

# La desburocratización como meta de cambio para la Administración Pública en América Latina. El caso de Cuba

De-bureaucratization as a goal of change for Public Administration in Latin America. The case of Cuba

Ileana Sorolla Fernández. *sorollaileana@gmail.com*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Cuba  
Recibido: 20-8-2018  
Aprobado: 25-08-2018

## Resumen

Se analiza en qué medida la desburocratización de la Administración Pública resulta un mito y al mismo tiempo una meta de cambio, tomando como referencia el caso de Cuba en América Latina. Una revisión sumaria acerca de cómo la organización y funcionamiento de la Administración Pública se asocia con el sentido peyorativo del término “burocracia”, muestra su dependencia del cumplimiento ineficiente de las funciones estatales que le son inherentes. Se concluye que la desburocratización se acerca más a un mito que a un objetivo alcanzable, en la medida en que la burocracia forma parte de la esencia de los procesos administrativos. Se ofrecen argumentos en favor de “la optimización de trámites” como alternativa para la desburocratización y para potenciar la función que ejerce el Estado como proveedor de servicios públicos.

**Palabras clave:** administración pública, desburocratización, trámites administrativos, Cuba

## Abstract

The purpose of this article is to analyze to what extent the de-bureaucratization of the Public Administration is a myth and at the same time a goal of change, taking as reference the case of Cuba in Latin America. A summary review of how the organization and functioning of the Public Administration is associated with the pejorative sense of the term “bureaucracy”, shows its dependence on inefficient compliance with the state functions that are inherent to it. As conclusion, de-bureaucratization appears closer to a myth than to an attainable goal, insofar as bureaucracy is part of the essence of administrative processes. The processes of “optimization of procedures” are an alternative for de-bureaucratization of the State and to enhance its role as a provider of public services.

**Key words:** public administration, de-bureaucratization, administrative procedures, Cuba

## Introducción

Los estudios sobre Administración Pública han tratado de proponer y explicar formas de organización y funcionamiento del gobierno, de modo que responda a los modelos económicos prevaletentes y a las necesidades de la sociedad. Proliferan estudios empíricos sobre unidades de análisis ubicadas en diferentes contextos nacionales, que se centran en problemas como la ineficiencia en el diseño e implementación de políticas públicas, la ineficacia en la administración de recursos y la corrupción administrativa, las fallas en el profesionalismo de los burócratas, entre otros males. Sus recomendaciones y conclusiones, suelen coincidir en la necesidad de desburocratizar la Administración Pública, entendida como la renovación de estructuras organizacionales que no producen los resultados deseados, la eliminación de procedimientos rígidos y superfluos que alejan al ciudadano del Estado en el acceso a bienes y servicios públicos, el achatamiento de la pirámide jerárquica del aparato estatal y el paso de formas verticales de comunicación a estructuras más horizontales, que democraticen la toma de decisiones e implementación de políticas públicas.

En el campo de la teoría, el problema se dirime entre los llamados paradigmas o modelos que se han ido fundamentando en oposición al modelo burocrático tradicional propuesto por el sociólogo Max Weber (1991). Los casos más representativos, por partir de filosofías contrapuestas, son el modelo gerencial, representado en la Nueva Gestión Pública (NGP), y el de la Gobernanza. Sin embargo, muchas reformas administrativas diseñadas a partir de modelos tomados de la academia, recuperando experiencias de otros contextos y adaptándolas a las condiciones locales, o ensayando soluciones autóctonas, han producido resultados diferentes a los esperados, sea por fallas en la gestión económica, en las políticas sociales, o en ambas a la vez, pero el flagelo de la burocracia siempre resurge, como un mal endémico de los sistemas administrativos.

Así, la desburocratización se erige en mito inalcanzable para las aspiraciones y planes de perfeccionamiento administrativo, más allá de modelos académicos o enfoques ideológicos acerca de cuál sea la forma más adecuada de modernizar la Administración Pública. En su lugar, la optimización de trámites se presenta como meta para potenciar las funciones que ejerce el Estado, especialmente en su papel de proveedor de bienes y servicios públicos, en representación de la sociedad a la que sirve.

En este análisis, partimos del criterio de que el Estado desempeña un papel fundamental en todo proceso de cambio de un país, en la medida en que es capaz de liderar los procesos y de convertirse en agente de cambio para el conjunto de la sociedad y para sí mismo. En América Latina se han introducido legislaciones dirigidas a reducir procedimientos administrativos y optimizar los trámites, apoyadas en modelos de ventanilla única, gobierno y banca electrónica. En el caso de Cuba, el modelo de Estado socialista se encuentra en proceso de transformación, bajo una estrategia para el desarrollo económico y social que reconoce que la economía del país requiere mayor dinamismo en sus actividades productivas. El objetivo de incrementar la productividad del trabajo ha sido enfocado no solo como la movilización de los actores

económicos en función de un mejor desempeño, sino también como la elevación de la eficiencia de las entidades estatales. Visto así, potenciar la gestión de gobierno requiere perfeccionar la función administrativa del Estado, cambios en la manera como se concibe, organiza y gestiona la Administración Pública y su relación con los ciudadanos, entre cuyos retos principales se encuentra la desburocratización y optimización de los trámites de la población.

## **La desburocratización**

La desburocratización ha sido promovida como respuesta a las exigencias económicas, sociales, políticas, académicas y propiamente administrativas, que subyacen en las críticas a la disfuncionalidad o incoherencia en los encargos y el desempeño de las organizaciones que integran la Administración Pública en cada país. Ha sido entendida como la renovación de estructuras organizacionales que no producen los resultados deseados, con procedimientos rígidos que alejan al ciudadano del Estado en el acceso a bienes y servicios públicos, el achatamiento de la pirámide jerárquica del aparato estatal y el paso de formas verticales de comunicación a estructuras más horizontales, que propicien una mayor participación en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas. En determinados contextos, ha estado acompañada por reclamos a la limitación de las funciones del Estado y la disminución de su tamaño.

Las condiciones para la desburocratización dependen del marco legal; de la cultura, las costumbres y las tradiciones político-administrativas que caracterizan a los gobiernos y las sociedades; del perfil de los directivos y funcionarios, su participación activa en los procesos, adaptación o resistencia al cambio (Pardo, 2009, p.120; Dussauge, 2009, p.463). Sin embargo, más allá de paradigmas o modelos académicos o ideológicos y de entornos culturales, es el resultado de una confrontación entre los principios de funcionamiento de la economía con las necesidades y posibilidades de administración y gobierno bajo condiciones determinadas de desarrollo económico y social en un momento histórico concreto, así como las necesidades internas y externas de las organizaciones.

El modelo burocrático weberiano, aplicado al servicio público desde mediados del siglo XX, está centrado en un Estado interventor que aumenta el tamaño de la burocracia para manejarse, a decir de Muñoz (2007), en “un entorno estable, no competitivo y sin complejidades (...) que respondía a las necesidades derivadas de ese momento. Una modernidad racionalizadora que se caracterizaba por el dominio de la predictibilidad, la calculabilidad y el control tecnológico” (Muñoz, 2007, p.42). Weber lega una Administración Pública que tiene entre sus principales funciones la estandarización de rutinas y procedimientos, apegada a marcos jurídicos y manuales, focalizada en procesos para alcanzar objetivos predeterminados a partir de una rígida “tramitología”, profesionalizada, jerarquizada y marcadamente centralizada, como campo de dominio de los burócratas.

Conforme con el modelo, la “burocracia” se puede definir en tres sentidos: como organización (qué es), como conjunto de recursos humanos (quiénes son) y como un modo particular de gestionar la administración (cómo lo hacen).

Según el primer criterio, la burocracia se considera como una organización regulada por normas, que establecen un orden racional para distribuir y gestionar los asuntos que le son propios. Como conjunto de recursos humanos, son los servidores públicos, el *staff* o los burócratas que se desempeñan en actividades de los órganos, entidades y organismos del Estado. El tercer criterio define el modo de funcionar de las oficinas públicas, que según Falcão (1997), consiste en “la influencia excesiva de los funcionarios en los asuntos públicos, la administración ineficiente a causa del papeleo, la rigidez y las formalidades superfluas”. Es aquí donde se identifica el problema de los trámites y la razón por la cual se utiliza el término “burocracia” con un sentido peyorativo: la sobresaturación de requisitos documentales, el diseño de procedimientos enrevesados y el descontrol, o cuando menos laxitud, en el cumplimiento de los plazos establecidos en las propias normas.

La consulta a la bibliografía especializada (Dunleavy y Hood, 1994; Dussauge, 2009; Cruz, 2011), muestra que las críticas contemporáneas al modelo burocrático weberiano -como la NGP o la Gobernanza- presentan mayores objeciones a los principios de la centralización, la prevalencia del poder ejecutivo y lo jurídico, que a la propia burocracia. La idea de separar la administración de la política, se expresa claramente en el paradigma gerencial y en los seguidores de la Gobernanza, que lideran las críticas a la “democracia” coercitiva, “de arriba hacia abajo”, que presupone el modelo burocrático (Pardo, 2007; Lynn Jr., 2001, p.36; Dussauge, 2010).

La NGP busca romper con las trabas de la burocracia tradicional y con la intervención de la política en la administración a partir de prioridades o conveniencias, retomando el pragmatismo del sector privado, que introdujo en la Administración Pública conceptos como calidad, eficiencia, orientación al cliente, entre otros. Toma protagonismo en el marco de una globalización de corte neoliberal, que demanda una reducción del papel del Estado y del tamaño de la burocracia y la búsqueda de la eficiencia en aras del “desempeño económico”, que se convierte en el valor supremo de la NGP (Dussauge, 2010).

Por su parte, el modelo de la Gobernanza promueve la democratización de las prácticas de gobierno mediante la participación cívica en los asuntos públicos y el empoderamiento comunitario frente a un estado vertical, centralizado e ineficiente. Este modelo ubica la modernización de la administración en un contexto de transformaciones sociales, que den espacio a la pluralidad de opiniones, a la participación en la formulación de políticas públicas y la toma de decisiones, y a una mayor comunicación entre gobierno y ciudadanía.

### **La optimización de trámites como alternativa**

Los trámites administrativos tienen un impacto social, que logra afectar la valoración del ciudadano acerca de la organización y el funcionamiento más o menos eficaz de la Administración Pública. Es precisamente mediante la ejecución de trámites ante las organizaciones que integran el aparato burocrático, que el ciudadano establece contacto con el Estado en procura de respuesta a sus múltiples necesidades y es a través de ellos que percibe su eficacia en la función económica de proveedor de bienes y servicios.

En este sentido, definimos los trámites como aquella cadena de acciones que acerca (o distancia) al ciudadano del Estado en la satisfacción de sus necesidades. Así, el problema de los trámites radica en la cantidad de “eslabones y nudos de la cadena”, que afectan el modo en que el ciudadano accede a la respuesta del Estado a través de una entidad pública, más que en la respuesta en sí misma. De este modo, es a partir de la percepción de la eficiencia de los trámites administrativos (en términos de rapidez, costo, calidad y transparencia), que el ciudadano inconforme califica a la organización, o incluso a la Administración Pública en su conjunto, con el término “burocracia” en su sentido peyorativo.

El diseño de circuitos de atención al usuario y la optimización de los trámites, son típicamente condicionados por un contexto específico de implementación de políticas de cambio, generalmente procedentes “de fuera” de la organización. Sin embargo, en las experiencias de optimización de trámites prevalece un modelo según el cual, cada entidad pública simplifica, racionaliza o automatiza los trámites que le corresponden. En esos casos, se aprovechan las facultades para reordenar y reducir documentos, requisitos o procedimientos que son de competencia de la entidad, pero cuando los equipos encargados del diseño y optimización de trámites intentan extender los cambios a un ámbito más amplio de la organización, incluso cuando lo logran, pueden correr el riesgo de tener un alcance limitado, una vez que su capacidad de optimizar queda limitada por la necesidad de cumplir con las normas externas o superiores de las cuales depende. Frecuentemente, los trámites involucran más de una entidad, e incluso a más de un sector del Estado, por lo que la optimización debe partir del concepto de cadena de trámites (Guzmán, 1999; Hernández, 2016). Esto implica modelar la tramitación con una visión sistémica de la Administración Pública y, eventualmente, crear mapas de cadenas de trámites, que permitan identificar con mayor claridad los elementos a mejorar y estimar los límites de la optimización, considerando las condiciones y requisitos que emanan del entorno y quedan fuera de nuestro alcance inmediato.

El hecho de que una cadena de trámites sobrepase los límites de una unidad organizativa o una entidad pública y se extienda hacia otra, implica que para su optimización, debe existir una coordinación entre las entidades involucradas, que haga posible la implementación de los cambios, la articulación de mecanismos y la automatización de procesos que permitan el intercambio de información para brindar los servicios de atención al público. Esta realidad ha conducido a una antigua discusión acerca de las modernizaciones a partir de ajustes administrativos internos de las organizaciones.

Michael Lipsky (2010) define los ajustes administrativos como prácticas de emergencia dirigidas a resolver problemas operacionales, desarrolladas por los servidores públicos en el transcurso de su trabajo, pero que no son deliberadamente indicadas por sus superiores. Esos ajustes administrativos han sido, en opinión del citado autor, una vía para hacer a la burocracia más efectiva (Adler, 1993, p.76). Para que esto sea posible, se requiere de la confluencia de un conjunto de condiciones mínimas, que la literatura y la práctica administrativa permiten identificar con: la presencia de situaciones organizacionales que sean percibidas como disruptivas o inquietantes y por tanto, necesarias de resolver; un compromiso profesional de los servidores públicos con el cumplimiento de sus deberes funcionales; la existencia de

grupos de trabajo que articulen y alienten el sentido de pertenencia de sus miembros a la organización; una cierta seguridad en la preservación del empleo y la ausencia de conflictos básicos entre el grupo de trabajo y la dirección. A esas condiciones, se le adicionan otras, como el ejercicio del criterio por los empleados, de modo que la ausencia de conflicto con la dirección no sea una mera anuencia pasiva; las competencias de los empleados, que sean capaces de responder activamente y con iniciativa a los problemas de la organización y el control del proceso, que asegure resultados concretos de los esfuerzos realizados para el ajuste.

Otro tema en debate es la naturaleza de las jerarquías. Por una parte, se cuestiona la extensión de la verticalización de la toma de decisiones y distribución de funciones y se discute si la descentralización y el aplanamiento de la pirámide jerárquica es realmente la vía para empoderar a los subordinados y acelerar los procesos. Estudios empíricos sobre los empleados en el servicio público no han logrado demostrar una relación positiva entre el número de niveles jerárquicos, la complejidad sustantiva del trabajo y la eficacia en el desempeño de los empleados en una organización. Sin embargo, apuntamos que la variable perdida en ese discurso contrapuesto, es el estilo de dirección, el carácter habilitante o coercitivo (Adler y Borys, 1996) de las relaciones entre los diferentes niveles de la estructura jerárquica de una organización. El hecho de que los dirigentes y funcionarios de niveles intermedios puedan coactar o ralentizar la implementación de políticas o decisiones o por el contrario, actuar como catalizadores, facilitadores, proveedores de soluciones o guía, apoyo y coordinación, en nuestro criterio justifica esta hipótesis.

Asumimos aquí que las características objetivas del desempeño de la organización se modificarán a partir de las respuestas y actitudes de los empleados, aunque habrá que explicar y demostrar cuándo y cómo las organizaciones pueden hacer un giro de un tipo de burocracia coercitiva a una habilitante y cómo esas características son percibidas (Adler y Borys, 1996). Así, otro reto consiste en el papel de los recursos humanos.

Los estudios sobre las organizaciones ofrecen dos miradas encontradas a los impactos de la burocracia sobre los factores actitudinales de los recursos humanos que se desempeñan en el servicio público. En cuanto a impactos negativos, apuntan que las formas burocráticas de organización de tipo coercitivo constriñen la creatividad, generan insatisfacción y desmotivación en los empleados. Desde el ángulo positivo, se considera que proporcionan una definición clara de las tareas y responsabilidades, bajo cuya guía se aligeran las presiones propias del empleo y propician en ellos una mayor sensación de seguridad en el logro de la efectividad de su desempeño. Mientras, las formas burocráticas de organización de tipo “habilitante” resultan una ayuda a los empleados comprometidos a hacer su trabajo más efectivo y refuerza su compromiso institucional, pero la flexibilidad para definir un determinado curso de acción o decisión, puede resultar en paralización o resistencia al cambio (Adler y Borys, 1996; Lynn Jr., 2001; Lipsky, 2010).

Los ajustes administrativos apuntan a la importancia de la flexibilidad ante el cambio de procedimientos tanto en el contexto de implementación como en los funcionarios y directivos que dirigen los procesos sujetos a ajuste, pero no solo en el sentido técnico, sino sobre todo que esté basada en la disposición de

asumir los riesgos, amparada por la legislación y avalada por políticas públicas. Los estilos coercitivos tienden a fosilizarse y resistirse a su transformación en sistemas habilitantes, por ejemplo, a través del establecimiento y acumulación de discursos y rutinas autodefensivas y mediante la manipulación de su significación simbólica, que puede ser moldeada y acentuada a partir de factores institucionales, culturales o históricos. Los estilos coercitivos son difíciles de modificar también por que no se posee el conocimiento ni el incentivo que propicie el cambio y porque tanto los directivos y funcionarios, como los empleados suelen interpretar los cambios como riesgos al *statu quo* y equilibrio de poderes establecido (Adler y Borys, 1996, p.77).

La optimización de trámites supera al ajuste administrativo en profundidad y alcance. Tiene como fin la reducción de la carga documental y supresión de trámites, mediante el rediseño de los procesos y procedimientos, de manera tal que se reduzcan a su mínima expresión, eliminando trabas y formalismos que se interponen entre el ciudadano o usuario y la satisfacción de sus necesidades por el Estado (Cierco, 2008; Bolaños, 2011; Bolaños, 2013). Presupone simplificar, reducir, dar transparencia y en los casos pertinentes, suprimir actividades, diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los usuarios ante la Administración Pública, para mejorar la celeridad del accionar administrativo en busca de un gobierno más eficaz, menos costoso y más accesible a los ciudadanos.

No se trata de un proceso que transcurra en condiciones experimentales, aisladas del entorno o cerrado en una organización. En la optimización de trámites se observan y toman en cuenta las demandas, condiciones y tendencias del entorno, que ofrece oportunidades, entraña amenazas y produce impactos (positivos y negativos) en el desarrollo de la actividad sujeta a mejora. Se considera tanto el microentorno, compuesto por los sistemas organizacionales que se relacionan directamente con el proceso y generan influencias mutuas, como el macroentorno, externo a la organización, que traza políticas y define tendencias, particularizando en aquellos organismos de la Administración del Estado, órganos, organizaciones y entidades que en alguna medida condicionan el desarrollo del proceso, adicionan o modifican sus subprocesos, inciden en la prestación de servicios y determinan gran parte de los trámites que se pretende optimizar.

Así por ejemplo, una mayor descentralización y autonomía en la toma de decisiones, trae beneficios asociados a la reducción de costos de las instituciones superiores del gobierno y una mayor adecuación de las decisiones a las condiciones y exigencias de los procesos institucionales en la base, lo cual tributa a una mayor eficacia en la administración. Sin embargo, la delegación va eventualmente acompañada de la verticalización de funciones, el aumento y diversificación de los organismos centrales involucrados en el seguimiento, control y demandas de información sobre la marcha y resultados de los procesos en la base, que generan mayores presiones y la multiplicación de tareas no productivas, engrosando el inventario de trámites internos, que se adicionan a aquellos para los cuales eventualmente no se cuenta con condiciones para responder eficientemente.

La optimización de trámites, permite además identificar y cubrir insuficiencias de carácter fiscal, reducir los gastos operativos de la administración y obtener ahorros presupuestarios en la gestión de gobierno (Vértiz, 2000; Rojas, 2011; Hernández, 2016). Sin embargo, debe señalarse que la búsqueda de la eficiencia (mejores resultados con menos costos) no debe convertirse en el objetivo en sí de los procesos de optimización de los trámites de las entidades de la Administración Pública, sino en meta para sí, o sea, en condición necesaria para cumplir su objetivo final, que es ser efectivas. El objetivo final de los procesos de optimización de los trámites de las entidades públicas, ha de ser la pronta solución a las solicitudes, problemas y necesidades con una mayor transparencia, celeridad y eficiencia para lograr una satisfacción creciente en los usuarios. Incluso en los modelos que asumen como valor esencial el logro de la eficiencia administrativa, como es el caso de la Nueva Gestión Pública, en términos de trámites predomina el enfoque centrado en el cliente.

Al respecto, Meoño plantea que “una institución pública, o mejor un programa público, puede ser efectivo o eficaz porque logra sus objetivos, pero con un nivel de ineficiencia o de “desperdicio” alto...el concepto de eficiencia es importante en lo que se refiere al reconocimiento de que las acciones públicas deben y pueden prestarse dentro de límites razonables de productividad institucional e interinstitucional, evitando situaciones innecesarias de “desperdicio de recursos”, pero no como medida de éxito de la gestión pública” (Meoño, 1980, pp.54-55).

En América Latina, varios países han introducido en su legislación normas que establecen la optimización de los trámites para la protección al ciudadano del exceso de requisitos y documentos administrativos; han establecido órganos o comisiones rectoras de carácter interinstitucional para implementar y supervisar la simplificación de trámites y servicios en la Administración Pública. Tal es el caso de la República Bolivariana de Venezuela, con el “Decreto con Rango y Fuerza de Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos”, Decreto No.368 de 1999 (ANRBV, 1999); la “Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública”, Ley No. 691 del 2009, de la República de Nicaragua (ANRN, 2009); en Costa Rica, la “Ley de Protección al Ciudadano sobre el exceso de requisitos y trámites administrativos”, No. 8220 y el “Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro de la Administración Pública”, Decreto Ejecutivo 33678-MP-MEIC (Costa Rica. Poder Legislativo, 2007). En el caso de México, el “Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018” y el “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”, han diseñado estrategias para “Impulsar Mejores Prácticas en Trámites y Servicios Institucionales” (México, Gobierno Federal, 2013 y 2013a).

Si bien en el caso de Cuba aún no existe legislación específica al respecto, en los documentos aprobados en el VII Congreso del Partido Comunista en 2016, se establece un marco de política que prevé que las relaciones del gobierno con los ciudadanos sean más directas, transparentes y eficientes. Estos documentos son la “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”, el cual define los principios y las bases teóricas de las que se ha de partir para la construcción del socialismo en Cuba; los “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la

Revolución 2016-2021”, que indican las acciones a corto plazo, y el “Plan de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos”, que establece los objetivos a largo plazo para alcanzar un desarrollo sostenible (Rodríguez, 2016; PCC, 2016; PCC, 2016a).

### **Algunas particularidades en el caso de Cuba**

Las frases “trámites, un viejo dolor de cabeza”, “es obligatorio prestar un buen servicio a la población”, “la voluntad de responder”, “la necesidad pone a prueba la paciencia” y “mentes con fecha de vencimiento”, parecerían expresar reclamos de una población necesitada de mayor agilidad en las diligencias que realiza para resolver sus problemas y necesidades, anotadas por un investigador social en su diario de campo durante un ejercicio de observación participante. Sin embargo, si las reescribiéramos con letra inicial mayúscula, estaríamos referenciando los titulares de solo algunos de los muchos artículos publicados en el Diario Granma, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, en los cuales se analiza críticamente el problema de los trámites que realiza la población cubana ante las entidades de la Administración Pública (Núñez, y Macías, 2013; Pérez, 2015; Labrador, 2016; Castro, 2016 y 2016a).

Las largas esperas por los dilatados plazos para la respuesta, las visitas repetitivas a las oficinas, la multiplicidad de pasos para resolver problemas relacionados con la vivienda, el otorgamiento de créditos bancarios o la obtención de certificaciones del Registro del Estado Civil - por solo citar algunos de los ejemplos analizados en esos artículos-, demandan cambios sustanciales en la manera como se organiza la relación de los ciudadanos con la Administración Pública, a través de la reducción de la burocracia y la optimización de los trámites que realizan ante sus entidades.

En Cuba, bajo un esquema centralizado de la prestación de servicios públicos, el Estado ejerce la función de proveedor de un conjunto de bienes y servicios básicos para satisfacer las necesidades primarias del ser humano, a los que la política social garantiza el acceso universal, ya sea de manera gratuita o subsidiada: la educación y la salud, el abasto de agua potable, el suministro de energía eléctrica y de gas, y otros servicios esenciales para la protección de la población, como la seguridad ciudadana y la seguridad social. Asociados a estos, hay otros como los servicios legales, de transporte público, telecomunicaciones y postales, comunales, de cultura, deporte y recreación, que si bien no son de primera necesidad, están en estrecha relación con los anteriores. Estos servicios, junto con el aparato burocrático, se encuentran organizados en lo que se conoce como “sector presupuestado”, por lo que deben ser financiados con fondos públicos.

Esta función se realiza por el Estado en representación de la sociedad, lo que manifiesta la legitimidad de los cuestionamientos al diseño y los principios de gestión de tales funciones, una vez que la ineficiencia de la “tramitología” todavía sigue reinando en muchas instituciones públicas. Los datos utilizados para la presente investigación, muestran que se puede llegar a necesitar hasta diez visitas a una oficina de trámites para culminar una gestión y que cualquier

inconveniente se convierte en pretexto para incumplir los plazos establecidos legalmente para la respuesta, sin que se disponga de instrumentos efectivos y vinculantes para hacer valer una reclamación ciudadana.

La búsqueda de un modelo autóctono para la Administración Pública ha sido un proceso más o menos constante en el caso de Cuba, aunque más claramente definido desde mediados de la década del setenta del pasado siglo, y ha transitado por la adaptación de experiencias de distintos contextos hasta el proceso de reestructuración que se abre a partir de 2011, con la actualización del modelo económico nacional para alcanzar niveles superiores de eficiencia económica. En el modelo han predominado los principios de la gestión estatal centralizada, con un desempeño económico que descansa en el llamado “sector estatal”, con participación del sector cooperativo, aunque por momentos se ha dado espacio al sector privado; las instituciones centrales del Estado han concentrado la dirección del funcionamiento de la economía y la sociedad a partir de una planificación centralizada, el control de la producción y la comercialización, la recaudación y utilización de los fondos públicos, el diseño de políticas y la provisión de servicios públicos, con un marcado verticalismo en la comunicación desde los Ministerios hasta las organizaciones de base (Fernández, 2011; Triana, 2014).

Sin embargo, a partir de 2011, los Lineamientos para el desarrollo económico y social y otros documentos estratégicos aprobados en el marco de los VI y VII Congresos del Partido Comunista de Cuba (PCC), donde se definen los propósitos de la actualización del modelo económico cubano y las metas a alcanzar a mediano y largo plazo (PCC, 2016), promueven el avance hacia formas de gestión estatal más descentralizadas, lo que presupone que un mayor número de decisiones sean adoptadas por la empresa, aunque otras se conserven a nivel central. Este propósito está relacionado con una consecuente reestructuración de la Administración Pública, para alcanzar un Estado más pequeño, pero capaz de guiar el funcionamiento organizativo y de control de la economía y la sociedad. En palabras de Fernández (2011), el problema está en las preocupaciones sobre “las hipertrofias del centralismo, las amenazas de la autogestión o el desenlace reaccionario de los modelos de reforma esteuropeos” (p.5).

El proyecto de Plan de Desarrollo hasta 2030, expresa la visión de nación, definiéndola como “soberana, independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible”, con lo que se expresa el propósito de preservar y profundizar el carácter socialista del Estado. El Plan se articula en torno a seis ejes estratégicos, que definen en primer lugar avanzar hacia un “Gobierno eficaz y socialista e integración social”, lo cual apunta a que el desempeño de la Administración Pública necesita alinearse con los propósitos del Estado para mejorar los niveles de eficiencia en la gestión. Este eje estratégico define que “la construcción de la Visión de Nación para 2030 requiere del perfeccionamiento y fortalecimiento del Estado socialista, de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de sus instituciones, de sus sistemas democrático, jurídico y de dirección económica y social; también demanda el perfeccionamiento de su organización territorial con el propósito de lograr 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 (PCC, 2016a, p.19).

En el nuevo escenario que se proyecta, la Administración Pública habrá de asumir una estructura organizativa ajustada a la misión de cada institución, al fortalecimiento de su vínculo con la eficiencia económica real, con unas relaciones jerárquicas que respondan a la delimitación de las funciones estatales de las empresariales y modifiquen el diseño vertical de toma de decisiones, con el aumento del grado de descentralización y autonomía, abriendo espacio a una mayor facultad para los directivos y funcionarios intermedios y de base y mayores relaciones horizontales entre organizaciones y empresas.

Estas transformaciones no solo se refieren al funcionamiento económico, sino también a las políticas sociales y el acceso a servicios públicos. Así, otro eje estratégico, “Desarrollo humano, equidad y justicia”, en su primer objetivo, remite a la necesidad de “Preservar las políticas universales de acceso a la salud, seguridad y asistencia sociales, la educación, la cultura, el deporte, la recreación, la seguridad y protección ciudadanas y continuar elevando la eficiencia en la utilización de los recursos a estos fines y la calidad de los servicios y prestaciones a la población...” (PCC, 2016a, p.24). Por último, en el Capítulo 2 del documento que recoge la “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista”, dedicado a “La propiedad sobre los medios de producción”, el artículo 141 se refiere explícitamente a la necesidad de optimizar los trámites y servicios de las entidades públicas: “Se aplican estilos de dirección transparentes y simplificadores de trámites, cumpliéndose los plazos para permisos, certificaciones, licencias y otros documentos” (PCC, 2016, p.9). La optimización de trámites constituye entonces una meta del cambio, dirigida a potenciar una de las funciones que ejerce el Estado, dada en su papel de proveedor de servicios públicos.

Por otra parte, si analizamos las interrelaciones entre burocracia y corrupción, encontramos que mientras mayor sea el número de trámites y la discrecionalidad en los mismos, mayores serán las fuentes de corrupción potenciales, una vez que dejan una brecha para que los funcionarios públicos puedan incrementar los niveles burocráticos para poder recibir mayores ingresos por soborno para acelerar los trámites. Así, mayores niveles de burocracia no solo limitan la probabilidad de concluir con éxito los trámites, sino que crean condiciones para la corrupción que castiga al usuario moral y económicamente, al tener que desembolsar sumas relativamente altas con respecto a su nivel de ingresos como contrapartida de la prestación real de los servicios públicos. Como resultado, las barreras burocráticas terminan reduciendo las posibilidades de acceso, con lo que en la práctica, la provisión de servicios públicos corre el riesgo de volverse inequitativa. Alternativas eficaces para enfrentar estos problemas han sido la simplificación de trámites y la implantación de formas de gobierno electrónico, mediante la informatización de los procesos y trámites, de manera que se reduzcan las instancias de contacto directo del ciudadano con funcionarios públicos y limiten su poder discrecional.

La optimización de los trámites de obtención de Licencia de Conducción, Carné de Identidad y del Pasaporte, han sido ejemplos exitosos con buenas prácticas que se han extendido a todo el territorio nacional, mediante el establecimiento y desarrollo paulatino de un registro de identificación única del ciudadano, basado en la introducción de las Tecnologías de la Información

y las Comunicaciones – TIC como soporte de la automatización de los procesos de recogida, procesamiento, almacenamiento electrónico en bases de datos y sistemas de información centralizada, que reducen y ordenan el trabajo administrativo, así como también el intercambio entre el conjunto de organismos que intervienen directa o indirectamente en este tipo de trámites. La creación de bases de datos y de un sistema de información centralizada de identificación única del ciudadano, ha servido de apoyo a servicios eficientes de atención al público bajo el modelo de ventanilla única. Aunque aún en un estado inicial, ya existen otros ejemplos de uso común de información automatizada que optimiza trámites ante entidades públicas en Cuba, como los servicios de banca electrónica, que facilitan el pago de servicios prestados por diversas entidades.

Si bien los procesos de cambio requieren de políticas, estrategias, planes y estructuras que los implementen y controlen, también requieren de apoyos presupuestarios, de recursos materiales y humanos para que sean viables. La necesidad de modernizar la infraestructura de oficinas destinadas a la atención a la población y la optimización de los trámites administrativos, su eventual automatización mediante la aplicación de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones para extender los trámites en línea, exigen inevitablemente de inversión y de ella en buena medida dependerá la celeridad del logro de los resultados tan esperados por ambos, la Administración y la ciudadanía. No obstante, aun sin la disponibilidad de recursos materiales y tecnología idóneos, se ha avanzado en procesos de optimización, sobre todo a lo interno de las entidades, con un enfoque de innovación para una administración más eficaz y menos costosa. La capacitación de los recursos humanos con un enfoque de servicio público, que resulta frecuentemente ausente en el personal de contacto, tampoco requiere de grandes erogaciones.

La optimización de trámites no es un proceso empírico-espontáneo, como en el caso del ajuste administrativo, sino que requiere de un equipo técnico-profesional encargado de realizar el diagnóstico, las tareas propias del diseño, elaborar metodologías y planes, ofrecer capacitación al personal técnico y de contacto que se encarga de los trámites internos y con entidades prestadoras de servicios, asesoría a los usuarios y dar seguimiento a la implementación. La optimización de trámites debe ir acompañada de una mayor exigencia a la profesionalización del servicio público, afectado por carencias en la formación de técnicos medios y obreros calificados para ocupaciones tradicionales del servicio público, por lo que muchos cargos se ocupan por profesionales que migran desde otras actividades en busca de un reacomodo, más que de una mejor remuneración, o cada vez con mayor frecuencia por jubilados y antiguas amas de casa, que buscan compensar sus pensiones o exiguos ingresos. Así se le adiciona la influencia del factor salario, una vez que aún se mantiene como una aspiración la descentralización de las políticas de estimulación a nivel sectorial y territorial, su vínculo con la eficiencia económica y su carácter diferenciador entre grupos profesionales.

Es función de la propia Administración Pública gestionar la capacitación de sus recursos humanos, no solo para el desempeño técnico profesional y de dirección, sino para propiciar conciencia de servicio. La capacitación con este fin es especialmente necesaria para el personal de contacto, que

suele ser el de más baja calificación, peor remuneración salarial y menor motivación. Su actividad directamente vinculada a la atención del público, es un factor clave para la satisfacción de la población con los servicios que recibe e incide directamente en la imagen que la institución brinda a los usuarios, por lo que la capacitación de los servidores públicos es otro factor clave de los procesos de optimización de trámites administrativos. Junto a la actuación profesional, las técnicas de dirección y la actualización científico-técnica, esta capacitación ha de completarse con temas como atención al público, simplificación de trámites y diseño de procedimientos y formularios, conservación y destrucción de documentos y otros temas relacionados, que son poco frecuentes en los programas. La experiencia cubana de creación de escuelas ramales encargadas de la capacitación de empleados, funcionarios y directivos para el desempeño en ámbitos específicos y el fomento de alianzas con las instituciones académicas superiores para proveer de una formación continua para toda la vida, indica que son una alternativa viable, mas apunta a la necesidad de diseñar y aplicar instrumentos que permitan apreciar su impacto en el desempeño laboral.

## **Conclusiones**

La Administración Pública, por su propia esencia, lleva implícita la mejora continua de los niveles de eficiencia en la gestión para dar respuesta a las demandas de los ciudadanos que exigen más y mejores servicios. Por su ámbito de competencia, es la encargada de ordenar los requisitos y pasos de los trámites que se suceden entre la presentación de una solicitud de un ciudadano ante la entidad pública, hasta que se emite el documento o la decisión del funcionario, y es por tanto, también la encargada de llevar a cabo su optimización.

Aparece entonces el dilema de la desburocratización, que implica que ante un entorno cambiante y crecientes reclamos de los usuarios, el sistema se autodiagnostique, se reforme a sí mismo en la búsqueda de vías más eficientes y eficaces para prestar sus servicios, y supere sus propias limitaciones para alcanzar sus objetivos, de acuerdo con las metas estratégicas del país. El análisis apunta a que la desburocratización se acerca más a un mito que a un objetivo alcanzable, en la medida en que la burocracia forma parte de la esencia misma de los procesos administrativos, lo cual no implica que cuando se instaura en el modo de actuar predominante o más socialmente perceptible de una tradición administrativa, tenga la capacidad de lastrar los propósitos e ideales más altruistas de gobierno.

No obstante, existen otras alternativas, también de carácter sistémico o de aplicación local, como la optimización de trámites, que pueden constituir metas viables y medibles para potenciar las funciones que ejerce el Estado en representación de la sociedad, para lo cual requieren de políticas públicas coherentes e integrales y acciones de seguimiento y control a su implementación. Tiene como valor agregado que disminuye las fuentes de corrupción, por lo que supera su condición de intervención administrativa.

En América Latina, los avances en la desburocratización a través de la reducción de trámites tienen un soporte jurídico, político y procedimental mientras en el caso cubano, aun en ciernes, la cuestión se plantea en el marco de objetivos para alcanzar un desarrollo sostenible, los cuales definen que las relaciones del gobierno con los ciudadanos sean más directas, transparentes y eficientes y que el Estado se perfeccione y fortalezca. Ese marco de política, no es compatible con el aumento de la burocracia, cuya influencia nociva sobre el diseño y gestión de los trámites administrativos, impacta en la calidad de vida de los ciudadanos, en la imagen de la Administración Pública y en la credibilidad de la eficiencia administrativa del Estado y los avances en su perfeccionamiento. El objetivo final de los procesos de desburocratización a través de la alternativa de optimización de los trámites de las entidades públicas, ha de ser el acercamiento del ciudadano a la Administración Pública mediante la eliminación de barreras procedimentales y el acortamiento de los plazos de los trámites, la solución de las solicitudes, problemas y necesidades con una mayor transparencia, celeridad y eficiencia para lograr una satisfacción creciente en los usuarios. El reto más crítico es, sin embargo, superar las connotaciones peyorativas que han adquirido los términos de burocracia y trámite, articulando procesos eficientes que contribuyan a un desempeño eficaz de los organismos y entidades que conforman la Administración Pública.

La Administración Pública que vislumbra la desburocratización como meta de cambio, debe asumir el problema de los trámites y acometer su optimización desde una perspectiva sistémica, que reconozca su significación estratégica. No serán entonces suficientes objetivos y metas que perfeccionen el sistema, como la reducción del tamaño del aparato administrativo estatal, la disminución de sus costos de operación, ni de sus funciones o intervención en uno u otro ámbito, sino se trata de ubicar como eje de acción de su cambio las necesidades, expectativas y obligaciones con los ciudadanos.

## Referencias

Adler, Paul S. & Bryan, Borys (1996). Two Types of Bureaucracy: Enabling and Coercive, *Administrative Science Quarterly*, March 1, 1996, University of Southern California. Recuperado de: <http://eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=95b9bd5c-d64d-4b7e-b57a-5d335660df18%40sessionmgr120&vid=0&hid=108>

Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (ANRBV) (1999). “Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos”, publicada en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.393 de fecha 22 de octubre de 1999. Decreto N°368 de fecha 5 de octubre de 1999. Recuperado de <http://www.uc.edu.ve/diuc/pdf/LeySobreSimplificaciondeTramitesAdministrativos.pdf>

Asamblea Nacional de la República de Nicaragua (ANRN) (2009). “Ley de Simplificación de Trámites y Servicios en la Administración Pública”, Ley No. 691, aprobada por la Asamblea Nacional de la República de Nicaragua el 30 de Julio de 2009, Publicada en La Gaceta No 144 del 3 de Agosto del 2009. Recuperado de <http://legislacion>.

asamblea.gob.ni/normaweb.nsf/b34f77cd9d23625e06257265005d21fa/bb5293d9dbca322b0625765b004fe8e8?OpenDocument

Bolaños Garita, R. (2011). Algunas consideraciones sobre normalización en la Administración Pública. *Ciencias Económicas* (29) 1, 479-491. Recuperado de:

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7053>

Bolaños Garita, R. (2013). ¿Es factible hablar de reingeniería en la Administración Pública? *Revista Nacional de Administración*, 4 (1), 49-58, Enero-Junio, Recuperado de: <http://investiga.uned.ac.cr/revistas/index.php/rna/article/view/532/434>

Calves Hernández, S., Sorolla Fernández, I., Pérez Othón, J., Gutiérrez Castillo, O. (2016). *Problemas de la gestión en la Administración Pública*. La Habana: Félix Varela.

Castro Morales, Y. (2016). “La voluntad de responder”, Diario Granma, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Edición digital, Sección Cuba, 28 de septiembre. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2016-09-28/la-voluntad-de-responder-28-09-2016-22-09-31>

Castro Morales, Y. (2016a). “Mentes con fecha de vencimiento”, Diario Granma, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Edición digital, Sección Cuba, 30 de agosto. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2016-08-30/mentes-con-fecha-de-vencimiento-30-08-2016-21-08-08>

Cierco Seira, C. (2008). Algunas reflexiones sobre la simplificación de los procedimientos administrativos a la luz de los avances de la Administración electrónica. *Revista General de Derecho Administrativo*, 19, 77-105.

Cruz Meléndez, Christian Arturo (2011). Modernización administrativa, una mirada a la literatura. *Encrucijada Revista electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, Año 3, Número 9, septiembre-diciembre, Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM. Recuperado de <http://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/58469>

Costa Rica. Poder Legislativo (2007). Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos. La Gaceta N° 69, Diario Oficial, AÑO CXXIX N° 69 - 24 Páginas, La Uruca, San José, Costa Rica, martes 10 de abril del 2007.

Dunleavy, Patrick & Hood, Christopher (1994). From old public administration to new public management, *Public Money & Management*, 14 (3), 9-16. Recuperado de: <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09540969409387823?needAccess>

Dussauge, Mauricio (2009), La literatura comparada sobre reformas administrativas, Recuperado de: <http://www.gestionypoliticapublica>.

cide.edu/num\_anteriores/Vol.XVIII\_No.II\_2dosem/Mauricio\_I\_Dussauge\_Laguna.pdf

Dussauge, Mauricio (2010). ¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Recuperado de <http://www.revistas.uchile.cl/index.php/REGP/article/viewFile/13513/13932>

Falcão Martins, Humberto (1997). Administración pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 9, Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0029603.pdf>

Fernández Estrada, Oscar (2011). El modelo de funcionamiento económico en Cuba y sus transformaciones. Seis ejes articuladores para su análisis, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Agosto. Recuperado de <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/cu/2011/ofe.zip>

Guzmán Arenas, A. (1999). Tramitología, simplificación de procesos administrativos y reingeniería de negocios, II Congreso Internacional de la Mujer, Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., 26-28 de octubre. Recuperado de <http://www.cic.ipn.mx/aguzman/papers/114%20Tramitologia.%20Simplificacion%20de%20procesos%20administrativos.pdf>

Hernández, P., Camargo, F. (2016). “Optimización de cadenas de trámites de la Administración Pública colombiana. Una tendencia actual para la modernización del Estado: “Proyecto Óptica”. Recuperado de [http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/DOC\\_OP3.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/DOC_OP3.pdf)

Hernández, P., Camargo, F. (2016). “Optimización de cadenas de trámites de la Administración Pública colombiana. Una tendencia actual para la modernización del Estado: “Proyecto Óptica”. Recuperado de [http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/DOC\\_OP3.pdf](http://programa.gobiernoenlinea.gov.co/apc-aa-files/5854534aee4eee4102f0bd5ca294791f/DOC_OP3.pdf)

Labrador Herrera, L.M. (2016). “La necesidad pone a prueba la paciencia”, *Diario Granma*, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Edición digital, Sección Opinión, 8 de septiembre. Recuperado de <http://www.granma.cu/opinion/2016-09-08/la-necesidad-pone-a-prueba-la-paciencia-08-09-2016-21-09-21>

Lipsky, Michael (2010). *Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. 30th Anniversary Expanded Edition. The Russell Sage Foundation: New York, NY.

Lynn Jr., Laurence E. (2001). The Myth of the Bureaucratic Paradigm: What Traditional Public Administration Really Stood For. *Public Administration Review*, March/April, Vol. 61, No. 2, 144-160.

Meoño Segura, J (1980). Introducción al análisis de la Burocracia Pública. *Administración Pública: Teoría y Práctica 2ª*. Edición, EUOCR, San José, Costa Rica.

México, Gobierno Federal (2013). Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.

- México, Gobierno Federal (2013a). “Programa para Democratizar la Productividad 2013-2018”, Diario Oficial de la Federación (DOF), agosto. Recuperado de <http://pnd.gob.mx/wp-content/uploads/2013/11/Programa-para-Democratizar-la-Productividad-2013-2018.pdf>
- Muñoz, Waleska (2007), El servicio civil de carrera. Necesidad para una administración posburocrática, Recuperado de <http://www2.udec.cl/~rea/REVISTA%20PDF/Rev69/art2.pdf>
- Núñez, R., Macías, J. (2013). “Trámites, un viejo dolor de cabeza”, Diario Granma, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Sección Nacionales, Edición impresa, 2 de agosto, p.4.
- Pardo, María del Carmen (2007), La gerencialización de la Administración pública, en Foro Internacional, Vol. XLVII, Núm. 4, octubre-diciembre, México, El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen (comp.) (2009), Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la administración y de las políticas públicas, México, El Colegio de México.
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (2011) “Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución., 18de abril. Recuperado de [www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf](http://www.juventudrebelde.cu/file/pdf/suplementos/lineamientos-politica-partido-cuba.pdf)
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (2016). “Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista” VII Congreso del PCC, La Habana, abril de 2016. Recuperado de [http://www.pcc.cu/pdf/congresos\\_asambleas/vii\\_congreso/conceptualizacion.pdf](http://www.pcc.cu/pdf/congresos_asambleas/vii_congreso/conceptualizacion.pdf)
- Partido Comunista de Cuba (PCC) (2016a). “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta 2030: Propuesta de Visión de la Nación, Ejes y Sectores Estratégicos” VII Congreso del PCC, La Habana, abril de 2016.
- Pérez, L.R. (2015). “Es obligatorio prestar un buen servicio a la población”, Diario Granma, Órgano oficial del Comité Central del Partido Comunista de Cuba, Edición digital, Sección Opinión, 4 de enero. Recuperado de <http://www.granma.cu/cuba/2015-01-04/es-obligatorio-prestar-un-buen-servicio-a-la-poblacion>
- Rodríguez, J.L (2016). “La Conceptualización del Modelo: Análisis de sus características y perspectivas (I)”, Cubadebate, 28 de octubre. Recuperado de: <http://www.cubadebate.cu/opinion/2016/10/28/la-conceptualizacion-del-modelo-analisis-de-sus-caracteristicas-y-perspectivas-i/>
- Rojas González, M. (2011). Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos, *Revista de Servicio Civil*, No. 28, Junio, Instituto Centroamericano de Administración Pública – ICAP, San José, Costa Rica,
- Triana Cordoví, Juan (2014). Cuba: un balance de la transformación. *Economía y Desarrollo*, 151 (1). Recuperado de <http://scielo.sld.cu/pdf/eyd/v151n1/eyd02114.pdf>

Vértiz Galván, M.A. (2000). El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica. *Gestión y Política Pública*, IX (2), 305-349.

Weber, M. (1991). ¿Qué es la burocracia? Buenos Aires: Leviatán. Recuperado de: [http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber\\_burocracia.pdf](http://www.ucema.edu.ar/u/ame/Weber_burocracia.pdf)