banishing the improvisation and the voluntarism. The management is a complex and multidimensional

¹ Jefe de la disciplina Desarrollo y políticas públicas y sociales. 49 años de experiencia docente. Autor de varios libros y artículos científicos sobre el tema. Dpto. de ESC y Sociología, Universidad de Holguín, Cuba

² Especialista de Segundo grado en administración de salud. Metodóloga principal de calidad en sistemas de salud pública.

scientific process that requires knowledge, willingness and commitment between the different public and private actors, in the human development considering an institutional, organizational or communitarian level. Good actions are not enough. Science, conscience and perseverance are needed.

Key words: Management, public and social politics, management models, social technologies, processes.

INTRODUCCIÓN:

“Prever es la cualidad esencial, en la constitución y gobierno de los pueblos. Gobernar no es más que prever” José Martí.

En los inicios del siglo XXI se asiste a un modelo de progreso humano contradictorio y plagado de incertidumbres, con crecientes asimetrías entre el deber ser y el ser civilizatorio que se ha construido. Las diferentes epistemologías existentes no pueden explicar en toda la magnitud los retos y desafíos que se enfrentan en medio de tendencias que apuntan cada vez más a la autoaniquilación- de no revertirse a tiempo la locura, la ambición y el desprecio por los valores que deberían sustentar la vida en el universo.

La preservación de la especie humana y el planeta mismo dependen cada vez más de profundas transformaciones conceptuales y estructurales de los sistemas sociales que permita un re-encuentro del hombre consigo mismo, o sea su humanización plena. Ello exige transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo donde prime una noción universal de bienestar no como proceso lineal, homogeneizante, sino en un sentido ético de proyecto de humanidad solidaria que incluye y respeta la diversidad. Un modelo que rescate la centralidad de lo humano, lo emancipatorio, la autogestión de las capacidades de los actores sociales en la solución de objetivos y metas comunes, a partir de visiones y prácticas que asumen la realidad como proceso contradictorio, de tensión entre tendencias de avance y retroceso, entre la tradición y la innovación, lo conflictual y el consenso.

Para alcanzar lo anterior se imponen profundas transformaciones en la gestión de los procesos sociales a nivel universal, regional, nacional y local, que superen el egoísmo y el utilitarismo avasallador, donde el valor creciente del mundo de las cosas ha determinado el valor decreciente del mundo de las personas, los países y pueblos. En esa dirección la gestión de las políticas públicas y sociales se convierten en un importante campo de eficiencia social y humana y de su calidad de vida.

1.- EPISTEMOLOGÍA DE LA GESTIÓN COMO PROCESO COMPLEJO.

Pocos conceptos son tan populares y recurrentes en el discurso científico y habitual como la gestión. Todo se gestiona para bien o para mal. La gestión es tan antigua como el mismo proceso de organización primaria de los seres humanos. Desde la antigüedad hasta nuestros tiempos, toda actividad humana se ha sustentado en una u otra forma de gestión. El concepto de gestión, del latín *gestiō*, hace referencia a la acción y a la consecuencia de administrar, dirigir o gestionar algo.

Habitualmente se identifican tres conceptos para reflejar una misma realidad: **administración, dirección y gestión (Management)**. Cada uno de ellos, sin embargo tiene especificidades relacionadas con la evolución histórica del proceso mismo.

La **Administración** ha estado relacionada históricamente con el tema de los recursos materiales y financieros como el objetivo principal, donde las personas son medios para alcanzar fines. Desde visiones positivistas y utilitaristas, sustentadas en un modelo tradicional, preconventional o por indicaciones de dirección que alcanzó su máxima expresión con el taylorismo, la persona, la fuerza de trabajo es valorada como una máquina que ejecuta operaciones en serie y predominio de la acción mecánica (homo-económicus)

La **Dirección**³ se inscribe como un paso de avance en el proceso de gestión. Sin hacer dejación de la administración de los recursos materiales financieros, se centra más en la atención de la fuerza de trabajo que ahora son definidos como recursos humanos o capital humano, el tratamiento de sus competencias, motivaciones y expectativas. Se inscribe como un modelo neoclásico o convencional de gestión donde las personas están empoderadas de conocimientos, sentimientos, emociones, lo que les permite convertirse en objetos y a la vez sujetos de la dirección con predominio del arsenal tecnológico (Homo técnicos).

La **Gestión** es una etapa superior en el proceso de dirección (modelo postconvencional) que combina la ciencia, el arte y la tecnología a un nivel más elevado en comparación con las formas anteriores. La gestión está signada por los cambios en el entorno, entendido el mismo como la integración de cuatro procesos sustantivos relacionados con los *proveedores*, los *clientes*, los *competidores* y el papel regulador y *guía del estado* que cada vez ejerce un mayor peso en las decisiones y control (Homo sensibilis).

En el mundo contemporáneo la Gestión⁴ se convierte en una competencia esencial para la conducción exitosa de cualquier actividad humana. La gestión es un proceso de solución de problemas sustentado en la innovación, el cambio y la mejora continua.

La gestión ha evolucionado por diferentes escuelas y paradigmas teóricos. Existen distintas interpretaciones de la gestión como categoría. El concepto nace adoptando el verbo de origen francés y pretendiendo con ello llenar un vacío que en el bagaje administrativo significa una forma más audaz y heterodoxa de administrar, lo cual tiene otra connotación en el idioma inglés, donde sí existen los conceptos de "*administration*" (administración), "*management*" (gestión), "*leadership*" (liderazgo), o "*direction*" (dirección), con significados distintos, acercándose el de gestión al de "*management*".

Tomando en cuenta todo lo anterior, se podría añadir que en idioma Español se ha traducido el verbo "gestionar" a diferencia del de "administrar", como la tarea de "*hacer diligencias para conseguir una cosa*"⁵. Si bien administrar supone todo un proceso guiado por la idea central de una reflexión previa a la acción de ministrar, donde se involucran teorías y técnicas muy específicas de esta disciplina, gestionar se traduce en la realización de tareas, generalmente heterodoxas, dirigidas al logro de ciertos efectos u objetivos de interés y de posible impacto social.

La gestión es el proceso mediante el cual se obtiene, despliega o utiliza una variedad de recursos básicos para apoyar los objetivos de la organización, la institución, la comunidad o el grupo.

La gestión está orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración, la dirección y las relaciones múltiples, dentro de un contexto de conocimientos, aplicación de tecnologías e innovación.

Esos paradigmas seguidos inercialmente de acuerdo con lo consuetudinario, que suele ser inconscientemente respetado, es lo que la gestión tiende a romper, ya que *la misma* implica la capacidad de operar sobre dimensiones claves de distintos sistemas y procesos, modificando sus estados y sus rumbos, pero ello con una clara intencionalidad: generar, rescatar, analizar, madurar y aprovechar esas ideas divergentes que pudieran constituirse en innovaciones y obtener a favor de los actores involucrados un margen favorable de participación como sujetos activos.

La gestión es una categoría integradora de todo el sistema de dirección que incluye en sí la planificación, la organización, la ejecución, el control y la mejora continua de todo el proceso caracterizado por su contenido cíclico, sistémico, temporal, específico y a la vez universal. La gestión incluye el contexto y la textualidad. Existen además diferentes formas o paradigmas de "gestionar" la gestión.

Históricamente la gestión ha experimentado una evolución hacia formas más complejas e integrales en su desarrollo.

1.1.- Diferentes modelos de gestión y su aplicación práctica:

En la filosofía y la práctica sobre la gestión se pueden encontrar diferentes modelos sobre su desarrollo que pertenecen a distintos estadios de la evolución de la dirección y a las concepciones e ideologías de los grupos que asumen la conducción de los procesos sociales en los dominios de la actividad humana.

En la ciencia de la dirección existen diversos modelos de gestión que han ido evolucionando con el tiempo, los autores y escuelas. Dentro de los principales modelos se encuentran:

➤ **El modelo clásico de gestión o por indicaciones**

Parte del enfoque positivista, objetivista y racionalista cartesiano que han imperado en la ciencia y la práctica social desde Augusto Comte y Newton hasta hoy.

En el marco de esta combinación, el mundo fue idealizado como un engranaje mecánico, (el mundo – máquina), vacío de emoción y de valores humanos, donde sólo interesaba el desempeño de lo tangible y de lo cuantificable. El mundo pasó a ser administrado mediante los dictámenes de la racionalización: *eficiencia, cuantificación, control, predicción*, prescripción, etc., que penetraron el sistema de ideas, el sistema de técnicas y los mecanismos institucionales del industrialismo emergente. En muy poco tiempo, la racionalización se constituyó en un fin en sí misma, donde todo era interpretado a partir de una lógica *instrumental-racionalista*, que pasó a prevalecer sobre cualquier otra lógica.

En el marco de la regla del monopolio de la razón, las organizaciones de desarrollo se transforman en estructuras rígidas, caracterizadas por procesos centrados en el control de los medios; modelos de intervención centrados en la oferta y el predominio de los planificadores, analistas y otras *autoridades epistemológicas*.

En este proceso, los individuos no son libres para gestionar el cambio por sí mismos. Al contrario, reglas, estructuras y procedimientos son creados para determinar o ayudarlos a descubrir los métodos óptimos. Una vez creados, estos métodos son sistematizados, formalizados, ritualizados e institucionalizados. Parte de la filosofía de que los jefes están para pensar y los subordinados para trabajar.

Este modelo se fundamenta en un conjunto de premisas basadas en la creencia de que la organización es una máquina donde siempre existe la mejor forma de solucionar cualquier problema, con todas las respuestas correctas anticipadas para las diferentes preguntas.

El futuro es una extensión del pasado, sólo hay un estrategia en la organización; primero se debe concebir, sólo después se debe implementar y ejecutar; existen los planificadores y los ejecutores, todo debe ser claro y preciso; la estabilidad y la armonía caracteriza las relaciones entre la organización y su entorno; la labor de los gerentes es evitar que interferencias externas perturben el control de la organización sobre lo que ésta debe ofertar a la sociedad, para que lo planificado sea ejecutado sin trastorno; la innovación institucional deriva de la autoridad de los que más conocen; la labor de los gerentes es adoptar las propuestas innovadoras que emanan de la capacidad creativa singular del gerente de más alto rango, y sólo eventualmente de algunos individuos de inteligencia privilegiada, que generalmente trabajan en las unidades de planificación.

Este modelo de gestión privilegia el verticalismo, los métodos de ordeno y mando, el racionalismo reduccionista que mutila la creatividad como fenómeno masivo, el burocratismo, la autocracia; limita el involucramiento activo del capital humano, no sólo como actor, sino como sujeto del proceso de desarrollo.

Al comparar este modelo de gestión tradicional con la propuesta del autor, se constata la inaplicabilidad del mismo en las comunidades cubanas, por las limitaciones que impone a la participación, a la construcción del consenso y la negación de las potencialidades creadoras del pueblo, cuyo protagonismo se reduce a acatar decisiones elaboradas por instancias que están fuera de su influencia y control.

➤ **El modelo neo-clásico o flexible de gestión**

Asume cada vez más el comportamiento humano a partir de los principios de la Sociología y la Psicología y no sólo de los resortes meramente económicos. Parte de la maximización del beneficio, la descentralización de los procesos, la Dirección por Objetivos, el control por excepción y la motivación a través de la competitividad.

Las rígidas indicaciones de la escuela clásica, ceden su lugar a la concertación participativa de los diferentes elementos en todo el ciclo directivo, sobre bases creativas y de compromiso personal, y a la autoevaluación y autocontrol, basados no en el temor, sino en el deseo de mejoras continuas. Se privilegia a los equipos de expertos, los especialistas, la práctica de los equipos transfuncionales como el núcleo duro de la generación de nuevas ideas, tecnologías y saberes.

Esta escuela neo-clásica de gestión se interesa por la subjetividad del trabajador, visto en sus interrelaciones grupales. A partir de la hipótesis de que los individuos alcanzarán con más

facilidad el objetivo de la organización, si se sienten integrados en los grupos, con estrechas relaciones intersubjetivas, sobre la base de la comunicación constante y las metas compartidas.

A pesar de los evidentes avances teóricos y prácticos en relación a la Escuela Clásica, aún los elementos técnicos económicos tienen un peso fundamental, así como el poder de decisión de los equipos de poder dentro de las diferentes instituciones y organizaciones. Los elementos éticos, creativos, el papel de las individualidades y de las motivaciones intrínsecas, no se desarrollan a plenitud en este modelo, donde lo fundamental sigue siendo el proceso racionalista de dirección, la lógica sistémica, el escalonamiento de acciones, la tecnología, los recursos, los indicadores cuantitativos, los resultados tangibles, el grado de calidad competitiva, las estrategias y no el hombre como el centro de todas las cosas.

En este sentido el paradigma tecnoestructural positivista de la planificación estratégica queda muy limitado en cuanto a la capacidad “per se” para otorgar significado emocional y ético a la acción. Ante los fracasos tan monumentales como los de la tecnoutopía de la “Nueva Economía. Com” o las sociedades postmodernas con altos niveles de desarrollo humano, el planteamiento de la Escuela Clásica y Neo-clásica, a pesar de sus innegables aportes, suena a rigidez decimonónica.

En relación al modelo asumido por el autor, la gestión neo-clásica coincide con la estimulación al trabajo en equipos, el papel de los resortes motivacionales y los avances en la responsabilidad compartida. Sin embargo, aún se mantienen serias limitaciones conceptuales e instrumentales que reproducen en gran medida, la forma clásica de gestión asociada al enfoque elitario, a los métodos consultivos y delegativos que degeneran en excesivo paternalismo, burocratismo, esquemas piramidales de poder, tutelaje y a elementos que limitan el protagonismo permanente de las mayorías en el diseño y construcción del todo social.

➤ **El modelo transformacional o sensible de gestión**

El modelo transformacional o sensible de gestión⁶, privilegia el papel del ser humano como punto de partida y fin de cualquier proceso social, bajo las reglas metodológicas de la dialéctica, el enfoque histórico cultural, la complejidad, el psicoanálisis y del constructivismo crítico. Implica la introducción de la persona no únicamente de manera formal, sino real, en sus dimensiones racional y emocional.

A partir de esta comprensión, las premisas esenciales de este modelo de gestión son: La realidad es compleja, la comunidad de talentos humanos de una organización debe ser socializada como *comunidad de aprendizaje*, privilegiando *el pensamiento blando* sobre el *pensamiento duro*, para acceder al mundo de las interacciones, conexiones, implicaciones, relaciones, impactos, valores e ideas. Se privilegia la desburocratización, las formas reticulares o adhocrásticas y las relaciones heterárquicas más allá de las jerarquías institucionalizadas o ritualizadas.

La realidad es una construcción social. No existe una, sino múltiples realidades, dependientes de la percepción, decisión y acción de los diferentes grupos sociales que las construyen. Si estas realidades son socialmente construidas pueden ser socialmente transformadas. Si la realidad es construida, no existe un fin teleológico del futuro; se puede imaginar, inventar, negociar por las personas e influir en su construcción.

La innovación emerge de la interacción social sobre la base de la horizontalidad y la libertad de creación. El contexto influye en la interpretación. Los elementos que moldean los modelos mentales e influyen en los métodos de investigación, están asociados al tiempo histórico y a los contextos social y material en los cuales se produce la socialización. No siempre se corresponden el tiempo histórico-social, el tiempo científico y el tiempo político. La simetría entre los tres tiempos significa la consumación del peldaño superior en el desarrollo social.

La mayor fortaleza de las organizaciones son sus *talentos humanos*. Los seres humanos no son “recursos” ni “capital”, son ciudadanos, con valores, intereses, aspiraciones y talento, capaces de imaginar y crear más allá de sus experiencias y conocimiento previos.

Fuertemente influenciado por las premisas que fundamentan la visión integradora del mundo, el modelo transformacional-sensible, privilegia el holismo sobre el reduccionismo; el constructivismo (crítico) sobre el objetivismo; el pensamiento *blando* sobre el pensamiento *duro*; la solidaridad sobre el individualismo; la democracia participativa sobre la representativa; la autoridad del argumento sobre el argumento de la autoridad; el trabajo en equipo sobre el trabajo individual; las decisiones colegiadas sobre las decisiones individuales; la adhocracia a

la burocracia; la heterarquía sobre la jerarquía; la actuación en red sobre la actuación piramidal; los fines sobre los medios.

A pesar de lo avanzado de este modelo, las mayores dificultades se encuentran en las posibilidades de concientización y aplicación, por la prevalencia de los mapas mentales⁷ y los paradigmas entronizados por la tradición que privilegian el directivismo, las formas prescriptivas, el indicativismo y las formas encubiertas o solapadas de gestión autocráticas.

El modelo anterior supera tanto a la forma clásica como neo-clásica de gestión. Su aplicabilidad no sólo corresponde al futuro, sino es posible en el presente.

Los tres modelos de forma gráfica, se pueden representar de la siguiente forma:

Cuadro 1.- Modelos de gestión:

Dimensiones	Modelo clásico (Rígido)	Modelo Neoclásico (Flexible)	Modelo transformacional (Sensible)
Visión	Localista productivista y	Globalitaria eficiente y	Humanista armonizadora y
Cambio	Constancia	Adaptabilidad	Recreación, poíesis, reingeniería.
Estrategia temporal	Calendario predecible	Inmediatez funcional	Sueño de futuro, utopías.
Relaciones interpersonales	Cerradas-verticalistas.	Abiertas.	Solidarias, humanistas.
Valor de tiempo	Puntualidad.	Rapidez.	Tiempo proporcionado a los procesos y metas
Estilo directivo	Instrucciones-acatamiento.	Objetivos cambiantes, Cogestión	Equilibrio de valores; se dirige no a las personas, sino con las personas, autogestión.
Papel de la persona	Plantillas cerradas y fijas.	La persona como recurso. Capital humano.	La persona como fin en sí misma, talentos humanos, no capital.
Procesos	Repetición, simplificación.	Homogeneidad	Diversidad, complejidad.
Comunicación presencial	Despachos.	Reuniones, persuasión.	Conversaciones, diálogo de partes iguales, horizontalidad.
Medio ambiente	Recurso inagotable a explotar.	Recurso agotable a proteger de forma selectiva.	Bien común a cuidar a nivel global
Valor nuclear	Control	Optimización	Desarrollo sostenible con equidad y calidad de vida
Papel del ser humano	Homo economicus	Homo habilis	Homo sensibilis.

Fuente: Adaptado de Cris Bolívar, Emil Sánchez y Salvador García: personas, empresas, sociedad: hacia un nuevo modelo de gestión, Cataluña, España ,2015.

La gestión ha ido evolucionando y complejizándose en la misma medida que debe responder a un **entorno** cambiante y cada vez más multiforme. En las condiciones actuales y en el futuro, un papel creciente desempeñan las tecnologías de la información (TIC) y la modelación de nuevos entornos científicos tecnológicos que impactan los modos y estilos de vida social a partir de la innovación, el desarrollo y el cambio. Ello determina una nueva cualidad de la gestión como proceso material pero fundamentalmente humano.

Cuadro 2.- Relación entre los modelos de gestión, el entorno y los actores sociales.

Tipo de gestión	Tipos de entornos	Características	Actitud de los actores
Administración Dirección	Entorno 1-Campo Entorno 2- Ciudad.	Entorno rutinario, estable, apacible. <ul style="list-style-type: none"> • Proximal y vecinal • Recintual • Material • Presencial • Sincrónico. • Movimientos físicos. 	Actitud reactiva, de resignación, de espectadores con predominio de la tendencia inercial.
Gestión	Entorno 3 (Megalópolis-Telépolis) A partir del desarrollo y aplicación de las TIC, de la Inteligencia artificial, el <i>conocimiento</i> se convierte en el componente principal de la composición del capital, en el bien intangible más importante y la principal <i>fuerza de poder</i> . <i>Cuarta revolución tecnológica (Internet de las cosas, la Nube, coordinación digital, sistemas ciberfísicos y robótica) Asistimos a la hipertransparencia, la hipersensibilidad universal.</i>	Entorno turbulento, innovador, caracterizado por el cambio y la incertidumbre. <ul style="list-style-type: none"> • Distal. • Reticular (redes complejas). • Informacional. • Representacional. • Multicrónico. • Cibersociedad. • Flujos electrónicos. 	Reacción proactiva, actitud postconvencional-transformacional, modelación del entorno de acuerdo a intereses y prioridades.

Fuente: Elaboración propia, 2019.

En general se puede definir la gestión como *una actividad multidimensional, que incluye el conjunto de decisiones y reglas que son necesarias adoptar para motivar y coordinar a los actores sociales, desde el abordaje de un problema hasta el diseño y operacionalización de respuesta de solución en la realidad, mediante diferentes modalidades interventivas, a través de un proceso de mejora continua, con el objetivo de alcanzar metas individuales y colectivas de desarrollo.*

La gestión incluye lo administrativo y lo humano universal. La gestión social es la representación filosófica, conceptual y metodológica que expresa las relaciones entre las concepciones de desarrollo, los procesos de gestión, los proyectos y las prácticas sociales que están presentes en el transcurso del desarrollo humano y social.

También se puede entender como la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones

públicas. Por lo tanto, la nueva gestión pública tiene como meta modificar o modernizar la administración pública para prestar mejores servicios a la comunidad y satisfacer sus necesidades en cantidad, costo, calidad y tiempos razonables.

La gestión se puede desenvolver en tres entornos diferentes y a la vez complementarios:

- Gestión pública.
- Gestión privada.
- Gestión comunitaria.

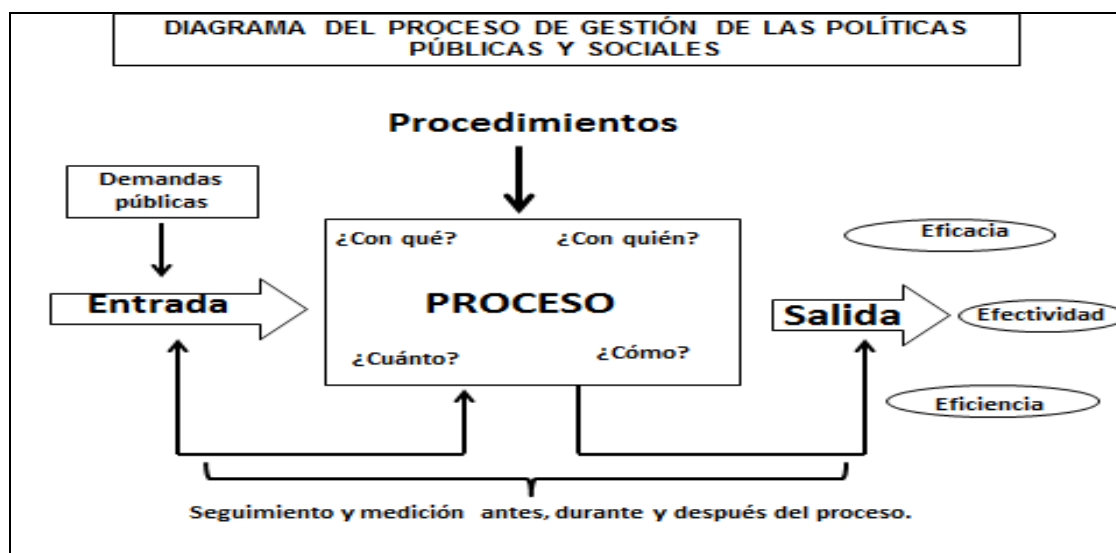
Un aspecto distintivo por excelencia de la **gestión comunitaria** frente a la **gestión privada** está dado por su carácter de representante del interés público, de ahí que, mientras las organizaciones prestadoras de servicios administradores de carácter privado tienen como objetivo principal la generación y apropiación particular de las ganancias, en la gestión comunitaria cuando hay ganancia se debe hacer una redistribución social de la misma.

Ahí es donde la gestión comunitaria adquiere su connotación *social*, diferenciándose también de la **gestión pública**, en cuanto que la primera es promovida desde el pueblo y aun por los cuerpos intermedios entre éste y el gobierno, y la segunda es la que efectúa directamente el gobierno y sus órganos y dependencias, pudiendo entenderse a ésta como la administración pública en sí, con todas sus ramas y actividades (programación, presupuesto, abasto, desarrollo social, etc.).

El modelo de gestión debe enfocarse en tres pilares fundamentales de las organizaciones: **los Procesos, las personas y la tecnología**. Estos pilares deberán estar alineados con la visión, misión y valores estratégicos. Solo con su conjunción e integración las organizaciones podrán alcanzar los objetivos propuestos.

El proceso de gestión de las políticas públicas y sociales integra diferentes momentos en su estructura y funcionamiento, cada uno de los cuales se genera de necesidades y tecnologías sociales y a la vez se integran como sistema sinérgico para el tratamiento o solución de alguna demanda social. La gestión integrada de las políticas públicas y sociales se desarrolla como proceso:

Cuadro 3.- Diagrama de procesos.



Fuente: Elaboración propia, 2019.

Aunque existen procedimientos universales para gestionar las políticas públicas, los mismos encuentran concreción a partir de los sistemas sociales, el régimen socio político y de participación imperante, los principios constitucionales y jurídicos establecidos, la correlación

de fuerzas políticas al interior de los países y el entorno internacional, los niveles de desarrollo, los patrones culturales, la tradición y otros.

En general el proceso anterior, transita por los siguientes pasos que a la vez se corresponden con las funciones generales de la dirección (planificación, organización, ejecución, control y mejora continua⁸.

*La gestión debe ser proactiva. Se debe evitar la **dirección por crisis**. Al decir del Apóstol de Cuba José Martí: **Prever es el deber de los verdaderos estadistas; dejar de prever es un delito público; y un delito mayor no obrar, por incapacidad o por miedo, en acuerdo con lo que se prevé**⁹.*

Sencillamente **el futuro se prevé o se sufre**.

En medio de los actuales cambios del modelo socialista cubano, se han diversificado las formas de gestión en dependencia de las tipos de propiedad y dentro de un mismo tipo de propiedad. Así por ejemplo en la propiedad social se señalan cinco tipos de gestión: gestión social, gestión estatal centralizada, gestión estatal descentralizada, gestión colectiva y gestión privada.¹⁰

No existe un proceso de dirección lineal. Todas las funciones en la gestión se interrelacionan y se manifiestan de forma permanente. Para su mejor comprensión es importante establecer en cada momento los elementos conceptuales y procedimentales que se utilizan desde la génesis hasta el monitoreo de resultados e impactos de las políticas públicas y sociales.

2.- GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SOCIALES.

La gestión de las políticas públicas y sociales es un proceso complejo que involucra al sector público, privado y la sociedad civil en correspondencia del sistema social de que se trate y los niveles de desarrollo alcanzados en cada momento histórico. Depende también de la voluntad política y los valores que sustentan a la sociedad. La gestión de las políticas públicas y sociales transita por el ciclo de ejecución de las mismas con un contenido **multidimensional**. Existen varias metodologías de gestión de las políticas públicas y sociales. A continuación se expone uno de los modelos que integra los diferentes momentos del **ciclo** de las mismas.

Cuadro 4.- Ciclo de las Políticas Públicas y Sociales:



Fuente: Adaptado de Guía para formulación de políticas públicas, Guatemala, 2015

Análisis de los momentos del Ciclo:

A. **Explicativo, normativo y estratégico** (fase I, II y III), que articulan en conjunto el proceso de determinación de agenda pública, la identificación de problemas, de soluciones y de formulación de las políticas. Estas fases en su conjunto dan la fundamentación teórico conceptual, para tratar el problema/tema como uno de carácter público y bajo un enfoque estratégico que permita incidir sobre los aspectos estructurales del cambio que se quiere lograr. Las preguntas de este momento se refieren a lo que fue, lo que es y lo que tiende a ser.

B. **Operativización o Implementación** (fase IV), que constituye el proceso de la implementación propia de las políticas públicas. La fase de implementación, usualmente, recae en el ente rector vinculado con el tema. Esta etapa es el momento del “hacer” donde predominan los planes a todos los niveles y los programas como instrumentos implementación de las políticas.

C. **Seguimiento y evaluación** (fase V), transversaliza todos los momentos y retroalimenta las fases de formulación e implementación, aunque su diseño es parte de la formulación. Este momento es muy importante y debe quedar explícito dentro del documento de la política y ser lo más específico posible respecto al cómo y qué se monitoreará y evaluará, así como las responsabilidades de los órganos implementadores y coordinadores de la Política. No debe olvidarse el enfoque estratégico (la incidencia en lo estructural) cuando se piense en el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas.

3.- DETERMINACIÓN DE LA AGENDA POLÍTICA GUBERNAMENTAL A PARTIR DE LOS PROBLEMAS/TEMAS PÚBLICOS:

El primer paso para la construcción de una política pública consiste en asegurar que la situación problemática u oportunidad de desarrollo a que se refiere sea incluida en la **agenda pública**. La agenda pública se define como el conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes. La calidad de la Agenda pública está en correspondencia con el sistema democrático existente y el grado de participación sustantiva del pueblo en la determinación de sus necesidades y anhelos.



La **agenda política** es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos.

La **Agenda Política**: La definición de la agenda es un proceso continuo que depende de la dinámica de fuerzas sociales y políticas. Es el momento inicial de acercamiento por parte de los diferentes actores sociales a las demandas y necesidades públicas en dependencia de la intensidad y prioridad de los asuntos que se manifiesten en la palestra social. Es el conjunto de cuestiones a las que los agentes públicos están prestando seria atención en un momento determinado. Es la confluencia, parcial o total de a) Reconocimiento del problema, b) factibilidad de solución y c) voluntad de solucionarlo.

En este contexto, el término «agenda» indica el conjunto de la situación problemática u oportunidad de desarrollo que, según se define, necesita un debate público o la intervención activa de las autoridades públicas legítimas.

Los problemas sociales¹¹ llegan a la agenda política por diferentes vías, no siempre predecibles ni gobernables. En ocasiones se vuelven asuntos públicos por un proceso acumulativo de presiones, tensiones e insatisfacciones previas que redundan en la estabilidad del sistema político y demandan solución por los grupos en el poder; otras surgen como resultado de procesos coyunturales que captan el interés público; también puede ocurrir que ya exista una política pública pero nuevas condiciones afecten a los grupos y demandan ajustes. En todos los casos, para desencadenar la formulación de la política, la situación debe ser percibida como problema por los políticos y tomadores de decisiones; lograr que asuman el problema como propio y decidan resolverlo por la vía de una política pública no siempre es una tarea sencilla.

Dentro de las principales condiciones se destacan:

- ❖ **Seriedad del problema** que se manifiesta para la estabilidad macro, meso o micro social o para asegurar la vida digna de las personas, evitando los conflictos destructivos de la vida humana.
- ❖ **Dialéctica** entre el tiempo político, económico-financiero, científico-tecnológico, jurídico, ambiental y ético. (lo necesario y lo posible)
- ❖ Posibilidades de los **grupos de interés** o presión para imponer temas determinados en la agenda pública.
- ❖ Grado en que los **ciclos económicos** de crecimiento o crisis impactan en determinados sectores de la sociedad.
- ❖ Necesidades de adecuar las políticas públicas y sociales a los procesos de mejoramiento de la calidad de vida, el bienestar laboral y humano en general
- ❖ Los **procesos electorales** condicionan que las clases y partidos en pugna establezcan determinadas prioridades tendientes a cambios estructurales o con fines eminentemente electorales y-o clientelares. Muchas veces las propuestas y demandas de los partidos en pugna están relacionadas más con la demagogia y la politiquería que con propuestas serias de soluciones de necesidades públicas.
- ❖ La influencia de los **paradigmas de bienestar** que existen en el mundo y la competitividad entre las naciones y sistemas sociales.
- ❖ En los países capitalistas es muy común utilizar el **lobby** como una actividad con la que se busca influir en la elaboración, gestión o interpretación de políticas públicas para privilegiar unos intereses en perjuicio de otros. Conviene regular y no pretender ignorar a los grupos de presión, así como a las actividades de lobby.
- ❖ El **cabildeo** suele aplicarse a una forma de abogacía realizada directamente sobre los gobernantes y legisladores por un grupo encargado específicamente de esta actividad; se define como la actividad sistemática de persuasión realizada sobre personas o instituciones con poder de decisión o presión en un campo de la vida social, para asegurar su apoyo a cierto tipo de argumentos o puntos de vista en torno a un asunto controversial.
- ❖ **Movilización social:** marchas y manifestaciones públicas de presión y demandas.
- ❖ **Actos académicos** de debate, análisis y difusión de argumentos y evidencias con fines persuasivos.
- ❖ El sistema de **propaganda** como una forma intencional y sistemática de persuasión con fines ideológicos, políticos o comerciales, con el intento de influir en las opiniones, emociones, actitudes y acciones de los grupos de destinatarios específicos mediante la transmisión controlada de información (basada o no en hechos reales) principalmente a través de medios masivos y directos la propaganda para obtener la adhesión o rechazo a una u otra propuesta de política pública o social.

Algunos actores tienen mayor capacidad para incluir, jerarquizar y excluir temas de la agenda; en este sentido la agenda es el resultado de un juego de poder. Algunos imponen la agenda a partir de la fuerza real y simbólica de que disponen en el complejo entramado social y clasista. Otras veces es más frecuente la búsqueda de acuerdos basados en la negociación. En este último caso las coaliciones se construyen en un intercambio de concesiones, a veces se negocia, más que por la virtud de una política porque quedarse afuera sería peor.

Un papel principal en la determinación de la agenda pública les corresponde a los Medios de Difusión mediante la creación de necesidades reales o ficticias, estados de necesidad, apoyo o rechazo a determinadas propuestas, contribución a la creación de las alianzas, etc. De igual forma se manejan y manipulan diferentes tipos de instrumentos empíricos para crear estados de opinión en favor o en contra de los intereses y programas que se manejan en el tablero público.

Las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones, que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos. Aquí cada actor plantea su propia agenda dependiendo de sus prioridades e intereses, por lo que surge una interacción de las mismas con otros que se encuentren involucrados. La negociación entre actores diversos es la que permite llegar a acuerdos.

Las agendas públicas y políticas se convierten en algún momento en **Agenda de gobierno**.

Pallares (2016) señala qué características hacen que algunos hechos tengan mayores probabilidades de entrar en la agenda política y de gobierno:

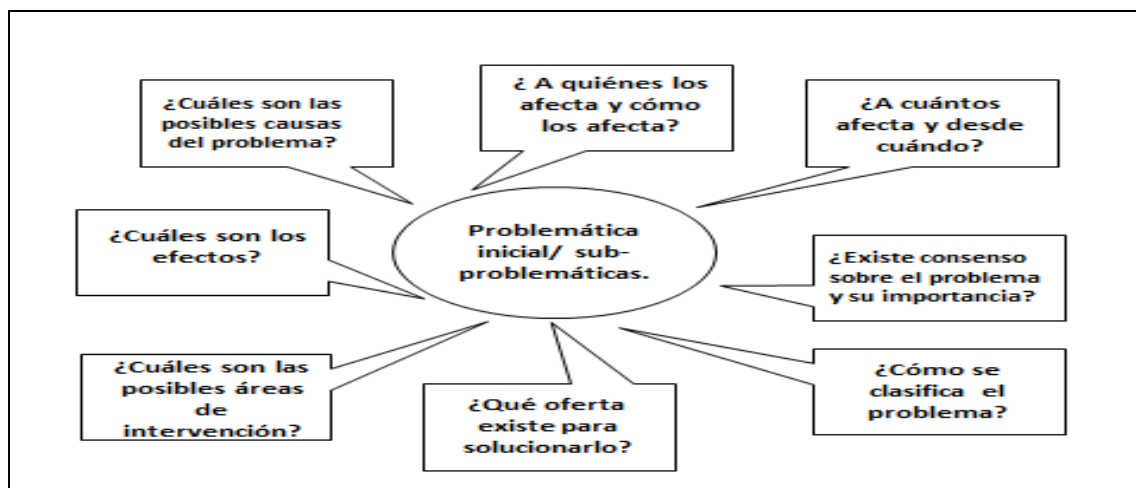
*Así, sin excesivas pretensiones de formalización, se ha señalado, entre otras características: 1) si una cuestión ha alcanzado proporciones de crisis o amenaza con llegar a ellas (p. ej.: crisis energética, déficit público); 2) si tiene un componente altamente emotivo de interés humano (disminuidos psíquicos o físicos, tráfico de bebés, hambre en el Tercer Mundo); 3) su relación con las cuestiones de poder y legitimidad en la sociedad (la cuestión educativa, el terrorismo...), y 4) que afecten a un amplio número de personas (las cuestiones de bienestar social, contra la polución...)*¹²

Para la construcción de un problema de atención política, distinguimos varios criterios y condiciones:

1. Se necesita que haya, efectivamente, una condición objetiva que afecte de manera diferenciada a grupos o sectores sociales o al conjunto de la población.
2. La distancia entre el deber ser y el ser resulta suficientemente acentuada como para exigir una acción política.
3. Es indispensable considerar que el tema tiene que ser de competencia de las autoridades públicas respectivas, las cuales son capaces y están obligadas a hacer algo frente a él.
4. La situación problemática u oportunidad de desarrollo tiene que ser formulada y presentarse bajo un código o lenguaje adecuado (técnica, ideológica y políticamente) para que la autoridad pública pueda tratarlo.
5. La inscripción de la situación problemática u oportunidad de desarrollo en la agenda pública proviene de dos fuentes: una es externa al Estado y a sus instituciones, es decir desde la demanda social o los compromisos internacionales; y la otra es interna al Estado y a sus instituciones, es decir sobre la base de diagnósticos de situación e instrumentos analíticos, incluyendo la identificación de déficits en materia de derechos humanos y ambientales. El paso de un problema «privado» a un problema «público» necesita que personas, grupos, comunidades, pueblos y/o nacionalidades tengan la capacidad (y el interés) de llevar la vocería del problema, le den una definición y lo expresen en un lenguaje común.
- 6.- La problemática, la responsabilidad y las alternativas deben ser territorializadas, para saber el alcance y las prioridades bajo una óptica espacial y considerar la sensibilidad cultural, es decir la aceptación de las comunidades, pueblos y nacionalidades a las que va dirigida.

De forma gráfica, la construcción de un problema de interés público se puede reflejar de la siguiente forma:

Cuadro 5.- Construcción de los problemas públicos:



Fuente: Adaptado de Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales. Santiago de Chile, 2009.

En la construcción de los problemas públicos es de vital importancia la calidad de la arquitectura social existente, el nivel de comunicación social, de participación responsable y comprometida de polos actores sociales empoderados y de la voluntad política de los decisores del poder hegemónico.

La práctica social ha demostrado la pertinencia y efectividad de las diferentes tecnologías y procedimientos científicos en el proceso de gestión de las políticas públicas y sociales. Dentro Los principales procedimientos que se pueden utilizar en la gestión del ciclo de las Políticas públicas y sociales tanto para el contexto como para la línea base del problema son:

Análisis del contexto:

- Investigación documental integral.
- Modelación.
- Análisis de información estadística descriptiva y analítica.
- Normativas nacionales e internacionales.
- Mapeo de actores y redes funcionales.
- Votación ponderada para establecer jerarquías y prioridades.
- Evaluación de impactos positivos y negativos.
- Trabajo en equipo.
- Otras.

Para la determinación de la línea base del problema agendado se pueden utilizar un conjunto de tecnologías de probada valía en las ciencias sociales:

- Técnicas cuantitativas de recopilación de información primaria: censos, encuestas, sondeos.
- Identificación de problemas: técnicas participativas que incluyen diagnósticos participativos —que involucren a grupos focales, talleres, mesas, foros—, con el propósito de identificar problemas y soluciones posibles, demandas sociales, intereses, expectativas ciudadanas, problemas poco conocidos o insuficientemente estudiados y registrados.
- Árbol de problemas/objetivos.
- Análisis de causas-efectos estructurales(Espina de pescado)
- Flujograma situacional, mediante el cual se identifica los descriptores (vectores) de definición del problema, precisando los resultados negativos o síntomas que evidencian la existencia y relevancia del problema.
- Técnica de grupo nominal.
- La herramienta llamada Análisis de Brecha de Capacidad (CPA, por sus siglas en inglés) permite identificar problemas de responsabilidad (debería), de autoridad (podría) y de recursos (puedo).
- Herramientas o técnicas de priorización.

Los problemas/ temas levantados en la agenda política son sometidos a un proceso de jerarquización a partir de procedimientos científicos que permitan determinar las verdaderas prioridades sentidas, como sustento de las futuras políticas universales o focalizadas para dar respuesta a las necesidades sociales.

CONCLUSIONES:

La gestión de políticas públicas y sociales es un complejo proceso multidimensional donde concurren disímiles variables que no siempre pueden ser controladas en los planes y proyectos. Hay que tener presente el hecho de que toda intervención pública genera tanto consecuencias previstas como no previstas. Muchas veces los resultados obtenidos se alejan considerablemente de lo que estaba previsto que debería ocurrir. En otras palabras, cualquier intento por resolver un problema genera otros adicionales, existiendo siempre una cierta indeterminación de sus consecuencias.

Ello determina el grado de meticulosidad con que se deben valorar los diferentes momentos en la gestación de las políticas para evitar los errores de improvisación o voluntarismo y los resultados e impactos indeseados.

El trabajo cohesionado de los equipos político y técnico, la clara determinación del problema-necesidad, de los objetivos y metas a alcanzar, las vías para lograrlo de acuerdo a las posibilidades contextuales y de recursos, de la aplicación creadora de instrumentos y procedimientos científicos, de la participación de los diferentes actores sociales, de la transversalidad de los enfoques y análisis realizados sobre la complejidad sistémica del problema y del entorno, la capacidad innovadora para hacer las correcciones necesarias y el grado de coordinación institucional-fundamentalmente en la figura del estado y el gobierno-entre otros, dependerá el éxito del plan aprobado y los resultados e impactos que servirán como punto de partida para escalar peldaños superiores en el desarrollo humano.

Notas:

³ Existen varias clasificaciones de las escuelas de dirección (Stonert, Gilbert, Freeman y otros) las agrupan en cuatro grandes grupos: **Escuela de la administración científica, Escuela de la teoría clásica de la organización, Escuela conductista, Escuela de la ciencia de la administración.**

⁴ La categoría **gestión** ha sido abordada con amplitud en el campo de la administración y la dirección económica y empresarial, de los recursos humanos, así como en los procesos de calidad. Los iniciadores de este proceso fueron los norteamericanos W. Edwards Deming, Joseph Juran y Walter Schewhart. De igual forma son de mucho interés las ideas de McGregor (teoría X y Y), William Ouchi (teoría Z), P. Drucker y otros. Es un clásico el "Círculo de Deming": Actuar, Planear, Hacer, Chequear. Para más información ver la obra de F. Stoner "ADMINISTRACIÓN", Primera Parte, Capítulo II. La Evolución de la Teoría Administrativa. Quinta Edición. Editorial Félix Varela, 2004, páginas 27-60. En Cuba es de mucho interés el trabajo de la MSc Marisol Pérez Campaña "Procedimientos para el diseño del sistema de control de gestión de la producción". La Habana, 2003.

⁵ Aceptación tomada del Real Diccionario de la Lengua Española, Madrid, 1998. página, 314

⁶ Se le conoce también como postburocrático.

⁷ Para más información ver a Alexis Navarro Rojas y David Figueroa Flores. Líderes Necesarios: visión personal y estratégica. Editorial Caracas, Gráficas Internacional, Caracas, 2003, páginas 57- 68.

⁸ Tradicionalmente se identifican por los clásicos, como funciones de la dirección las siguientes:

- ✓ **Planificar:** Función general del ciclo directivo. Determina las perspectivas del desarrollo y el futuro del sistema, tanto del sujeto como del objeto. Es la acción consciente, científicamente organizada y frecuentemente de gran amplitud, para un trazado objetivo determinado.
- ✓ **Organizar:** Función del ciclo directivo consistente en la combinación armónica de los recursos humanos, materiales y financieros para lograr los objetivos propuestos. Garantiza la creación de las estructuras y las relaciones entre ellas, las normas, los procedimientos. Garantiza el soporte tecnológico de la dirección. Responde a las siguientes preguntas: ¿Qué se hace? ¿Quién lo hace? ¿Dónde se hace? ¿Cómo se hace? ¿Con qué recursos? ¿Qué flujo de información se necesita?
- ✓ **Ejecutar:** Función que trata sobre el ejercicio de la autoridad, sus técnicas y las condiciones que debe tener un individuo para mandar y hacerse obedecer por los subordinados. Es la forma en que se guía, orienta el trabajo del grupo. Incluye el arte de motivar, ayudar y desarrollar a los subordinados, así como la supervisión del trabajo. Ligada a la materialización práctica de lo planificado. Incluye los métodos y procedimientos (reuniones, despachos, visitas). Para su realización es necesario primero definir la autoridad: Poder: capacidad de forzar o coaccionar a alguien para que haga la voluntad de otro. Liderazgo: el arte de conseguir que las personas hagan lo que el otro quiere voluntariamente, debido a su influencia personal. Puede ser formal o moral.
- ✓ **Controlar-evaluación-mejora continua:** Es una función ejecutiva que consiste en detectar el fenómeno y aplicar medidas. Garantiza el cumplimiento de lo planificado, mediante el análisis de la ejecución y la toma de todas las medidas necesarias tendentes a evitar o rectificar cualquier

error, lo que le da un carácter preventivo a esta función. Permite corregir a tiempo las desviaciones de lo planificado para la obtención de los resultados propuestos.

⁹ Martí, José. Obras Completas, Tomo 4. Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1975

¹⁰ Para más información ver a Oscar Fernández Estrada. El Modelo de funcionamiento Económico en Cuba y sus transformaciones. Seis ejes articulados para su análisis. Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno. Diplomado de administración pública. 2014.

¹¹ Problema/tema: situación caracterizada por ausencia o déficit en relación a un estándar de derecho reconocido por el marco constitucional y legal vigente y alineado con un objetivo de desarrollo. Es también una potencialidad de desarrollo.

¹² Pallares, Francesco. (2016) "Las políticas públicas: El sistema político en acción". Revista de Estudios Políticos. N o 62. Caracas, Venezuela.