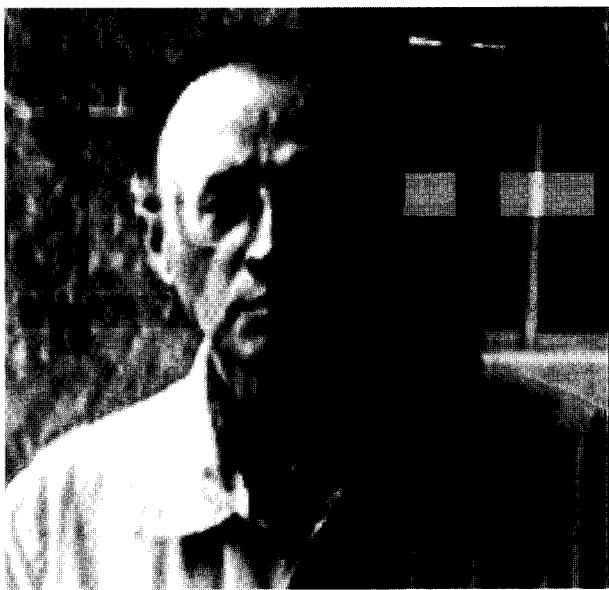


LA GERENCIA ROJA

AUGE Y OCASO DEL ESTADO GERENCIAL EN LA URSS



Omar Guerrero

Académico

e Investigador Nacional Nivel III de la
Universidad Nacional Autónoma de México

INTRODUCCIÓN

Hoy en día la imagen de la gerencia y del gerente son presentadas como rasgos sobresalientes de liderazgo, éxito y capacidad de cambio. En la medida que el Estado acentúa y desarrolla sus cualidades gerenciales, se dice que es más competente para sobresalir y avanzar. Sin embargo, existe un caso singular en la historia reciente que ha dejado lecciones sobre el alcance real del manejo,¹ dignas de aprenderse: se trata de la extinta Unión Soviética y su Estado gerencial.

Uno de los sucesos que marcaron indeleblemente el siglo XX fue la Revolución Soviética. Este acontecimiento delineó el mapa geopolítico del mundo moderno y, una vez que el régimen nacido de su seno se extinguía, esa enorme transformación social ha dejado enseñanzas que no se deben desaprovechar. Una de ellas es que la Unión Soviética constituyó el primer Estado gerencial de la historia moderna organizado en gran escala; un régimen gerencial donde los manejadores tuvieron la ocasión más propicia jamás conocida para desenvolver casi ilimitadamente sus talentos y capacidades, así como mostrar sin disfraz alguno sus debilidades y flaquezas. La Unión Soviética, en fin, constituye el primer gran proyecto donde al *management* se le encomendó, más que en ningún otro país, un proyecto de industrialización sin paralelo, y donde los *managers* tuvieron un poder inigualable como cuerpo de administradores de Estado.

¹ Habida cuenta de los matices semánticos del vocablo *management* dentro de la cultura administrativa anglófona, resulta imperativo que su traducción al español sea lo más fiel. Aquí hacemos su traslado más literal al español, pero con mayor rigor conceptual, siguiendo el camino establecido por Ramón Alvarez Martínez, quien en 1928 tradujo la obra *The principles of scientific management* de Frederick Taylor y la tituló como *Principios del manejo científico*.

Management fue vertida al español por Alvarez Martínez como *manejo*, atendiendo la tradición española que se refería al manejo de los negocios hacendarios y el manejo de los negocios privados [Taylor Wislow (Frederick), *Principios del manejo científico*, Monterrey, Ediciones de la Compañía Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey, Editorial Cultura, 1928]. Sin embargo, como usualmente ese vocablo es trasladado al castellano como *gerencia*, ganando crédito por su uso, su comunicación y su irradiación generalizada, usamos gerencia alternada con manejo. Otro tanto diremos de la voz *gestión*, que los traductores de los libros soviéticos utilizan para referir la voz gerencia, la cual se turnará con esta última y con manejo.

Esto fue notorio desde la cuna del Estado soviético, pues como se hizo notar en una obra publicada pocos años después de su alumbramiento político, "la industria es el alma del proyecto del edificio estatal soviético".²

LOS ORÍGENES DE LA GERENCIA SOVIÉTICA

Las cualidades gerenciales de la Unión Soviética, desde su origen, no han dejado de atraer y aún fascinar al pensamiento político y administrativo, así como inspirar satanizaciones como las formuladas por Ludwig von Mises;³ o bien, imágenes de reencarnación del mal según lo visualizó Karl Wittfogel.⁴ Así como von Mises creía que el socialismo soviético no tenía economía por carecer del cálculo que nace de las transacciones del mercado, Wittfogel observó que la Unión Soviética carecía de democracia por reinar en ella el despotismo oriental.

Fue James Burnham uno de los primeros pensadores en apreciar las cualidades gerenciales del Estado soviético, a poco menos de tres decenios de su fundación. Burnham partió de la idea de que uno de los rasgos centrales del modelo gerencial soviético es el control obrero de la fábrica, tal como fue establecido en los albores del nuevo régimen. Este control fue un lema central leninista, y operó como una fórmula expropiatoria del socialismo por el cual la propiedad privada industrial debía ser derogada y pasar a manos de las masas. La consumación de la revolución socialista consistió, pues, en el control obrero de la industria.⁵ En efecto, en las fábricas, los talleres y las minas, organizados en comités elegidos, los obreros asumieron el control y expulsaron a los propietarios, los directivos y los fiscalizadores; esto es, a los manejadores, pues se creyó que estos últimos eran parte de las clases gobernantes y explotadoras. En suma: los trabajadores asumieron el control y la gerencia de las empresas.

Pero la experiencia inicial fue muy gravosa: las fábricas no marcharon adecuadamente bajo el control obrero, toda vez que los comités estaban integrados por miembros que podían ser destituidos en todo momento, y carecían de destreza técnica y formación gerencial. Sin embargo, el problema fue aún mayor cuando se trató de ensamblar y coordinar la dirección de ramas íntegras de la industria.

Poco tiempo estuvo vigente tal estado de cosas y muy pronto la dirección técnica de la industria pasó a manos de especialistas con formación gerencial, aunque el comité obrero continuó existiendo y conservó un control sustancial merced a su derecho de veto sobre las decisiones de los gerentes, así como jurisdicción sobre las condiciones laborales en las plantas. Paralelamente, las oficinas, las comisiones y los funcionarios nombrados por el gobierno, soviético se hicieron cargo de la coordinación de las fábricas y las ramas de la industria. Gradualmente también aumentaron las facultades de los manejadores y los coordinadores de las diversas gerencias, a expensas del control obrero y los comités de fábrica, que perdieron el derecho de veto y fueron reducidas sus prerrogativas sobre condiciones del trabajo. Incluso la estructura de los comités fue modificada para incluir a un representante del Estado, otro de la gerencia y uno más de los obreros. Este proceso continuó en marcha para convertir el control obrero en un mero formalismo, hasta su abolición en 1938.

Fue de tal modo que "el control de los trabajadores se transformó en control gerencial",⁶ toda vez que el nuevo estado de cosas patentizó el inicio de la burocratización soviética, que entre 1917 y 1922 pasó de un millón de funcionarios, a más del doble.⁷ A través de este proceso se instituyeron las bases del primer Estado gerencial del siglo XX, así como la camada primigenia de gerentes de Estado. El incremento de la burocratización soviética es explicable junto con el aumento del poder burocrático, gracias al desarrollo de la *intensidad administrativa* explicada por Max Weber, a saber:

² Lyon, Jacques, *La Russie soviétique*, Paris, Librairie Félix Alcan, 1927, p. 239.

³ Mises, Ludwig von, *El socialismo: análisis económico y sociológico*, México, Editorial Hermes, 1961 (1922).

⁴ Wittfogel, Karl, *Oriental despotism: a comparative study of total power*, New Haven and London, Yale University Press, 1957.

⁵ Burnham, James, *The managerial revolution*, New York, The John Day Company, 1941, pp. 211-212.

⁶ *Ibid*, pp. 13-14.

⁷ Jacoby, Henry, *La burocratización del mundo*, México, Siglo XXI Editores, 1969 (1972), p. 192

el Estado moderno depende tanto más de una base burocrática técnica, cuanto mayor es o tiende a ser una gran potencia, porque lo que más incita a la burocratización no es la dilatación extensiva y cuantitativa, sino la ampliación intensiva y cualitativa, así como el desarrollo interno de las tareas administrativas.⁸

Esa ampliación intensiva y cualitativa que explica la burocratización soviética, radicó en la asunción estatal de las tareas económicas que se confiaron a los gerentes rojos,⁹ cuyo poderío se incrementó junto con su papel directo en el proceso de industrialización como meta suprema del nuevo régimen. En realidad el propio Lenin estaba inclinado por la participación de los técnicos y manejadores en la producción industrial, tal como lo observaremos más adelante, aunque siempre manifestó algunas reservas.

En el Estado gerencial cada manejador de fábrica asumió el papel de subordinado de los gestores del sector industrial, así como de los funcionarios que laboraban en las juntas y las oficinas donde se planificaba la labor de la industria. No debe extrañar que en el nuevo Estado muchos de los gerentes que se desempeñaron en la era zarista se volvieran a emplear, merced a la carencia de manejadores en aquella época. La casta gerencial que fue surgiendo de manera sostenida no fue una creación primigenia del Estado soviético, sino del desarrollo y ampliación de la estirpe gerencial establecida por el incipiente capitalismo zarista, pero cuyo perfeccionamiento fue un mérito del régimen revolucionario.

Muchos manejadores soviéticos activos durante los años de 1920 y principios de la década de 1930, habían ganado experiencia antes de la Revolución bolchevique. Esto los convirtió en potenciales sospechosos para el Partido Comunista, por causa de lo que se juzgaba como su pasado burgués. Siempre se les tuvo como personas que deseaban el regreso del antiguo régimen zarista, y frecuentemente fueron víctimas de acusaciones de sabotaje y de los daños en la maquinaria, así como sospechosos para las actividades de la seguridad

interior y la policía. Los gerentes formados en el zarismo dejaron de estar activos hacia 1935, pues en su mayoría habían sido reemplazados por una nueva generación de comunistas con una larga militancia partidista. Esta camada gerencial, empero, fue diezmada en la época de las purgas masivas de 1936 a 1938.

Pero una vez constituido el plantel primigenio de gerentes rojos, conformaron un grupo altamente posicionado en la sociedad soviética, porque sus labores eran foco de atención, así como del antagonismo y la envidia.¹⁰

Burnham pensaba que hacia 1941 la Unión Soviética no había retornado a la estructura social capitalista, de manera que allí no se observaban los rasgos esenciales que definen a esa sociedad. Con el transcurso de los años los elementos no capitalistas no sólo no se habían debilitado, sino acrecentado y fortalecido enormemente. Pero tampoco existía una tendencia hacia la formación de una sociedad sin clases dentro del socialismo, tal como lo habían previsto sus doctrinarios. Todo esto hizo explicar a Burnham que "la revolución rusa no fue una revolución socialista, la cual según a las pruebas disponibles no tendría lugar en nuestro tiempo, sino una revolución gerencial".¹¹

Nosotros pensamos que dicha revolución consistió esencialmente en una gran convulsión social y que fue socialista, en efecto. Pero también debemos destacar que una de sus conspicuas peculiaridades fue que estableció al primer Estado gerencial de la historia moderna. Esto es lo que explica el poderío de los gerentes soviéticos como manejadores de las fábricas, las minas y los ferrocarriles, pues ellos fueron en la época de Burnham -y hasta los días previos del colapso soviético- los dirigentes de las industrias pesada y liviana, así como de los transportes y comunicaciones, y otros sectores de la economía soviética. Ellos también fueron los directores de las grandes granjas colectivas, los técnicos que manejaron los medios de propaganda y los jefes de muchas de las organizaciones populares. Ellos fueron, en efecto, los *gerentes rojos*.¹²

⁸ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, dos tomos, tomo I, pp. 728-729.

⁹ Jacoby, obra citada, p. 203.

¹⁰ Granick, David, *The red executive: a study of the organization man in russian industry*, London, MacMillan and Co. LTD, 1960, pp. 43-44.

¹¹ Burnham, obra citada, p. 220.

¹² *Ibid*, p. 221.

El poder de los gerentes rojos se gestó y creció con base, no de los derechos privados de propiedad sobre los medios de producción, como ocurre en el capitalismo, sino por medio de la fusión del poder del Estado y la economía a partir del monopolio de esos medios de producción.¹³ Esto es cierto, pero también lo es que los administradores del nuevo aparato estatal entendían el potencial de la industria moderna, de modo que poseídos de una doctrina socialista internalizada plenamente, se esforzaron por realizarla al máximo como un proyecto vital. Karl Wittfogel cree que la Unión Soviética heredó un sistema mecanizado industrial semigerencial preexistente, que le brindó nuevas armas de organización, propaganda y coerción, y que facilitó el establecimiento de un Estado gerencial pleno.¹⁴ De hecho, desde los días de la era zarista, el estatalismo emergió en forma de inversiones públicas en pro de la industrialización incipiente, así como de una **policy** diversificada de concesiones, subsidios y garantías para alentar el desarrollo del capital privado. Pero también se realizó una intervención directa en la propiedad de los ferrocarriles, minas, producción de licores y bosques, dándose cauce a la acción de un Estado empresario poderoso.¹⁵

Lenin fue el artífice del Estado soviético como un régimen gerencial, para lo cual partió del análisis del interior de la fábrica. Estaba convencido de que, como ocurría en la industria occidental, la capacitación del trabajador soviético es la base del desarrollo económico del país. Esto lo movió a pugnar por el adiestramiento gerencial obrero, para el cual se prepararon manuales administrativos.¹⁶ Las preocupaciones del líder soviético emergieron desde la época primigenia del nuevo Estado, hacia 1918, tal como es patente en dos exposiciones tituladas “¿Cómo debe Organizarse la Emulación?” y “Las Tareas Inmediatas del Poder Soviético”.

Una de las armas del desarrollo gerencial soviético fue la emulación de las conquistas científicas del manejo, mundialmente considerado. En efecto, la

emulación debía ser alentada en el socialismo y tocaba al gobierno soviético organizarla. Junto con la implantación de la economía planificada, se estimuló la iniciativa de los trabajadores asignándoles tareas de control y contabilidad dentro de los *soviets*, con el objeto de evaluar la cantidad de trabajo y distribución de productos. En cada centro de trabajo se debería producir más y mejor, para hacer efectivo el postulado soviético que manda que “el que no trabaja, no come”.

En abril de 1918 ya existían las condiciones de paz social suficientes para que se emprendiera la etapa de construcción del socialismo. Al efecto, Lenin declaró que se tenía “la posibilidad de concentrar todas sus fuerzas en el punto más importante y difícil de la revolución socialista: en la tarea de organización”.¹⁷ Había llegado el momento de cimentar la organización del Estado soviético incrementando la productividad del trabajo, para asegurar la base material de la gran industria que se apoya en la industria pesada, la siderurgia y los combustibles.

Para incrementar la capacidad de trabajo de los obreros soviéticos, Lenin sugirió, entre otras medidas, lo que calificó “de lo mucho que hay de científico y progresista en el sistema Taylor”. Lenin reconoció que, en comparación con las naciones desarrolladas, el ruso era un mal trabajador como herencia funesta del zarismo. En efecto, “la última palabra del capitalismo en este terreno -el sistema Taylor-, al igual que todos los progresos del capitalismo, reúne en sí toda la refinada ferocidad de la explotación burguesa y muchas valiosísimas conquistas científicas concernientes al estudio de los movimientos mecánicos durante el trabajo, la supresión de movimientos superfluos y torpes, la elaboración de los métodos de trabajo más racionales, la implantación de los mejores sistemas de contabilidad”.¹⁸ El líder soviético estaba convencido de la necesidad del uso de los progresos de la ciencia y la técnica para alcanzar las metas del socialismo, por lo que se debería asociar “el

¹³ *Ibid.*, p. 222.

¹⁴ Wittfogel, obra citada, p. 492.

¹⁵ Feinsod, Merle, “Burocracia y modernización; el caso de Rusia”, Lapalombara, Joseph (comp.), *M Burocracia y desarrollo político*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1970 (1963). pp. 227-228.

¹⁶ Lenin refiere el manual de O. Ermanski (*La organización científica del trabajo*) y el de P. Kirzhentsev (*Principios de organización*), que dice fueron publicados en 1922 por la Editorial del Estado.

¹⁷ Lenin, V.I., “Las tareas inmediatas del poder soviético”, Lenin, *Obras escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año (1918), Tres tomos. Tomo I, p. 677.

¹⁸ *Ibid.*, p. 695.

poder soviético y la organización soviética de la administración con los últimos progresos del capitalismo. Hay que organizar en Rusia el estudio y la enseñanza del sistema Taylor, su experimentación y adaptación sistemáticas".¹⁹

Lenin propuso la adopción del sistema Taylor al que juzgó uno de los progresos del capitalismo que aglutina en sí el avance y la explotación. Pero de ningún modo, como se ha dado a entender con frecuencia, expresó admiración alguna por quien había desarrollado el método considerado por muchos como una forma ferozmente inhumana de explotación del trabajador, asunto que no escapó a Charles Chaplin cuando satirizó al taylorismo en su película *Tiempos Modernos*. Esto fue tan públicamente sabido, que en Estados Unidos de América se formó un comité parlamentario para convocar a Taylor y evaluar el efecto pernicioso de sus métodos laborales en los trabajadores.²⁰

II. EL ESTADO SOVIÉTICO, UN ESTADO ADMINISTRATIVO

Cuanta razón asiste a Dwight Waldo cuando afirma que un Estado es administrativo o no es Estado. Sin embargo, la densidad administrativa es variable de Estado a Estado, de modo que aún siendo estados todos ellos, algunos muy señalados tienen características administrativas más puras que otros. Por ejemplo, dentro de la tradición europea, Francia ha tenido características administrativas más típicas que Gran Bretaña, porque el Estado ha sido más activo que la burguesía, en tanto que el segundo país ha sido al revés. Ambos países son administrativos, pero Francia tiene rasgos administrativos sobresalientes.

La Unión Soviética fue tan administrativa como Francia y mucho más que Gran Bretaña, porque el papel de la administración pública fue extenso, intenso y decisivo. Pero fue también gerencial porque zonas muy densas de su administración fueron colonizadas por actividades gerenciales, es

dicho, económicas, cuando en otros países están a cargo de los particulares.

El Régimen Soviético

La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas ha sido un caso singular en la historia política de la humanidad, pues constituyó un Estado que se proclamó a sí mismo como propiamente socialista, e integrado por obreros y campesinos. Su base política estuvo constituida por el régimen representativo de los soviets de diputados de los trabajadores, que nació del derrocamiento de los terratenientes y los capitalistas. Allí se proclamó, con base en ese triunfo, que se establecería la dictadura del proletariado, y se decretó que todo el poder pertenecía a los trabajadores de la ciudad y del campo, representados por los soviets de diputados.²¹

En la medida en que el Estado soviético fue un régimen de trabajadores, así como de sus representantes en los soviets, la propiedad socializada constituyó el fundamento de la organización social. La base económica de la URSS estuvo constituida por un sistema socialista de economía y por la propiedad socialista de los medios de producción. Esta socialización tuvo como fundamento la abolición de la economía capitalista, la eliminación de la propiedad privada de medios de producción y la supresión de la explotación del hombre por el hombre. La propiedad socialista, por consiguiente, revistió la doble forma de propiedad del Estado como patrimonio del pueblo en su conjunto, y de propiedad cooperativa-koljósiana como propiedad de cada koljós y de las asociaciones cooperativas.

Por consiguiente, fue decretado que es propiedad del Estado, como patrimonio del pueblo en su conjunto, lo siguiente: la tierra, el subsuelo, las aguas, los bosques, las fábricas, las minas, el transporte ferroviario, marítimo, fluvial y aéreo, los bancos, los medios de comunicación y las empresas agropecuarias en gran escala organizadas por el

¹⁹ Ibid

²⁰ Taylors testimony before the special house committee New York and London, Harper & Brothers Publishers. 1947.

²¹ Constitución (Ley Fundamental) de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, de 1936. Capítulo I.

Estado (como los sovjoses, y las estaciones de máquinas y tractores); del mismo modo, las empresas de servicios municipales y buena parte de las viviendas en las ciudades y en los centros industriales.

Por su parte, la propiedad social, socialista, de los koljoses y de las organizaciones cooperativas, estuvo constituida por las empresas colectivas de los koljoses y de las organizaciones cooperativas. Dicha propiedad comprendió los bienes muebles, inmuebles y semovientes, la producción de los koljoses y las organizaciones cooperativas, así como sus edificios colectivos. Además del ingreso fundamental de la hacienda colectiva, cada hogar koljosiano disfrutó de un pequeño terreno contiguo a la casa. Sobre este terreno aquella institución social poseyó una hacienda auxiliar, vivienda, ganado de renta, aves de corral y pequeños aperos de labranza, todo ello en calidad de propiedad particular. La tierra ocupada por los koljoses les quedó adscrita como usufructo gratuito por tiempo ilimitado, a perpetuidad.

Además de esa propiedad particular, el régimen económico socialista admitió la existencia de la pequeña hacienda privada de los campesinos y artesanos individuales, pero basada en labores personales que excluían toda explotación del trabajo ajeno. Igualmente se protegió el derecho de los ciudadanos a tener propiedad personal sobre los ingresos y los ahorros producidos por su trabajo, así como sobre la vivienda y la hacienda doméstica auxiliar. Esta protección se extendió a los objetos de uso doméstico, así como los materiales de consumo y comodidad personal, lo mismo que el derecho de herencia de la propiedad personal de los ciudadanos.

El arreglo general del manejo de la economía socialista fue racionalizado a través de la planeación, de modo que la vida económica estuvo determinada y dirigida por un plan de la economía nacional dirigido por el Estado. Sus objetivos consistieron en el aumento de la riqueza social, la

elevación del nivel material y cultural de los trabajadores, el fortalecimiento de la independencia nacional y el robustecimiento de su capacidad en la defensa nacional.

La Unión Soviética constituyó una fusión de la sociedad y del Estado, así como de la política y la economía. Su organización estatal comprendió un cúmulo de tareas de alta complejidad no sólo por su cuantía, sino por la combinación de sus elementos. A la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, personificada en los órganos superiores de la administración del Estado, le correspondió las relaciones exteriores, a la que tocaba la orientación general de las relaciones de las repúblicas federadas con otros estados soberanos. También fueron de su facultad los asuntos de la guerra y de la paz, y la admisión de nuevas repúblicas en el seno de la Unión.²² Igualmente se le atribuyeron las materias esenciales de la política interior, como la vigilancia del cumplimiento de la Constitución de la URSS, y ajustar a ella las constituciones de las repúblicas federadas. Naturalmente estuvo a cargo de la salvaguarda de la seguridad del Estado.

Hay que desmarcar entre sus competencias el grueso de los asuntos importantes de la economía, como los planes nacionales y el comercio exterior por cuanto monopolio del Estado, así como otras materias de gran importancia como los impuestos, la moneda y el crédito.

Debido a que el Estado soviético tuvo una gran cantidad de tareas que cumplir, no es de sorprender que constituyera un organismo colosal a cuya cabeza estaba el Soviet Supremo. Se trató de un cuerpo que ejerció todos los derechos conferidos a la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, antes mencionados.²³ Obviamente este órgano personificó el poder legislativo de la URSS, poder que ejerció de manera exclusiva, y que estuvo compuesto por las Cámaras del Soviet de la Unión y el Soviet de las Nacionalidades. El Soviet de la Unión era elegido por los ciudadanos de la URSS a través de circunscripciones electorales, en tanto que el Soviet de las Nacionalidades por medio de los ciudadanos

²² *Ibid.*, cap. II.

²³ *Ibid.*, cap. III.

de la URSS en las repúblicas federadas y autónomas, en las regiones autónomas y en las comarcas nacionales.

La Administración Pública

La administración pública de la Unión Soviética estaba organizada desde su cúspide alrededor de un gran colegio ejecutivo y administrativo, que fungía como órgano máximo del poder del Estado: el Consejo de Ministros. Dicho Consejo era responsable ante el Soviet Supremo y le rendía cuentas de su actuación. El Consejo de Ministros unificaba y dirigía a los Ministerios de toda la Unión, y a los Ministerios de toda la Unión y de República, y tomaba las medidas necesarias para el cumplimiento del plan de la economía nacional. Asimismo, tuvo facultades en materia financiera, militar, de lo exterior y de seguridad interior. También estuvo facultado con respecto a las ramas de la administración y de la economía que eran de la competencia de la URSS.²⁴

En sus orígenes, el Estado socialista confió la administración pública en los comisarios del pueblo, pero posteriormente fue organizada, como en el Occidente, por medio de ministerios. Desde entonces esos ministros dirigieron las ramas de la administración del Estado soviético que fueron de la competencia de la URSS. Sus titulares, los ministros, eran quienes dictaban las órdenes y las instrucciones que emanaban de Consejo de Ministros.

Los Ministerios de toda la Unión se desempeñaban a lo largo y ancho del territorio de la URSS, directamente o por medio de los órganos designados al efecto. Fueron los siguientes: Ministerio de Comercio Exterior; Ministerio de Construcción de Vías de Comunicación; Ministerio de Centrales Eléctricas, Ministerio de la Flota Marítima; Ministerio de Maquinaria Media; y Ministerio de Vías de Comunicación.

En contraste, los Ministerios de toda la Unión y de República se desempeñaban en la rama de la

administración del Estado que les estaba confiada, a través de los ministerios del mismo nombre que detentaban las repúblicas federadas. En lo tocante a la economía solamente administraban directamente un número determinado y limitado de empresas productivas, según las instrucciones emanadas del Presidium del Soviet Supremo. Los Ministerios de toda la Unión y de República eran los siguientes: Ministerio de Agricultura; Ministerio de Comunicaciones; Ministerio de Cultura; Ministerio de Defensa; Ministerio de Enseñanza Superior; Ministerio de Finanzas; Ministerio de Geología y Protección del Subsuelo; Ministerio del Interior; Ministerio de Negocios Extranjeros; y Ministerio de Sanidad. Es notorio que la mixtura compleja que entraña el conjunto soviético y de cada parte republicana, refiere la totalidad de las ramas clásicas de la administración pública que en el Occidente estarían confiadas al poder nacional.

Existió un tercer tipo de organismos administrativos llamados Ministerios de República, que se hallaban solamente en las repúblicas federadas y autónomas. En las primeras, los ministerios dirigían las ramas de la administración estatal que eran de competencia exclusiva de esas repúblicas, y estaban subordinados al Consejo de Ministros de dicha república. Los Ministerios de la República Autónoma dependían del Consejo de Ministros de la RSSA y del ministerio correspondiente de la república federada.

Además de los ministerios como órganos encargados de dirigir determinadas ramas de la administración pública, en la URSS operaban los departamentos centrales con derechos semejantes a los propios de los ministerios, o bien, se desempeñaban como entes adjuntos al Consejo de Ministros.²⁵ Entre estos últimos figuraban los comités especiales y las direcciones generales.

La división de los ministerios de la URSS en Ministerios de toda la Unión, y de toda la Unión y de República, tuvo su base en la estructura federativa del Estado soviético. A través de ese régimen se delimitó la esfera de competencia de la administración pública entre la Unión y cada

²⁴ *Ibid*, cap. V.

²⁵ Denisov, A. y M. Kirichenko, *Derecho constitucional soviético*, Moscú, Ediciones en Lenguas Extranjeras, 1959. p. 253.

república federada. De hecho, la división es añeja, se remonta a la época en que se constituyó la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

Tal como lo advertimos, los Ministerios de toda la Unión son instituciones administrativas que operan en la Unión Soviética. Con base en la reforma administrativa de finales de los años de 1950, los Ministerios de toda la Unión sólo conservaron las funciones de la planificación de sus respectivas ramas industriales, así como el mantenimiento de un nivel técnico elevado del desarrollo de la producción. Las funciones que antaño ejercitaban directamente, se realizaban por medio de los Consejos Económicos de las zonas económico-administrativas del caso. Los Ministerios de toda la Unión se constituyeron para dirigir las ramas donde se exige el mayor grado de centralización a escala de todo el país.²⁶

Los Ministerios de toda la Unión y de República, como ya lo hicimos saber, se ocupaban de la dirección de las ramas de la administración pública a ellos encomendadas, por medio de los ministerios homónimos de las repúblicas federadas. Estos ministerios implementaban la planificación, dirigían la producción y resolvían los problemas relativos a los lineamientos técnicos, así como el abastecimiento material, el financiamiento, el trabajo y los salarios, toda vez que a ellos estaban subordinados los institutos de investigación científica de las diversas ramas de producción.²⁷

Además de los órganos de la administración pública soviética mencionados, también existieron los Comités Estatales del Consejo de Ministros de la URSS y de las repúblicas federadas. Tenían a su cargo la regulación, coordinación y planificación de la actividad del Estado en determinadas funciones. A ellos hay que sumar los órganos locales de la administración pública soviética, a saber: órganos ejecutivos y administrativos de los soviets locales de diputados de los trabajadores (Comités

Ejecutivos); órganos de las ramas de la administración local: secciones y direcciones de los Comités Ejecutivos y algunos órganos locales de Ministerios e instituciones no dependientes de los Soviets locales. Y los órganos de administración directa de las empresas económicas y de las instituciones culturales y sociales, es decir, las direcciones.²⁸

Pero el carácter de la administración pública soviética está determinado principalmente por la esencia del Estado socialista como Estado gerencial. La administración pública soviética partía de las exigencias de la ley económica fundamental del socialismo, que no es otra cosa que el proceso administrativo consistente en un cúmulo de tareas encaminadas a satisfacer las demandas de la sociedad soviética en su conjunto y asegurar el incremento de la producción con base en la técnica. Tal es el motivo por el cual la administración pública soviética dirigió de modo inmediato y activo las tareas de numerosas y variadas empresas industriales, así como de otros establecimientos económicos, que atendían las necesidades materiales y los servicios de interés público.²⁹

Tal como lo hemos apuntado páginas atrás, la planificación es uno de los rasgos prominentes de la economía soviética, del mismo modo que lo es de la administración pública, pues su funcionamiento como conjunto se deslizaba bajo el ritmo impuesto por el plan quinquenal.

El Plan

Los economistas soviéticos llamaban "economía sistemática" a la disciplina cultivada por sus personas, la cual era observada en sus trabajos como la organización racional de la producción socializada. El traductor de un libro soviético dedicado al *plan quinquenal*, por su parte, denominó "gestión económica" a los procesos de administración de la industria por medio del plan.³⁰

²⁶ Krutogolov, M., "Cómo se gobierna el Estado soviético". Chijikvadze, M. (ed.), *El Estado y el derecho soviético*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año. p. 165.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Kozlov, Y., *Los órganos de la administración pública soviética*, La Habana, Publicaciones Económicas, 1964. p. 104.

Desde esta perspectiva, la economía sistemática es inherente al régimen socialista, de manera similar como la concurrencia lo es en la organización capitalista, de los cual deriva el carácter caótico de su economía. Tal es el motivo por el cual fue abolida la propiedad privada como base de esa economía, y se nacionalizó el suelo y el subsuelo, las fábricas y los ferrocarriles, entre otras muchas áreas de la economía.

Fue en el año de 1928 cuando surgió la idea de formular un plan "prospectivo" de cinco años.³¹ El eje de la gestión económica tomó, pues, la forma de un plan formulado para ser implementado durante cinco años bajo la responsabilidad de la Comisión del Plan del Estado, GOSPLAN, integrada por 16 miembros.³² Tal fue la fórmula soviética de la administración de su economía, que constituyó un suceso inédito en la historia universal de la economía,³³ y tuvo una gran resonancia internacional.

El plan quinquenal fue diseñado como una "síntesis de previsiones científicas y de directivas económicas, cuyo *leit motiv* es, naturalmente, el principio teleológico, o sea, el fin a cuya consecución se aspira".³⁴ El plan no sólo consideró en sus lineamientos los vastos recursos expropiados, sino que se extendió hacia la organización bancaria, el sistema de precios y el presupuesto. Siendo un vasallo del método y la técnica precisos, el plan reposa en un sistema de información nutrido por las "cifras de control de la economía nacional", que se reunían en el otoño de cada año.³⁵ Estas cifras definían con un año de anticipación los objetivos definidos con toda precisión, relativos a cada una de las ramas industriales, a través de los cuales se calculaba científicamente la producción en sus diferentes ramas. Comprendían, por supuesto, la

política de precios, los volúmenes de exportación e importación, los sueldos y los salarios, así como la emisión de moneda, las inversiones y el presupuesto. Esas cifras, en fin, cuyo ámbito entraña un país que cubría la sexta parte del globo y constituía el *habitat* a 150 millones de personas, era el balance provisional de la producción ampliada de la economía de la URSS, "a grosso modo".³⁶

Si el diseño del plan fue atrevido, su implementación constituyó un desafío administrativo colosal. Las cifras de control, que tenían un carácter obligatorio para todos los órganos y los funcionarios del Estado, representaban el nivel de desarrollo económico plasmado anualmente en forma retrospectiva, a través de un sistema de números-índices escrupulosamente detallados. La auscultación del porvenir radicaba, por consiguiente, en un estudio escrupuloso del presente y el pasado. El libro donde se asentaban las cifras del plan era, de tal modo, la enciclopedia de la economía socialista actualizada anualmente.³⁷ Habida cuenta del factor de contingencia, de suyo obviamente imprevisible, el plan dispuso de un "centinela de la economía organizada", a saber, el Consejo de Coyunturas, así como la Dirección Nacional de Estadísticas, ambos responsables de la publicación mensual, semestral y anual de los fenómenos emergentes en la economía soviética, para realizar a tiempo las correcciones del caso.

Hay que insistir en que el plan quinquenal constituyó una directiva obligatoria para todos los órganos del Estado, orientada a instituir una "economía organizada como un sistema único", motivo por el cual, el primer paso, como lo advertimos, fue abolir el carácter caótico de la economía capitalista heredada por el zarismo.³⁸ La Unión Soviética se había propuesto pasar de ser un país agrícola, al

³⁰ Grinko, G., *El plan quinquenal de los soviets*, Madrid, Editorial Cenit, 1930. Su traductor al español es A. Buendía Aragón, cuyas líneas comprenden las págs. 11-13. Hay que hacer notar que Grinko fue uno de los autores del plan sexenal, junto con los señores Krijanowsky, Strumilne y Kovalevsky. El término "economía sistemática" era el usual y aceptado, tal como es patente, asimismo, en la obra de Jugow, A., *Le plan quinquennal*, Paris, L' Eglantine, 1932, p. 12.

³¹ En ruso, el plan era conocido como el *Piatiletka*. Jugow, A., *op. cit.*, p. 10. Dicho sea de paso, esta es una obra de gran valor, pues fue dedicada al examen de los primeros años de implementación del primer plan quinquenal.

³² Hay que hacer notar que el plan en sí comprende dos modalidades: el plan "inicial" y el plan "óptimo". Se distinguían por la hipótesis de que el segundo dependería de los créditos provenientes del exterior. *Ibid*, pp. 16-17.

³³ Grinko comenta que el estadounidense Stuart Chase fue uno de los primeros en ocuparse del plan quinquenal, en un artículo publicado en el *New York Times* en 1927. Grinko, obra citada, p. 15.

³⁴ El plan quinquenal tuvo previamente la fructosa experiencia el plan decenal de electrificación implementado en la época de Lenin, cuyo fruto fue la instalación de 30 centrales que sirvieron de base a los esfuerzos de planificación que le siguieron. *Ibid*, pp. 20-21.

³⁵ Las cifras de control fueron formuladas por los señores Groman, Smylga, Basarov y Stroumilne. Jugow, obra citada, p. 13.

³⁶ Grinko, obra citada, pp. 22-23.

³⁷ *Ibid*, pp. 23-26.

³⁸ Jugow, obra citada, p. 21.

estatus de nación industrial. La vía seguida, según lo expresó José Stalin, fue la de una “dirección precisa” hacia la industrialización, en lugar del apego a “leyes coyunturales”.³⁹ Pero la industrialización no era un fin, sino un medio, el cual se orientó hacia la construcción de la sociedad socialista. Luego de tres años de implementación del plan, al mismo tiempo que la producción de las empresas privadas había disminuido, la producción del sector socializado se duplicó.

No está de más hacer notar que la nomenclatura soviética no hacía cuentas alegres sobre los logros del *Piatiletka*, reconociendo que por cuanto al *nivel* de desarrollo industrial, los países capitalistas estaban mucho más adelantados que la URSS, pero que por cuanto a su *ritmo*, su país se desarrollaba más rápido.⁴⁰

Nunca antes una administración pública había estado sujeta no sólo a normas y reglamentos, sino a un plan estricto, que al mismo tiempo que le servía de guía, la sometía a un severo control.

III. EL ESTADO SOVIÉTICO, UN ESTADO GERENCIAL

Fue Lenin mismo, en su ensayo “Las Tareas Inmediatas del Poder Soviético”, quien planteó que las labores de la administración pública son muy importantes para el Estado soviético, pues su finalidad consiste en la organización de las nuevas relaciones sociales. De hecho, todos los órganos estatales fueron llamados a cumplir un papel en pro de esta tarea. Sin embargo, la peculiaridad del Estado soviético requiere una visualización diversa de su homónimo en el Occidente. El concepto de administración pública como se conoce en la cultura administrativa occidental, es igualmente dispar a su equivalente en la URSS.

Un buen ejemplo de lo dicho está representado por el administrativista Y. Kozlov, quien explica que la “administración por parte del Estado” es diversa a la administración pública. Ambos conceptos son distintos habida cuenta que la primera corresponde a la actividad que ejecutan todos los órganos del Estado socialista, en tanto que la segunda constituye, propiamente, una labor ejecutiva más restringida, que es la que aquí trataremos.⁴¹

La orientación principal de la administración pública soviética residía en la organización inmediata y cotidiana de la construcción económica del país, actividad realizada a través de la dirección de todas o de la mayoría de las ramas de la economía; así como la conducción de alguna rama específica de la misma. Constituye pues una noción distinta a la vigente en el Occidente, porque está definida como una actividad ligada a la economía. De modo que la *administración pública* soviética es, más bien, la gestión de la construcción económica. Su carácter está determinado por el hecho de que las ramas de la construcción económica incumbían directamente a órganos específicos de la administración pública. Los diversos órganos de la administración fueron creados especialmente para el manejo cotidiano, práctico e inmediato de la economía: “por consiguiente, el carácter específico de la administración pública como forma autónoma de la actividad estatal, reside en la dirección inmediata de la construcción económica y cultural”, es decir, en su índole gerencial.⁴² Kozlov explicó muy bien el carácter gerencial del Estado socialista cuando apunta que “la administración pública soviética es la actividad ejecutiva-administrativa de los órganos de administración estatal, consistente en el cumplimiento práctico de las leyes soviéticas en el proceso de la dirección inmediata de la construcción económica”.⁴³ En efecto, la construcción industrial es el rasgo esencial que define a la administración pública soviética, como diversa a la administración pública occidental. Tal como lo hizo saber un autor:

³⁹ Stalin, José, *El plan quinquenal*, Madrid, M. Aguilar, Editor. 1930, pp. 43 y 50.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 55.

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*, p. 111.

⁴³ *Ibid.*, p. 121.

"la organización económica se convierte en la línea principal de la acción del Estado socialista, en la esfera esencial de los intereses estatales (...) la organización y la dirección de la economía constituye la tarea esencial del Estado socialista, siendo ella la que caracteriza la esencia misma de ese Estado".⁴⁴

La gerencia establecida en el seno de cada empresa, por lo tanto, constituyó un órgano de dirección propio que estaba ligado con la orientación principal de la actividad de los órganos de la administración pública soviética. La gerencia consistió en una entidad destinada al manejo inmediato de las ramas de la economía por medio de empresas, de un modo equivalente a como la administración pública está a cargo del manejo general de los asuntos cardinales de la construcción económica. En suma, la administración pública regía directamente a las empresas industriales y comerciales, dando entonces su sello al Estado soviético como Estado gerencial.

La actividad gerencial en la economía se consideró como un trabajo productivo, pero esto no quiere decir que se identificara con el trabajo en el proceso directo de la producción. Se trató de esferas diferentes de aplicación del trabajo humano, de modo que la diferencia entre ambos consistió en que el objeto de trabajo del obrero estaba ocupado directamente en la producción con materias primas o materiales semifabricados, sobre los cuales actuaba por medio de las máquinas. El trabajo ocupado en la gestión, por su parte, tuvo como objeto la información y las órdenes que a través del operador se transmitían a esa máquina.⁴⁵

Aunque la gerencia soviética tiene una de sus raíces en el pasado zarista y la adopción del taylorismo, principalmente constituye la realización del proyecto leninista de industrialización como un programa de Estado. Para llevar a efecto tan trascendental programa, el Estado soviético se organizó así mismo

como un Estado gerencial, es decir, estableció órganos gubernamentales cuya esencia fue propiamente económica. Esto incluyó no sólo las empresas y las redes de empresas productivas de la más diversa índole, sino ministerios propiamente económicos, estableciéndose una fusión entre el Estado y la economía, pues toda actividad económica se convirtió en una empresa pública y todos los agentes directivos en manejadores estatales.

Hacia finales de la década de 1960, el manejo soviético estaba caracterizado esencialmente por una maquinaria industrial de alta concentración de la producción, así como una administración económica y técnicamente centralizada bajo la dirección de los órganos gerenciales de la Unión. Estos órganos tuvieron la forma de ministerios, pero fueron ciertamente *sui generis*, pues su organización tuvo una índole propiamente gerencial. El manejo de la industria fue organizado con apego al principio de rama, y en consonancia con esto mismo, fueron establecidos los ministerios como órganos centrales de dirección de cada rama.⁴⁶ Paralelamente, los métodos de dirección de la economía estuvieron basados en la autogestión económica, pero no sólo en el seno de la empresa, sino también en las asociaciones de producción por rama. También la autogestión económica se fue introduciendo gradualmente en los ministerios, especialmente en aquellos que servían como eslabones que cumplían directamente las funciones de distribución de las materias primas y de la producción.

Incluso los gobernantes soviéticos implantaron un sistema mixto de planificación y de estímulo económico para los grupos de ramas y para las empresas, que significó la extensión de las prerrogativas de esas empresas en lo relativo a la planificación y la venta de la producción, así como en la formación de precios de venta, la organización de vínculos contractuales, la remuneración del trabajo industrial, el empleo de los créditos y la

⁴⁴ Fárberov N. y A. Kosityn, "El Estado socialista". Chijikvadze, M. (ed.), *El Estado y el derecho soviético*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año.

⁴⁵ Kamenítzer, S, *Experiencias de la dirección de la industria en la URSS*, Moscú, Editorial Progreso, 1975, p. 17.

⁴⁶ Lazariev, B. et al, *El sistema de administración del Estado en la URSS*, Moscú, Editorial Progreso, Sin año, pp. 96-97.

compra de materia prima. Particularmente, la amplia utilización de los incentivos económicos ejerció una influencia sustancial en la organización del manejo de la producción, las funciones y competencia de la organización administrativa de los ministerios, así como en sus direcciones generales, y la administración de las asociaciones de producción y las empresas.⁴⁷

Quizá lo más destacable de lo ocurrido hacia finales de la década señalada, fue que las empresas soviéticas laboraban con mayor alcance de autonomía y que los ministerios gerenciales actuaban con menores controles sobre ellas, de modo que las unidades medulares del vasto aparato productivo de la Unión Soviética laboraban como empresas dotadas con sistemas de autogestión.

Los soviéticos estuvieron convencidos de que la economía nacional de su Estado constitúa la base de su poderío político, debido a que sin un desarrollo elevado de la economía socialista, y especialmente de su fundamento en la industrialización, no era posible elevar el bienestar y la cultura del pueblo ruso. El manejo de la industria constituyó una de las actividades ejecutivas y administrativas fundamentales del Estado soviético.⁴⁸ Estas actividades comprendieron la organización y planificación de la producción, la organización del abastecimiento material y técnico, y la venta de la producción y el financiamiento, así como el ejercicio cotidiano de la dirección de las empresas.

IV. LOS MINISTERIOS INDUSTRIALES

La Unión Soviética fue un Estado administrativo, sin duda. Pero lo fue, como es todo Estado. Su peculiaridad consistió en otra cualidad, muy propia de la misión del socialismo, y ella fue sencillamente el que los soviéticos construyen el más grande Estado gerencial de la historia moderna.

Para entender esa calidad gerencial es necesario explicar, *strictu sensu*, que en tanto la administración emana de las relaciones de dominación, y que su esencia es política; el manejo deriva de las relaciones de producción, de manera que su carácter es esencialmente económico. La administración tiene su *locus* en el Estado, el manejo en la empresa. La primera es la administración de los seres humanos, el segundo es la gerencia de las cosas.

En efecto, para ensamblar un vasto mundo de empresas industriales fue menester la organización de un amplio sector de la administración soviética, cuya índole fue gerencial. Es más, sin decir que los ministerios industriales que integraron ese sector fueron más importantes que los demás, sí podemos afirmar que ellos fueron el sello y la nota característica del Estado soviético, tanto en la época en que proliferaron asombrosamente, hasta el tiempo en que a pesar de la disminución de su número, su papel cualitativo no desmereció.

Los Comisarios del Pueblo

Sin embargo, el régimen socialista no conoció a los ministerios desde su cuna, sino a los Comisarios del Pueblo. El mismo celo que inundó a la Unión Soviética contra los manejadores zaristas, privó contra toda la administración del antiguo régimen. Esto explica por qué los nuevos gobernantes desecharon las viejas fórmulas de la vida administrativa de los zares, cambiando incluso su denominación.⁴⁹ Fue de tal modo que se abolieron los ministerios heredados por el gobierno imperial, dando paso a los Comisarios del Pueblo.⁵⁰

En su origen el nuevo régimen no conceptuó con precisión la situación jurídica del Consejo de los Comisarios del Pueblo, cabeza del nuevo sistema administrativo, pues la Constitución de 1918 no definió concretamente su situación. Pero gradualmente se fue convirtiendo en el órgano

⁴⁷ *Ibid*, p. 98.

⁴⁸ *Ibid*, p. 111.

⁴⁹ Schlesinger, Martin Ludwig, *El Estado de los soviets*, Barcelona, Editorial Labor, 1932. pp. 72-76.

⁵⁰ Fue Trotki quien propuso a Lenin denominar Comisarios del Pueblo a los administradores que reemplazaron a los ministros zaristas, así como denominar al sistema de gabinete establecido, como Consejo de los Comisarios del Pueblo.

Hazar, John, *The soviet system of government*, Chicago, University of Chicago Press, 1963 (1957). p. 100.

Febrero 2006

superior de la administración, de modo que la actividad administrativa se ejercía predominantemente por medio de ese cuerpo, toda vez que los distintos Comisariados correspondían con los ministerios abolidos.

El Consejo de Comisarios del Pueblo se integraba por un presidente, un vicepresidente y diez comisarios de las distintas ramas de la administración. También formaba parte del Consejo el presidente de la administración política federal, cuyo cargo era efectivamente jefe de la policía política.

Las Comisarías del Pueblo inherentes a la Unión fueron las relativas al exterior, defensa y marina, comercio exterior, comunicaciones, así como correos y telégrafos. En abril de 1926 se fusionaron la Comisaría de Comercio Exterior y la Comisaría de Comercio Interior, que hasta entonces eran autónomas. Las Comisarías del Pueblo tuvieron competencia exclusiva en los asuntos nacionales, de modo que su intervención con respecto a otras materias administrativas se limitó a marcar directivas políticas, dejando a cada república la libertad de implementarlas a su modo. Para estas materias administrativas existieron en la Unión Soviética otras cinco Comisarías del Pueblo: Consejo Económico Supremo, y las Comisarías de Abastecimientos, de Trabajo, de Hacienda, y de Inspección Obrera y Campesina.

En 1932 se organizaron tres comisariados del pueblo: el Comisariado de la Industria Pesada, de la Industria Ligera, y de la Industria Forestal y Maderera, en tanto que para dirigir a la industria local, en las repúblicas federadas se crearon los comisariados del pueblo de la industria local.

Sin embargo, debido a que la actividad administrativa que desarrollaban las Comisarías del Pueblo finalmente no se distinguieron en nada a la labor de los ministerios de la Europa occidental, en 1946 se convirtieron en ministerios.

IAPUG

Establecimiento de los Ministerios

Una vez consolidado el régimen socialista, en 1926 fue reestructurado el sistema gerencial de la industria soviética: se centralizó la planificación, se dieron más atribuciones de dirección operativa a los organismos locales y se amplió significativamente la autonomía de las empresas. En 1929, para dar cumplimiento a una resolución del Partido Comunista relativa a "la reorganización de la dirección de la industria", se reformó el sistema de gestión con la finalidad de concebir a la empresa como el eslabón fundamental de organización de la gerencia en la industria, toda vez que se convirtió en un organismo autónomo con autogestión financiera. Paralelamente, los *trusts* se transformaron en órganos de dirección técnica de las empresas, los sindicatos fueron liquidados y se crearon agrupaciones subordinadas directamente al Consejo Superior de Economía Nacional, a cuyo cargo estuvo la dirección de todas las actividades de las empresas.⁵¹

El conjunto de ministerios de la URSS nunca fue inmutable, sino sistemáticamente reorganizado en consonancia con las orientaciones fijadas por el Partido Comunista. Estos cambios son perceptibles desde la época de los Comisariados del Pueblo, los cuales, de los 18 existentes en 1936, -cuando fue aprobada la Constitución de la URSS-,⁵² hacia 1942 aumentaron hasta sumar 58 entes (36 de toda la Unión, y 22 de toda la Unión y de Repùblica).⁵³ En 1952 existían 52 ministerios, 23 de ellos de toda la Unión, y 29 de toda la Unión y de repùblica. Con la mira de elevar el papel de las repùblicas federadas en la construcción estatal y económica de la URSS, entre 1954 y 1955, los Ministerios de Geología y Protección del Subsuelo, de la Industria del Petróleo, de Comunicaciones, de la Metalurgia no ferrosa, de la Industria Hullera, de la Siderurgia, de la Flota Fluvial, y otros más, dejaron de ser sólo propios de la Unión, para transformarse en Ministerios de toda la Unión y de repùblica. Caso singular fue el antiguo Ministerio de Justicia, que volvió a ser un ministerio de repùblica.

⁵¹ Kamenítzter, obra citada, pp. 25-26.

⁵² Ocho correspondían a toda la Unión, y 10 eran propios de toda la Unión y de repùblica.

⁵³ Denisov, obra citada, p. 253.

Las transformaciones referidas tuvieron una fuerte dosis de energía gerencial. Tal como lo explicamos, en su infancia, el Estado soviético estuvo administrativamente organizado en un sistema de Comisarios del Pueblo, así como en las direcciones generales. Posteriormente, al desecharse tal sistema, en su lugar se crearon ministerios y departamentos especializados para encargarse del manejo de las ramas fundamentales de la economía nacional. La nueva organización administrativa del Estado y del manejo económico, facilitó la concentración de los esfuerzos del país en la creación de la rama decisiva de la economía: la industria pesada, así como la preparación de especialistas calificados, principalmente ingenieros, peritos, economistas y gerentes de la industria, formados para dominar las nuevas tecnologías del manejo y organizar la producción industrial en gran escala con base en el conocimiento científico moderno.

En el curso del desarrollo de la economía socialista se manifestó crecientemente la tendencia a la creación de nuevas ramas de la industria y de la construcción, así como hacia una especialización organizativa gradualmente más acusada. Esto obedeció a la emergencia de nuevas técnicas y el desarrollo de los adelantos científicos, que produjeron cambios cualitativos relevantes en la organización de la producción industrial en el mundo entero. Su efecto en la configuración organizativa, la marcha y los deberes de la administración fue decisivo, de modo que además del cambio de estatuto de los ministerios, de ser de la Unión, a serlo de la Unión y de República, cada ministerio en sí tendió a diversificarse en una prole de ministerios especializados. Un ejemplo muy ilustrativo lo constituyó el antiguo Comisiariado del Pueblo de la Industria Pesada, en cuyo seno se concibieron más de 20 ministerios que manejaron distintas ramas de la industria y la construcción.⁵⁴

Paralelamente, la diversificación de los ministerios obedeció a incentivos propiamente gerenciales, pues el crecimiento progresivo de la industria planteó la necesidad de fraccionar gradualmente su dirección técnica, económica y gerencial, creando

nuevos ministerios y departamentos centrales especializados, o bien, idear formas más flexibles de manejo de la economía que facilitaran considerar más ampliamente las peculiaridades de las diversas fases del desarrollo de la economía.

Uno de los cambios obedeció a la existencia de numerosos órganos gerenciales de las distintas ramas de la economía, que originaba muchas deficiencias en el manejo de la industria y la construcción. Entre las deficiencias figuró, en primer lugar, la estrechez del enfoque de los problemas con base exclusivamente en los intereses de un departamento determinado, debilitando y alterando los vínculos territoriales entre las empresas de distintas ramas de la industria situadas en una misma región económica. En segundo lugar, existían barreras entre los departamentos que impidieron la especialización y la cooperación de la producción en gran escala, así como el desarrollo múltiple y coordinado de la economía de las repúblicas, los territorios y las regiones.⁵⁵ Finalmente, debido a que los ministerios y los departamentos dirigían desde el centro a las empresas situadas en todo el país, procrearon cada cual numerosas organizaciones de mediación que actuaban paralelamente, tales como oficinas de distribución y abastecimiento, almacenes y similares.

Otro problema de singular importancia fue que muchos manejadores altamente calificados, como los especialistas, los organizadores, los ingenieros y los peritos, laboraban en el nivel de los ministerios y los departamentos centrales, no en las empresas, estando de tal modo separados de su *locus natural*: la producción.⁵⁶

Todo lo anterior puso de manifiesto que, desde el puro impulso central de un ministerio, no era posible implementar razonablemente la dirección eficaz de la economía soviética. En su contra obraba el enorme desarrollo de la industria y la construcción soviéticas, así como la distribución territorial de las empresas industriales y las obras del Estado -cuyo número ascendía a varios centenares de miles-, que estaban situadas en repúblicas diversas y dotadas de un vasto territorio.

⁵⁴ *Ibid*, p. 254.

⁵⁵ *Ibid*, p. 256.

⁵⁶ *Ibid*.

Febrero 2006

En 1957 la organización del manejo de la industria y la construcción quedó establecida sobre la base de la coordinación establecida entre la administración central y los órganos locales de la industria. El centro de gravedad del manejo de la industria y de la construcción se trasladó desde la cúspide hacia la base, organizándose con fundamento en las zonas económicas y aproximándose hacia donde se realizaba la producción. Esta reorganización gerencial de la administración soviética creó mejores condiciones para incorporar más amplios sectores de obreros, ingenieros, peritos e intelectuales, en una activa gerencia de la industria, de la construcción y de la economía nacional en su conjunto.

Con base en estas medidas, que estuvieron orientadas a mejorar el manejo de la economía nacional, se incrementó señaladamente el papel que desempeñó el Comité del Plan del Estado en la planificación y la gerencia de la economía soviética, elevándose al mismo tiempo el nivel de gestión de la industria y la construcción. Ello propició, paralelamente, la aplicación de una estrategia técnica en escala nacional para acrecentar la función de los organismos financieros y la movilización de recursos para asegurar el progreso de la economía nacional.

Esta reforma dio pie a los consejos económicos organizados por regiones económico-administrativas. Desde entonces, ellos constituyeron la principal forma orgánica del manejo de la industria y la construcción, y el motivo por el cual se fueron liquidando casi todos los ministerios industriales y de la construcción de la URSS, mientras que las empresas que les estaban subordinadas pasaron a depender directamente de los consejos económicos correspondientes. Al mismo tiempo, las empresas y organizaciones de los ministerios industriales y no industriales que no fueron liquidados, también pasaron a depender directamente de los consejos económicos.⁵⁷ Sin embargo, la mayoría de los consejos normalmente no administraron a las empresas, a diferencia de los ministerios liquidados, lo que fue uno de los aspectos relevantes del cambio. Sus tareas se ciñeron a coordinar la producción, así como a

IAPUG

planificar el uso y distribución de los recursos. Particularmente tuvieron a su cargo coordinar, fomentar y supervisar la investigación tecnológica en la rama de la producción del caso.⁵⁸

La reforma trató de combinar las ventajas de la planificación central y una autonomía regional limitada, por lo que fueron abolidos 10 Ministerios de la Unión y 13 Ministerios de la Unión y de las Repúblicas, cuya sede era Moscú. El territorio del país fue dividido en 105 regiones económicas, 60 de las cuales estaban en Rusia, 11 en Ucrania, cuatro en Uzbekistán, nueve en Kazajstán y una en cada república restante. Sobre esta base, como cabeza de la región, fue instituido el citado consejo económico (*Sovnarkhoz*), dotado con competencias sobre todas las actividades industriales que se realizaban en la región.⁵⁹ Al mismo tiempo se estableció una medida por la cual el 6% de la industria nacional permaneció subordinada directamente a los ministerios de la Unión, en tanto que la industria local continuó sujeta al control de las regiones administrativas (*oblasti*). Los consejos de economía nacional, por su parte, se subordinaron a los consejos de ministros de las repúblicas, en tanto que la coordinación general del manejo de la industria en las repúblicas se confió a los comités planificadores estatales. Por su parte, el plan general se delegó en los comités planificadores estatales de la Unión (*Gosaplan*).

A principios de 1957 en la URSS existían 37 Ministerios de toda la Unión, y de toda la Unión y de República, dedicados a la gestión de la industria y la construcción. La reorganización del manejo de la economía nacional referido tuvo aspectos positivos, pero derivó en el hecho negativo de que las ramas -cada una de las cuales materializaba un todo unificado en un sentido productivo, técnico y económico- se diluyeran dentro de la economía de las regiones. La renuncia al principio sectorial de antaño, hizo disminuir el nivel de calidad del manejo en las ramas, quebrantó la unidad de la *policy* técnica, dispersó de los cuadros gerenciales calificados y redujo la operatividad de gestión, produciendo un sistema de dirección muy escalonado.⁶⁰

⁵⁷ *Ibid*, pp. 256-257.

⁵⁸ Schapiro, Leonard, *Gobierno y administración en la Unión Soviética*, Barcelona, Oikos-Tau Ediciones, 1967. p.122.

⁵⁹ *Ibid*, p. 124.

⁶⁰ Kamenítzter, obra citada, pp. 27-28.

Esta fue una de las reformas gerenciales más representativa, sobre todo por tratarse de un nuevo tipo de reorganización industrial. Ella arrancó hacia fines de marzo cuando Nikita Kruschev publicó sus "tesis" sobre la abolición de los ministerios industriales. La propuesta del Premier soviético fue muy radical, pues la tendencia en los años previos había sido su reforzamiento. Sin embargo, en mayo de ese año el Parlamento soviético sancionó una legislación que, en esencia, recogió las propuestas originales de Kruschev. Se trató de una ley de reorganización industrial que suprimió el antiguo sistema de agrupamiento las industrias en torno a ministerios con rango nacional, hasta entonces basada en el tipo de producto fabricado y en los procesos tecnológicos en ellos empeñados. La reforma consideró a la región geográfica como la nueva base de la organización industrial, de modo que el sistema gerencial establecido creó un centenar de consejos, los cuales, dentro de su perímetro regional, administraban a todos los tipos de industria allí instalada. Pero su punto débil fue que la mayor parte de la alta gerencia industrial radicaba en Moscú, en tanto que las nuevas administraciones regionales fueron dispersadas en todo el país.

Uno de los propósitos principales de la reorganización fue desintegrar los antiguos imperios industriales, que habían sido construidos por encima del nivel de las fábricas. Las nuevas organizaciones fueron fundadas sobre principios tan diversos al viejo orden gerencial, que la antigua fórmula de autarquía radicada en los ministerios y sus divisiones fue condenada a la extinción.⁶¹ El principio autárquico se había desarrollado en grado tal, que la única solución encontrada por los reformadores fue extirparla desde la raíz hasta las ramas.

Otro designio capital de la reorganización consistió en contactar más estrechamente la alta gerencia y el manejo de la planta. La razón aducida fue, que si las consultas y los viajes desde Moscú hacia las factorías eran difíciles, pues las fábricas estaban esparcidas en un territorio que representa la sexta parte del planeta, la reforma haría que esos mecanismos fueran factibles. Esta fórmula lograría que la alta gerencia estuviera más familiarizada con

las situaciones locales, y tuviera mayor capacidad para hacer efectivas las decisiones de planificación y de ejecución en el lugar mismo. En suma: la reorganización del sistema industrial que relacionaba directamente a la alta gerencia y el manejo fabril, rendiría grandes frutos de implementabilidad.⁶²

Finalmente, otro objetivo previsto por la reorganización fue la reducción de la magnitud numérica de la burocracia, pero esto nunca llegó a efectuarse.

Hacia finales de la década de 1960 la reforma gerencial dio por resultado la permanencia de los siguientes Ministerios industriales de toda la Unión: Ministerio de Maquinaria General, Pesada, Energética y de Transporte; Ministerio de Máquinas, Herramienta e Instrumental; Ministerio de Maquinaria para la Construcción en General, de Carreteras y de Servicios Municipales; Ministerio de Tractores y Maquinaria Agrícola; Ministerio de Industria Automovilística; Ministerio de Maquinaria para la Industria Química y Petrolera; Ministerio de Industria Celulósico-Papelera; Ministerio de Industria Electrónica; Ministerio de Industria Electrotécnica; Ministerio de Aparatos de Precisión, Medios de Automatización y Sistemas de Dirección; y Ministerio de Maquinaria para las Industrias Ligera de la Alimentación y Aparatos de Uso Doméstico.⁶³

Estos órganos gerenciales tuvieron la responsabilidad de asegurar la maquinaria, y los equipos e instrumentos técnicamente avanzados y altamente productivos, para la industria, el transporte y la agricultura, así como para otras ramas de la economía nacional. Y de tal modo satisfacer las necesidades de la ciudadanía con respecto de artículos metalúrgicos de alta calidad.

No obstante, todo esto repercutió negativamente en el trabajo de la industria, haciendo imperativa la reestructuración cabal del manejo a partir de septiembre de 1963, cuando se restauró el sistema sectorial de gerencia. La reforma estableció condiciones favorables para el progreso técnico, la difusión de las experiencia gerenciales de vanguardia y la introducción de normas técnico-

⁶¹ Granick, *The red executive: a study of the organization man in russian industry*, p. 163.

⁶² *Ibid*, pp. 163-164.

⁶³ Lazariev, obra citada, p. 119.

económicas con base en las ramas económicas, así como el análisis comparativo tecno-económico entre las empresas. Sin embargo, el establecimiento del sistema sectorial de gerencia de la industria no significó la renuncia a la dirección territorial, pues los órganos de gestión de la industria se estructuraron con base en el principio de la distribución territorial de la producción. La idea central, en suma, fue aminorar los eslabones de la estructura administrativa hasta dos o tres escalones.⁶⁴

La reforma de 1963 tuvo dos objetivos: eliminar la tendencia localista producida desde 1957 a través del reforzamiento de la centralización, la planificación y el control, y aminorar los efectos de la evidente carencia de coordinación entre el Partido Comunista y la administración estatal. Este fue el motivo por el cual las regiones económicas fueron ampliadas y reducidas en su número, de modo que en Rusia las 60 regiones fueron reducidas a 24, en tanto que en Ucrania disminuyeron a siete, y las cuatro repúblicas del Asia central fueron unidas en una sola región. Estas medidas se aplicaron también en las repúblicas transcaucásicas y las repúblicas bálticas. Como corolario se establecieron 18 consejos regionales económicos intermedios, cuya labor fue la de coordinar regiones cuyos tipos de producción eran diferentes.⁶⁵

Después de esta reorganización de la administración pública soviética, se conservaron solamente seis Ministerios de toda la Unión, y diez Ministerios de toda la Unión y de Repùblica. Sin embargo, una década después se habían vuelto a multiplicar.

Antes, en octubre de 1965, se había formado un grupo de Ministerios de toda la Unión para conducir las ramas de la industria de construcción de maquinaria, porque se requería una dirección técnica única para todo el país. El propósito fue tipificar y unificar los artículos, los órganos y las piezas, y acompañar a la industria soviética con el avance de la ciencia y la tecnología mundiales. En efecto, estas tareas productivas sólo podían cumplirse con base en un manejo general de las empresas que integraban la industria de maquinaria, en todo el ámbito del país de los soviets.⁶⁶

El cambio más relevante en la organización del gobierno nacional a partir de 1965 fue la abolición del Consejo de Economía Nacional y del Consejo del Sistema de Administración Regional de la Industria. Pero destaca, sobre todo, la restauración de un gran número de Ministerios de toda la Unión, y de la Unión y Repùblica. Cada uno de ellos fue dotado nuevamente con competencias suficientes para dirigir una rama determinada de la economía nacional. Leonard Schapiro cree que en cierto sentido esto supuso el retorno al sistema gerencial anterior a 1957 por cuanto al manejo de las diversas ramas de la economía nacional, cuya base fue la existencia de un único ministerio central con competencia en todo el país, directamente o con la colaboración de las repùblicas. Sin embargo, considero como erróneo pensar que la reforma fue una vuelta absoluta al supercentralizado sistema gerencial de la economía soviética que subsistió hasta ese año.⁶⁷

La confrontación de las reformas gerenciales de 1957 y 1965 dejó como saldo la restauración del centralismo nacional, conviviendo con una más vigorosa actividad regional que brindó la flexibilidad al complejo sistema industrial soviético.

Funciones de los Ministerios

Cada Ministerio de toda la Unión dirigía la rama industrial que se le encomendó dentro del vasto territorio de la Unión Soviética, lo que ejecutó directamente o por medio de sus órganos locales. En algunos casos se recurrió a las asociaciones de producción de las repùblicas federadas.

Por su parte, las ramas de la industria extractiva, la industria ligera y la industria de la alimentación, estuvieron bajo la dirección de Ministerios de toda la Unión y de Repùblica; a saber: Ministerio de Metalurgia no Ferrosa; Ministerio de Siderurgia; Ministerio de Industria Hullera; Ministerio de Industria Química; Ministerio de Industria Petrolera; Ministerio de Industria de Destilación del Petróleo y Petroquímica; Ministerio de Industria Forestal y Maderera; Ministerio de Industria de Materiales de Construcción; Ministerio de Industria Ligera;

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Schapiro, obra citada, p. 125.

⁶⁶ Krutogolov, obra citada, p. 170.

⁶⁷ Schapiro, obra citada, p. 129.

Ministerio de Industria de la Alimentación; y Ministerio de Industria de la Carne y Productos Lácteos. De conformidad con el volumen de la producción y el número de empresas integrantes de una rama determinada de la industria, en las repúblicas federadas se creaban ministerios homónimos, o bien, direcciones generales, direcciones y asociaciones. Estos órganos ejercían la conducción de las asociaciones de producción, de las firmas o de las empresas.

Las actividades esenciales de los Ministerios de toda la Unión, y de toda la Unión y República, consistió en garantizar una producción de calidad para satisfacer las necesidades de la economía y la población, con un gasto mínimo de trabajo social, y cumplir con las tareas del plan estatal, utilizar racionalmente las inversiones básicas y elevar su rendimiento. Estuvieron facultados para movilizar oportunamente el potencial de producción e implementar una política técnica única, con miras en alcanzar un elevado nivel técnico y económico de la producción. Igualmente, deberían dotar a las empresas de los cuadros gerenciales entrenados y asegurar su empleo acertado, así como establecer las medidas encaminadas a mejorar a la organización del trabajo industrial.

Las repúblicas federadas estaban facultadas para organizar ministerios o direcciones industriales de república, cuya misión fue dirigir los tipos de producción basados en el aprovechamiento de las materias primas locales y atender las necesidades de la república del caso.

La vida administrativa de los ministerios industriales estaba reglamentada por una disposición expedida en 1967, a través de la cual se fijó su competencia para dirigir a las empresas que les estaban subordinadas, y que abarcaban la planificación, el financiamiento, las obras básicas, el abastecimiento de recursos materiales y el apoyo técnico, así como la organización de la labor de los cuadros gerenciales, y orientar y estimular el interés de la opinión pública sobre el manejo de la producción. Sin embargo, no existió un diseño estructural estándar de los ministerios industriales, de manera

que se determinó que cada uno se organizara peculiarmente en atención al volumen de la producción industrial, y el número y la especialidad de las empresas a ellos subordinadas. Empero, cada ministerio industrial creaba direcciones generales, direcciones especiales y secciones de rama necesarias, para facilitar su labor directiva de las empresas.⁶⁸

Con base en su vocación de agente de conducción y coordinación, la base estructural de los ministerios industriales fue el principio sectorial-productivo que combinaba una política técnica unificada en torno al desarrollo de la rama económica del caso, respetando la independencia y la iniciativa de las empresas. En la organización interior del ministerio se combinaban los eslabones básicos de su configuración, comenzando por un colegio integrado por funcionarios nombrados directamente por el Consejo de Ministros de la Unión, o de las repúblicas federadas. El colegio estaba encabezado por el ministro, con el que colaboraban las direcciones de rama, y las secciones y las direcciones. Dicho colegio resolvía sobre los asuntos más importantes del desarrollo de la rama industrial del caso y de la labor de las empresas subordinadas. Particularmente se ocupaba de la distribución de los cuadros gerenciales, los problemas de organización y planificación, el abastecimiento técnico y material de la rama. Igualmente, controlaba y comprobaba el cumplimiento de las tareas del ministerio.⁶⁹

El segundo eslabón estaba configurado por las direcciones generales sectoriales, que ejercían la conducción técnica de las empresas, resolvían los problemas de redistribución de las materias primas, del combustible y de los recursos materiales. Ellas ratificaban el fondo de salarios, redistribuían las ganancias y los recursos circulantes propios, y decidían sobre los estímulos materiales a las empresas. Asimismo, las direcciones sectoriales fungían como un tercer eslabón que ratificaban los planes de las empresas en los límites de los coeficientes establecidos y ejercían un control sistemático de su actividad.

⁶⁸ *Ibid*, p. 121.

⁶⁹ *Ibid*, p. 122.

Febrero 2006

Los ministerios contaban con el apoyo de consejos científico-técnicos, principalmente como una apreciable forma de participación consultiva en la dirección de la producción económica. Estaban compuestos por especialistas de las diversas ramas de la economía, por funcionarios de las instituciones de investigación científica, por obreros de vanguardia, por inventores, por *racionalizadores* y por representantes de las organizaciones sociales.

Hay que resaltar que el carácter gerencial del Estado soviético no sólo fue patente en la existencia de los ministerios señalados, sino también porque hubieron empresas industriales que se encontraron bajo la conducción de ministerios no industriales, particularmente el Ministerio de Vías de Comunicación y el Ministerio de Comunicaciones, entre otros.⁷⁰ Tal como lo observamos, los ministerios industriales tenían una organización compuesta por direcciones, de modo que por ejemplo, el Ministerio de la Industria Ligera contaba con la Dirección para el Desarrollo de la Industria del Juguete; la Dirección para el Desarrollo de la Industria del Calzado; y la Dirección para el Desarrollo de la Industria Textil. Además de estas direcciones, dicho Ministerio tenía bajo su autoridad las empresas del sector relativo a la industria ligera.⁷¹

Las direcciones de los ministerios eran de dos clases: unas detentaban un régimen puramente administrativo, en tanto que otras estaban dotadas con autonomía financiera. El resto de las direcciones, que tenían un carácter funcional, eran la Dirección del Plan, la Dirección Económica, la Dirección de los Cuadros y de los Establecimientos de Enseñanza, la Dirección del Abastecimiento Material y Técnico, y la Dirección del Trabajo y de los Salarios. Gracias a la reforma de 1973 sus atribuciones se incrementaron sustancialmente con la finalidad de asegurar la coordinación de las acciones de las unidades que integran al sistema ministerial, con base en los intereses de la rama y del conjunto de la economía soviética.

IAPUG

Las reformas de aquél año también dieron una nueva configuración a las relaciones entre los ministerios y las empresas. Se trató de un decreto emitido por el Comité Central del Partido Comunista y el Consejo de Ministros, que estableció las medidas necesarias para perfeccionar el manejo industrial y redujo el número de escalones de la jerarquía organizativa del manejo de las actividades industriales. En primer lugar, las empresas se reagruparon en uniones de producción, en tanto que las fábricas, las factorías, las organizaciones de investigación científica y las oficinas de estudio, se reagruparon en torno de una empresa en gran escala. Con esta reorganización se constituyó un conjunto técnico y económico con base en la distribución del trabajo y la especialización.⁷² En segundo lugar, las uniones de producción y las empresas se reagruparon e integraron por unidades de producción, complejos, empresas industriales, organizaciones de investigación científica y oficinas de estudio. Las uniones industriales fueron incorporadas directamente al Ministerio de la Unión o de la Unión y de República en forma de uniones industriales federales; o, a uno u otro, con la modalidad de unión industrial republicana.

De manera gradual la unión industrial fue remplazando a la dirección de producción del ministerio, excepto en el caso en el cual dicha dirección se conservó con autonomía financiera, también llamado *manejo equilibrado (khozraschet)*. Este proceso de creación de uniones de producción fue refrendado mediante un decreto expedido en 1979, por el cual se ordenó proseguir por un lapso de dos o tres años más dentro de la modalidad de manejo equilibrado. El Ministerio de la Industria Ligera llegó a contar con dos mil organizaciones, de las cuales 504 fueron unidades de producción.⁷³ Esta medida se extendió hacia la industria de la construcción, cuyos ministerios contaron con organizaciones de construcción encargadas de ejecutar la reforma y establecer la gerencia equilibrada en las uniones de producción, de construcción y de montaje.

No deja de asombrar el desafío inmenso de administración encarado por el Estado soviético,

⁷⁰ *Ibid*, p. 121.

⁷¹ Lesage, Michel, *La administración soviética*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985 (1981). p. 51.

⁷² *Ibid*, p. 53.

⁷³ *Ibid*, p. 55.

desafío evidente en los problemas de integración, organización, coordinación y funcionamiento de una maquinaria de dimensiones colosales, cuya pieza maestra fue el ministerio industrial. Dentro de su seno se cobijó a una red colossal de empresas de todo tipo, donde los gerentes rojos forjaron la industrialización de la URSS.

V. LAS EMPRESAS

Por su importancia y por el tipo de subordinación a la que estuvieron sujetas, las empresas industriales del Estado soviético se dividieron en tres grandes categorías: empresas de la Unión Soviética, empresas de una república en particular y empresas de índole local. Las empresas de la Unión estuvieron bajo la dirección de los ministerios de toda la Unión, o los ministerios de toda la Unión y de Repùblica. Las empresas dependientes de las repùblicas federadas estuvieron bajo la dirección de sus propios ministerios.⁷⁴ Las empresas de la industria local, por su parte, fueron manejadas por las direcciones y las secciones sectoriales de los comités ejecutivos de los soviets del lugar.

La Índole Gerencial de la Empresa

Como las empresas soviéticas eran comparables a las firmas del capitalismo occidental por cuanto tamaño, estructura y función, un especialista en el manejo soviético identificó en ellas la noción de empresario a pesar de ser la parte medular de un sistema de producción diverso y muy peculiar.⁷⁵

Su preponderante papel en la compleja trabazón del manejo industrial, hizo que desde 1939 se declarara a la empresa como la unidad de sistema económico soviético. Con base en su posición estratégica, la empresa fue el único elemento relativamente invariable de la estructura económica industrial, que contrastó con el carácter mutante de los *trusts*, los comisariados y los ministerios industriales. Resalta pues su homogeneidad

estructural, ante las variaciones constantes de otros entes.⁷⁶

La empresa fue la unidad básica de la gestión económico gerencial de la URSS, organizada para conciliar la dirección centralizada con la autonomía y la iniciativa de las fuerzas productivas empresariales del Estado. Se le definió como la organización que utiliza o disfruta del patrimonio estatal que se le ha conferido para realizar su labor de gestión. Consiguientemente, ella realiza con el esfuerzo de sus trabajadores y la dirección de un órgano superior, una actividad económica de producción encaminada a la fabricación de productos, la ejecución de trabajos y la prestación de servicios. Su labor se ajustaba al plan económico nacional, pero gozaba del principio de autonomía financiera. Cumplía obligaciones estrictamente definidas, al mismo tiempo que disfrutaba de los derechos inherentes a su actividad. En fin, realizaba un balance autónomo de sus labores y estaba provista de personalidad jurídica.⁷⁷ De la definición de empresa de Estado se desprenden tres características inherentes a su organización empresarial: patrimonio estatal, actividad productiva planificada y la unidad de dirección administrativa sujeta a la disciplina del Estado, que se ejercita por medio de su subordinación a los órganos superiores de la administración pública soviética, de cuyo acto de creación nació la empresa.

Hay que subrayar que, de conformidad con su estatuto jurídico, las empresas consistieron en personas jurídicas a cuyo cargo -bajo un manejo operativo determinado- estuvo una parte del fondo de la propiedad estatal socialista. Fueron reguladas por el *Reglamento de las Empresas Productoras Socialistas del Estado*, que estableció las modalidades de su constitución, liquidación y reorganización, así como su capacidad legal y sus competencias administrativas (*upravlenie*). El reglamento también reguló los asuntos generales de su organización interna, así como de sus actividades.

⁷⁴ Lazariev, obra citada, p. 121.

⁷⁵ Granick, David, *Management of the industrial firm in the USSR*, New York, Columbia University Press, 1959 (1954).

⁷⁶ *Ibid*, pp. 21-22.

⁷⁷ Soldevilla, Emilio, *La empresa estatal soviética*, Barcelona, Editorial Nova Terra, 1977 (1972), p. 190.

Sin embargo, las empresas estatales fueron regidas desde diversos estatutos jurídicos, de modo que a partir del campo propio del derecho civil, la compañía detentó la potestad para poseer, utilizar y disponer de los bienes que le fueron asignados, así como el signar contratos y concertar otras transacciones económicas. Desde la perspectiva del derecho administrativo la gerencia determinaba la estructura y la ubicación de los obreros y los empleados, aseguraba el control operativo y evaluaba el cumplimiento del plan de trabajo. En fin, dentro de la esfera del derecho fiscal, la empresa soviética ejercía la facultad de recibir créditos bancarios y asegurar al fisco el pago oportuno de los impuestos.⁷⁸

La empresa socialista en Cuba conserva los rasgos de la antes existente en el URSS. Tiene personalidad jurídica, está dotada con autonomía económica y operativa, y ejerce derechos de posesión, de administración y de utilización de sus bienes. Igualmente, funciona con el objeto de cubrir los gastos con sus ingresos y obtener un margen de ganancias de sus operaciones. Establece contratos de compra-venta, lleva contabilidad propia, disfruta del derecho a solicitar créditos, tiene cuenta bancaria, y crea y dispone de fondos descentralizados para sustentar sus labores.⁷⁹

Para brindarle protección y autonomía, la empresa respondía con sus bienes a los compromisos adquiridos, mas no por los arreglos hechos por los órganos superiores del gobierno. El margen de maniobra de la empresa soviética estaba garantizado por la aprobación por el ministerio correspondiente de cualquiera de los índices básicos del plan general de la misma, de modo que ella confeccionaba un plan anual técnico, industrial y financiero detallado, así como los planes trimestrales y mensuales que eran aprobados por el gerente. La empresa establecía por sí misma los índices de cantidad y calidad obligatorios para los talleres, las secciones y los servicios, y de tal modo asegurar un cumplimiento eficiente de las tareas que se les fijaban.

En lo relativo a las obras básicas, el gerente estaba facultado para ratificar la lista de la construcción de obras a cuenta del fondo de empresa y de un recurso financiero llamado de amplio consumo, así como la fabricación de viviendas y las reparaciones generales. Por cuanto a la adquisición de valores materiales, la empresa estaba facultada para traspasar fondos a otras empresas, o bien, para entregarles los materiales y equipo pequeño que fuera propio; e incluso vender materiales, equipo, medios de transporte y otros valores que ya no fueran utilizables. En lo referente a la plantilla de personal, los salarios y la financiación, la gerencia confeccionaba la estructura con arreglo a los modelos establecidos.⁸⁰ Pero podía confirmar o modificar la estructura y la plantilla de los talleres y las secciones de la empresa dentro de los límites del plan de trabajo y el número de empleados, ingenieros y técnicos, así como establecer y cambiar los sueldos de los trabajadores dentro del marco del esquema de empleo.

La empresa también podía alquilar los edificios, instalaciones, depósitos y locales productivos que no fueran utilizados temporalmente. Ella contaba con un fondo de fomento de la producción constituido con los descuentos de los beneficios de la empresa, con una parte de las amortizaciones y con las ganancias obtenidas con la realización de los fondos básicos. Dicho fondo se destinaba a financiar las inversiones fundamentales para la introducción de nueva tecnología o al mejoramiento de la producción.

La conducción de la empresa estaba a cargo de la gerencia, encabezada por un manejador nombrado por un órgano superior de gestión de la rama industrial del caso, en tanto que los gerentes de empresas de la industria local eran confirmados por el Soviet de diputados de los trabajadores o por el comité ejecutivo del mismo. La gerencia incluía a los vice-gerentes, el contador general y el jefe de la sección de control técnico, así a los jefes de las secciones, los laboratorios, los talleres, los servicios y los demás sectores de la producción, así como

⁷⁸ Lazariev, obra citada, p. 112.

⁷⁹ Martell, Raúl, *La empresa socialista*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1978. pp. 13-14.

⁸⁰ Lazariev, obra citada, p. 13.

los contramaestres en jefe de brigada.⁸¹ A través de su titular, la gerencia concertaba el convenio colectivo con el comité de empresa de los sindicatos, que representaba a los obreros y los empleados.

La empresa ha sido el eslabón fundamental de la producción allí donde existió o donde se conserva, como en Cuba, donde se juzga que es la unidad productiva primaria de la economía socialista. La empresa estatal ha sido un elemento integrante de la producción socialista, que está centralmente planificada.⁸² Tiene una índole estatal, pero no por ello deja de ser empresa. Por consiguiente, las relaciones mercantiles entre las empresas en la economía socialista también están basadas en el principio del cálculo económico, a saber: la reposición de los gastos de la empresa a partir de los ingresos que genera su manejo, así como obtener un excedente.⁸³

La industria soviética estuvo estrechamente vinculada con los centros de producción científica y tecnológica del país, de modo que en su conducción tuvo gran importancia la participación de organizaciones científicas, como la Sociedad de Inventores y Racionalizadores de toda la Unión, así como otras asociaciones científicas y técnicas. Estas corporaciones consistieron en organizaciones sociales cuya misión fue difundir las experiencias de producción y fomentar la colaboración creativa de los científicos soviéticos.⁸⁴

Consonante con los tiempos modernos en todo el planeta, en la URSS se extendió la práctica de unificar empresas afines en firmas, *trusts* y asociaciones de empresas, que se crearon como firmas ampliadas que estuvieron integradas por unidades de producción que no constituyan entes autónomos.

La reforma gerencial que más influyó en la empresa socialista fue la de 1979, dejando como saldo una reducción sustancial de su número, de modo que de doscientas mil que existían en 1957, su cantidad disminuyó a cincuenta mil. En la industria de la hulla,

por ejemplo, la cifra de organizaciones del tipo de las uniones de producción y las empresas se redujo de 2,700, a sólo 500. También los complejos se suprimieron y fueron remplazados por uniones industriales, reduciéndose drásticamente el número de sus organizaciones de 56, a siete. Por su parte, en la industria gasera se suprimieron 200 empresas, que fueron remplazadas por 32 uniones de producción.⁸⁵

La Empresa como Cualidad Básica del Estado Gerencial Soviético

La empresa constituyó la unidad básica del Estado gerencial soviético, de manera que fue nutrida por la estructura de poder y reclamó un lugar principal dentro de la administración del Estado. La empresa cumplió una de las funciones más importantes del Estado socialista: la tarea económica, pero matizada por la potestad política emanada de ese Estado.⁸⁶ Para tal efecto, en su seno se estableció la gerencia como órgano de administración cuya labor fue la gestión práctica e inmediata de los asuntos de la empresa y la representación del Estado soviético. De hecho, la gerencia constituyó un órgano del poder del Estado para el gobierno de cada empresa.

Las empresas configuraron el eslabón básico del sistema gerencial de la industria estatal soviética, de modo que “todo el sistema de la administración pública en el terreno de la industria se forma y actúa, en resumidas cuentas, para organizar el funcionamiento de las empresas”.⁸⁷ Esto es comprensible por cuanto que en sus instalaciones industriales se realizó el proceso de producción material, que sustentó a la sociedad soviética. A diferencia de los órganos de la administración que ejercitaban las funciones del Estado, las empresas crearon los bienes materiales y satisficieron directamente las demandas de la sociedad. El contenido de su actividad residó en la producción, la distribución y la dotación de los servicios colectivos. Aunque las empresas industriales fueron el objeto de la dirección superior de los órganos de

⁸¹ *Ibid*, pp. 15-16.

⁸² Martell, obra citada, pp. 86-87.

⁸³ *Ibid*, p. 13.

⁸⁴ Lazariev, obra citada, p. 118.

⁸⁵ Lesage, obra citada, p. 53.

⁸⁶ Kozlov, obra citada, p. 102.

⁸⁷ *Ibid*, p. 129.

la administración estatal, tales como los ministerios, los comités estatales y los consejos económicos, todos ellos ejercieron solamente una dirección general sobre ellas.

La empresa soviética funcionó con autonomía, pero constituyó indudablemente una cualidad corpórea del Estado, de modo que fue ella la que lo definió esencialmente como un Estado gerencial. De hecho, el bienaventurado desarrollo de la producción industrial requirió que en dichas empresas existiera un eslabón equivalente al de la administración del Estado. Sin ese eslabón administrativo, los órganos superiores como las direcciones generales y las direcciones de ramas de los consejos económicos, no hubieran podido ejercitar la conducción de las copiosas empresas que les estaban subordinadas.⁸⁸

Inspirado en estas instancias intermedias, en el seno de las empresas se creó un órgano dedicado a la administración de cada empresa de producción. Ese órgano es la gerencia, de modo que como lo afirmó un autor, "esta administración interior en la industria tiene un carácter estatal".⁸⁹ El funcionamiento de la gerencia significó un complejo ejercicio más allá de funciones meramente gerenciales, pues siendo un órgano del Estado, ella desempeñó un acto propio de administración estatal que le fue delegado con el fin de que condujera a la empresa; pero ello no significaba que ostentara el rango de órgano general de dicha administración. Como unidad productivo-económica, la empresa no gozó de funciones administrativas, pues las funciones de dirección de la empresa tuvieron un carácter distinto al propio de los poderes de autoridad pertenecientes a los órganos de la administración estatal soviética. La gerencia de la empresa se caracterizó porque sus competencias las ejercitó sólo en el interior de la empresa y con respecto a sus trabajadores, nada más. Dicha gerencia fue, como ha sido señalado, un órgano estatal de administración interna y solamente eso.⁹⁰

Esto explica por qué la gerencia poseyó todos los rasgos inherentes al órgano de la administración estatal soviética, pero no ejercitó una actividad ejecutiva y administrativa general dentro de los límites de una rama autónoma, como lo hacen los órganos de rama de la administración del Estado.

A diferencia de estos órganos, la gerencia únicamente ejercitó todos sus poderes en el seno de una empresa determinada, como una unidad productivo-económica. La gerencia actuó en nombre del Estado y gozó de todos los poderes propios de autoridad estatal, pero solamente en la empresa del caso. Aun siendo un órgano de la administración pública, la gerencia detentó rasgos diversos a los órganos del Estado. En primer lugar, desempeñó una actividad operativa restringida por los límites de una empresa; en segundo lugar, los poderes de autoridad estatal que gozó sólo tuvieron vigor dentro de la empresa; finalmente, la gerencia desempeñó el papel de representante del órgano superior correspondiente en la administración estatal de la rama económica determinada (del consejo económico o del ministerio del caso), en un sector concreto de dicha rama, es decir, la empresa en sí.

Cada una de las empresas fueron parte constitutiva del Estado y en su seno se ejercitó la potestad estatal a través de la gerencia, que sólo de tal modo disfrutó de autoridad política sobre los trabajadores de cada firma, no únicamente los atributos directivos ligados a los procesos de producción. Los gerentes rojos tuvieron más autoridad que sus colegas capitalistas, pues ellos fueron funcionarios del Estado investidos con autoridad política, además de las prerrogativas meramente directivas que asumieron como conductores de la producción.

El Lugar de la Empresa en la Sociedad Soviética

En la Unión Soviética la empresa fue una institución muy bien entendida en el contexto de su proyecto nacional de industrialización, de modo que el término *empresa* no fue comprendido solamente como un término puramente económico, es decir, como una unidad de producción que tiene la libertad de organizarse por sí misma, en grado y medida; sino también como una figura jurídica, es decir, como una persona moral.

Hay que destacar que fue asimismo una institución social prominente que personificó la idea del *colectivo* soviético (*kolectiv*), representado en el conjunto de los obreros de una organización, ya fuera un ministerio, un centro académico o una la

⁸⁸ *Ibid.*, p. 130.

⁸⁹ *Ibid.*

⁹⁰ *Ibid.*, p. 131.

empresa. Cada uno de ellos tuvo su colectivo. Es más, la inserción de la ciudadanía en la sociedad se realizaba a través de un colectivo.⁹¹ Pero como los colectivos de las empresas industriales tuvieron un estatus especial debido a su papel prominente en la construcción del socialismo, en la URSS se confirió una importancia capital al espíritu colectivo que animaba las fábricas y los grandes complejos industriales. Fue ahí mismo donde estaba sembrada la raíz de la legitimidad del Estado soviético.

Sin embargo, siendo la base de la sociedad industrial soviética, el colectivo de empresa no constituyó nunca un poder, porque no existió en su seno una institución análoga a la Asamblea General de obreros que tomara resoluciones ejecutivas ni tuviera la facultad de designar a los gerentes de la misma. Tampoco disponía de la propiedad porque el patrimonio de la empresa pertenecía al Estado. Es una paradoja que los soviets de trabajadores de las empresas fueran tempranamente eliminados y sustituidos por una organización administrativa jerárquica y centralizada, si bien su asociación con las decisiones relativas a la actividad de la empresa, fue rectificada en 1965. En efecto, la empresa socialista siempre fue un organismo del Estado. Sin embargo, esto no impidió que por más de dos décadas se desarrollara un debate sobre el establecimiento de nuevas relaciones entre la empresa y el Estado, que fueran estables y duraderas. Las páginas precedentes patentizan un axioma profesado por los economistas, el cual sostiene que la noción *empresa* no es una idea vigente sólo para el capitalismo. Siendo ella una “unidad económica de producción”, es decir, un concepto por sí mismo cuyo desarrollo es independiente de la forma de propiedad y del modo como se designa a los gerentes, la empresa entraña la combinación de factores de la producción orientada hacia la obtención de un resultado. Este es un canon aceptado por todo

economista, independientemente de su orientación ideológica.

Dos autores especializados en el estudio de la empresa soviética, manifestaron a mediados de la década de 1970, que el éxito de la política económica del Estado soviético sería dominado por la participación de las empresas y las uniones industriales en el esfuerzo nacional. Y que la tendencia en ese sentido tendría un alcance que sobrepasaría a la propia URSS, puesto que esa nación “podría demostrar que la empresa socialista de Estado de tipo soviético, lejos de ser necesariamente inviable, debe ser considerada como una de las eventualidades del mundo del futuro”.⁹² Y lo fue en efecto, pero hasta finales del siglo XX, cuando la empresa soviética se hundió junto con el Estado socialista.

VI. TEORÍA DE LA GERENCIA SOVIÉTICA

Un Estado mayestático, como lo fue el régimen soviético, sea como una entidad administrativa o como una organización gerencial, obviamente ha sido un objeto directo del pensamiento político y administrativo dentro y fuera de la URSS. Los estudiosos soviéticos dedicaron tiempo, esfuerzo y recursos para producir una disciplina administrativa que llamaron *ciencia de la construcción estatal*,⁹³ pero fue aún más significativo su campo de estudio gerencial. En efecto, en tanto la ciencia de la construcción estatal fue una mezcla exitosa de materialismo histórico y ciencia de la administración pública occidental, sin demasiado lustre académico, los estudios gerenciales brindaron un prestigio intelectual bien ganado que incluso mereció la traducción de algunas obras.

⁹¹ Egnell, Erik y Michel Peissik, *URSS: la empresa frente al Estado*, Barcelona, Edit. Dopesa. 1975. pp. 16-18.

⁹² *Ibid.*, p. 13.

⁹³ La *ciencia de la construcción estatal* se inspiró directamente en W.F. Kotok, cuyos trabajos académicos que se remontan a finales de la década de 1940. Se trató de un campo de conocimiento sobre la administración soviética desde una diversidad de aspectos, que se impartió como materia de enseñanza en las universidades y en la Academia de Ciencias de Moscú. Fue una concepción científica que sostuvo la tesis central de hacer de las masas de pueblos partícipes decididas de la administración del Estado, según la idea la central del pensamiento leninista. Su materia de estudio comprendió la agricultura, comercio, educación y cultura, así como la industria, pero con estrecha relación con el derecho administrativo. Abarcó asimismo el estudio de los usos y las costumbres como factores importantes en los procesos de trabajo de los soviets, de modo que sus exploraciones científicas no se cifraron a la administración del Estado, sino se extendieron a los organismos para-administrativos o semi-administrativos, entre los que se comprenden las cooperativas y las asociaciones. Langrod, Georges, “La science de l’administration publique en France au 19ème et au 20ème siècle: aperçu historique et état actual”, Francia, *La Revue Administrative*, 1961. Y “Quelques récents tendances administratives en régime communiste”, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. XXVIII, núm. 1. 1962.

En la Unión Soviética la gerencia se desarrolló como una actividad nítidamente diferenciada dentro del proceso industrial.⁹⁴ El trabajo de gestión de la economía fue concebido como una labor propiamente especializada, no identificable con el proceso directo de la producción. El manejo soviético significó una compleja intervención de factores, comenzando por el proyecto industrial en gran escala bajo la conducción del Estado, vinculado estrechamente con la participación popular y el Partido Comunista. Sin embargo, no debe extrañar, que sin renunciar a sus orígenes intelectuales marxista-leninista, la gerencia roja ostentara muchos rasgos comunes con el manejo occidental, y que fue en algunos aspectos superior.

Los soviéticos sostuvieron que su Estado fue una entidad mutante, pues tal fue la demanda social básica de la sociedad socialista en su transición gradual hacia el comunismo. Esta tesis, que fue una de las grandes paradojas en la Unión Soviética, significa que la extinción del Estado debería ser precedida por la paradoja de su fortalecimiento, de modo que además de la administración estatal, de suyo propensa a la perpetuación, los resistentes elementos gerenciales se deberían ensamblar con ella en un régimen doblemente fortificado. Esto fue muy claro para los estudiosos de la gerencia roja, quienes argumentaron a favor de la importancia del proceso objetivo de crecimiento del manejo de la producción y en otros ámbitos de la actividad social del hombre.⁹⁵

Desde el temprano decenio de 1920 en la URSS existían más de una decena de institutos de investigación científica, que estaban ocupados en el estudio del manejo. En 1923 se publicaron cerca de sesenta monografías sobre problemas gerenciales, incluidas algunas que fueron traducidas a otros idiomas. En la década siguiente aparecieron alrededor de veinte revistas sobre los temas del manejo y la organización de la producción industrial.⁹⁶ En ello obraron razones e incentivos prácticos, tales como la búsqueda de métodos de

gerencia óptimos para la producción, como una condición primordial de la gestión racional de la economía. Desde entonces, el perfeccionamiento del manejo económico adquirió una particular significación.

El manejo soviético también se declaró como vástago directo de la revolución científica y tecnológica universal, y como un factor de alta relevancia que propició la importancia que adquirió la administración hacia finales de la década de 1970.⁹⁷ Y quién mejor que el manejo, como un género diverso a la administración, fuera el que atendiera los problemas de implementación de una economía soviética dotada de una cantidad enorme y variada de ramas de producción.⁹⁸ Un sistema tan complejo, que se amplió y se desarrolló incesantemente, creó medios de trabajo nuevos, aplicó procesos tecnológicos novedosos, y cambió las correlaciones y el carácter de la dependencia entre las ramas de la producción. Todo lo anterior suscita la necesidad de la investigación científica de los procesos del manejo de la producción económica, como una esfera peculiar de la actividad del ser humano.

Desarrollo Universal del Manejo

Los pensadores gerenciales soviéticos observaron el ámbito donde opera la gerencia capitalista como un contexto caótico, debido a que la tendencia al crecimiento de su papel en los procesos industriales agravó las contradicciones inherentes a ese régimen de producción. Dicho en otras palabras, la organización de la producción dentro de la empresa privada se halla en contradicción perpetua con el caos de la producción capitalista en su conjunto. Además de que el “*business-management*” estadounidense, es decir, el manejo de la producción industrial, ha conjugado orgánicamente la refinada explotación de los trabajadores con base en los últimos adelantos en materia gerencial, que hacia finales del decenio de 1960 reflejaban las demandas

⁹⁴ Hay que hacer notar que los soviéticos, además de producir conocimiento sobre gerencia, dedicaron mucho esfuerzo para hacerla accesible a los países occidentales con fines propagandísticos, pero también con impacto académico. Tal fue el motivo por el cual la voz rusa *upravlenie* se tradujo al español como *gestión* -y *gestion* al francés-, toda vez que se usó como versión rusa del *management* angloamericano. Fueron los soviéticos los primeros en emparentar las voces *upravlenie*, *management* y *gestión*, como palabras inherentes al fenómeno del manejo y emanación de las relaciones de producción. Sin embargo, existen países como Cuba donde la *upravlenie* también se ha trasladado como dirección; sin embargo, con ánimos de prevenir indeseables confusiones, aquí conservamos el uso de manejo para referir a esa voz rusa.

⁹⁵ Gvishiani, D., *Organización y gestión*, Moscú, Editorial Progreso, 1973 (1970). p. 3.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 6.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 8.

⁹⁸ *Ibid.*

de la gran producción maquinizada.⁹⁹ En la economía socialista, en contraste, la tendencia ascendente del papel del manejo coincidió enteramente con el carácter planificado y racional de dicha economía.

Hacia finales de la década de 1970, la empresa de producción se presentaba como una compleja combinación de recursos técnicos, materiales y humanos. Dentro de su seno, la gerencia entraña un tipo específico de actividad cuya importancia de su papel, así como la ampliación continua de la red de sus órganos gerenciales, constituyó una expresión natural del progreso histórico y social. Pero la organización del manejo tendió a hacerse cada vez más compleja porque aumentó incesantemente el número de personas dedicadas a la actividad gerencial, labor que se extendió tanto a los procesos de producción, como a los mecanismos del cambio, así como a la distribución, el consumo, los servicios, las finanzas: en fin, a todos los canales con ayuda de los cuales se implementan tales procesos.¹⁰⁰

El pensamiento gerencial socialista estuvo tan adelantado como la teoría gerencial en el capitalismo, por cuanto a la detección de los grandes problemas de la empresa productiva en el mundo, así como la extensión del manejo más allá de la vida económica. Esto quizás sólo lo planteó Peter Drucker en la década señalada, junto con algunos pensadores soviéticos. El pensamiento gerencial soviético tuvo muy claro que la esfera del manejo también abarcaba los servicios, y en particular, los servicios referentes a la cultura, la literatura, el arte, la ciencia, la sanidad, el derecho, la instrucción pública y la escuela superior, por no citar otras materias más. Todo esto prueba que el estudio del manejo como proceso social específico trasciende el marco de investigaciones particulares, y que consiste más propiamente en un objeto de la indagación sociológica múltiple donde destaca el papel de la sociología de la organización y del manejo. En suma, como lo ha hecho notar un autor: "la investigación científica de la función administrativa en la producción implica el estudio de todo el conjunto

de relaciones e interacciones entre los hombres en el proceso de producción, de la organización de la actividad conjunta de los hombres, de la interacción de éstos con los medios de producción".¹⁰¹ Es más, al indagar sobre la conducción de los procesos tecnológicos, no se debe ignorar que en el centro del interés del manejo está el hombre, que el ser humano es el objeto y sujeto del manejo mismo.

En contraste con algunas teorías gerenciales estadounidenses que emergieron en la década de 1950, que dejaron de acentuar el rango científico de la gerencia, para destacar su mero carácter de práctica, los estudiosos soviéticos se empeñaron en subrayar que en el comunismo el manejo estaba edificado sobre bases científicas. Estas ideas descansaban en la creencia de que las tareas gerenciales se fueron haciendo gradualmente más diversas y variadas, debido al incremento y la complejidad creciente de la economía, el progreso de la revolución tecnológica y científica, el mejoramiento de las relaciones sociales y la elevación de la cultura en todo el país. Fue, pues, la necesidad práctica de solucionar estos problemas lo que engendró el desarrollo acelerado de aquella rama de las ciencias que se denomina ciencia del manejo.¹⁰²

Esta nueva disciplina tiene cualidades extraordinariamente peculiares, pues habiendo nacido como una ciencia social, la ciencia del manejo también utiliza en gran escala los avances de las ciencias naturales. Se trata de una esfera del conocimiento que comprende subdivisiones especializadas, tales como la gestión de la economía, la actividad laboral de los hombres -la organización científica del trabajo- y la dirección de la actividad jurídica del Estado, entre otras materias más. La teoría del manejo, en efecto, consiste en una concepción social desarrollada con la base en los principios metodológicos del marxismo-leninismo.

El manejo consiste en una ciencia basada en el conocimiento sistematizado y en la investigación de

⁹⁹ *Ibid.*, p. 41.

¹⁰⁰ *Ibid.*, p. 13.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² Afanasiev, V. G., *Dirección científica de la sociedad*, Moscú, Editorial Progreso, 1975 (1968). p. 3.

las leyes objetivas a que obedece la gestión de la producción social. El manejo de la producción social constituye un sistema complejo que en su aspecto estructural comprende los órganos, los cuadros de personal, el sistema de comunicaciones y las técnicas. El proceso gerencial implica el diseño de los objetivos y las tareas, los principios, los sistemas y los métodos de manejo. Por cuanto al funcionamiento, el manejo es un ciclo integrado por el pronóstico, la planificación, la dirección, la contabilidad y el control. Organizativamente considerada, la gerencia detenta una estructura ramal y territorial muy compleja, integrada por organismos y procesos de diferentes caracteres, tales como la economía del país de los soviets y de república, así como la agrupación de empresas y de cada empresa en particular.¹⁰³

La teoría del manejo, que nació de la necesidad de asegurar la máxima eficacia de la economía soviética, se desarrolló con creciente intensidad y se convirtió en una ciencia por derecho propio. Hacia principio de los años de 1970, la teoría gerencial se había configurado en estrecha relación con disciplinas como la cibernetica, la teoría de la información, la teoría de los juegos y la teoría de las decisiones, es decir, hermanada con las mismas materias que se desarrollaron en los países occidentales. Gracias a esta asociación, la teoría gerencial fue adquiriendo gradualmente lo que entre los pensadores soviéticos se juzgó como una disciplina con el carácter de "ciencia exacta".¹⁰⁴

En la Unión Soviética el manejo se concibió como una forma específica de la actividad humana, como un género de vida social, pero que no existe de por sí como proceso absolutamente independiente. Sin embargo, esto no significó la inexistencia de principios generales y objetivos que presiden al manejo, pues ellos son provistos por la cibernetica como aquella disciplina que formula los cánones aplicables en cualquier sistema. En efecto, el manejo fue concebido como un suceso social diferenciado, como un género de vida propiamente gestionario que brota de las relaciones de producción. Se trata, como

lo ha definido un pensador, de "una propiedad interna inherente a la producción en cualquier grado de su desarrollo, o sea: constituye una parte inseparable de la producción, un aspecto necesario de cualquier modo de producción, pues está condicionada por la forma de trabajo como trabajo social. Así, todo tipo de actividad laboral que requiere de la unión y cooperación de varias personas para la obtención de sus resultados, demanda de un trabajo de dirección".¹⁰⁵

Es de modo tal que el desarrollo de las fuerzas productivas, la incesante división del trabajo, y el aumento de la cooperación y especialización de la producción, provocan que el manejo se eleve como un factor esencial que determina la efectividad de la producción. En la medida en que el manejo hace más eficiente la producción, torna en más indispensable y se transforma en un tipo especial de actividad en la producción misma. Tal es el motivo por el cual, el manejo es entendido como la influencia consciente de los órganos gerenciales sobre las colectividades humanas, con el objeto de asegurar la consecución de los propósitos previstos, organizando u orientando su actividad.¹⁰⁶

Valga aquí una digresión para destacar el influjo de la cibernetica y la teoría general de sistemas en la Unión Soviética, que nada envidió a las naciones europeas del Occidente, así como a los Estados Unidos de América. Tampoco los soviéticos pudieron sentirse menospreciados por los occidentales en lo relativo al desarrollo del manejo a partir de las disciplinas señaladas. Es más, es posible que el célebre libro de Stafford Beer sobre cibernetica y manejo, haya sido más utilizado en la Unión Soviética, que en otros países.¹⁰⁷

Sin embargo, la ciencia del manejo no es la simple suma de partes de distintas ciencias dedicadas a la faena administrativa, pues ella constituye el conocimiento sistemático y la investigación de las leyes objetivas a que obedece la gerencia de la producción social. En efecto, la ciencia gerencial tiene un objeto y método propios, a saber: las regularidades del funcionamiento y desarrollo de los

¹⁰³ Ibid, p. 23.

¹⁰⁴ Ibid, p. 16.

¹⁰⁵ Gárciga Marrero, Rogelio, *Socialismo y dirección de la producción*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1986. pp. 9-10.

¹⁰⁶ Ibid, p. 19.

¹⁰⁷ Beer, Staford, *Cybernetics and management*, London, The English Universities Press LTD, 1970 (1959).

sistemas sociales, y la determinación de las condiciones necesarias de manifestación. Igualmente, le corresponde la aplicación de tales regularidades a la actividad gerencial, así como los métodos de dirección y las formas organizativas que aseguren la mayor efectividad en la vida económica. El objeto de la ciencia de la dirección se extiende a las relaciones de los seres humanos con respecto a la dirección como una parte específica de las relaciones sociales, pues toda forma de vida social representa colectividades de hombres relacionados entre sí por vínculos socio-económicos.¹⁰⁸ Igualmente, el objeto de la ciencia del manejo consiste en el estudio de las condiciones de aplicación de las leyes sociológicas y económicas a la economía nacional, así como los procesos de los órganos de dirección sobre la producción, la distribución, el intercambio y el consumo de los bienes materiales.¹⁰⁹

Dentro del alcance de sus marcos epistemológicos, la ciencia gerencial también investiga la racionalización del manejo, es decir: la aplicación de métodos para la obtención de la eficiencia. Y determina los instrumentos que aseguran el funcionamiento óptimo de los sistemas sociales, como los medios de comunicación e información, y los sistemas automatizados de dirección.¹¹⁰ En efecto, esa disciplina indaga sobre las leyes generales de la dirección estatal socialista, y sobre los principios y procedimientos basados en tales leyes por cuanto encaminados a elevar la eficiencia social de esa dirección.¹¹¹

El Manejo Científico en el Socialismo

Los estudiosos soviéticos del manejo se empeñaron por asegurar una construcción científica de la gerencia roja. Según lo expresó uno de sus conspicuos representantes, "gestionar la sociedad sobre bases científicas significa revelar las tendencias progresivas del desarrollo social y orientar, es decir, planificar, organizar, regular y controlar su movimiento en consonancia con estas tendencias".¹¹² Es decir, "gestionar" la sociedad sobre bases científicas entraña revelar las

contradicciones del desarrollo social, a tiempo, y brindarles solución, revelar y superar los obstáculos que surgen en su camino. "Gestionar" a la sociedad sobre tales bases es asegurar la unidad estructural y funcional del sistema económico soviético, y asimilar y neutralizar los efectos perturbadores dentro de sí mismo, como los provenientes de fuera. En fin: gestionar la sociedad significa gobernar a los hombres, las colectividades sociales y las cosas; pero sobre todo regir a la técnica y los procesos tecnológicos, los procesos de índole social, y las relaciones y las ideas que las representan.

El manejo científico cultivado por los pensadores soviéticos significó una gerencia consciente en la que los sujetos de las mismas: el Partido Comunista, el Estado o las organizaciones sociales, se apoya para ejercer un efecto positivo sobre la sociedad, tomando como base las leyes objetivas del desarrollo social. Pero insisten en que conviene subrayar que dirigir a los hombres en la sociedad socialista, no es igual que ejercer la función de supervisión de los explotadores sobre los trabajadores, como ocurre bajo el capitalismo. Es lograr una organización óptima de la vida económica, del trabajo de los hombres, de su actividad social y de su educación, dentro el espíritu de los ideales comunistas.

V.G. Afanasiev explicó que la aspiración soviética en el sentido de que el manejo socialista sea concebido como la dirección de los hombres, no desconoce que el grado de avance hacia el comunismo con base en el perfeccionamiento de la técnica y el desarrollo científico, también incrementa la importancia del manejo de las cosas, de la técnica y de la tecnología. Esto quiere decir que la participación directa en la producción y el tratamiento directo de las cosas, cuya finalidad es transformarlas, cede gradualmente lugar a la automatización, es decir, la gerencia de las cosas, y la supervisión y regulación de la producción.¹¹³

En efecto, los pensadores gerenciales soviéticos fueron los modernos pioneros en el estudio de la idea de la gerencia entendida como el *manejo de*

¹⁰⁸ Muguerzia, Pedro, Granado, Humberto y Josefina López, *Teoría general de la dirección socialista*, La Habana, Editorial Pueblo y Educación, 1986. p. 35.

¹⁰⁹ Gárciga, obra citada, p. 22.

¹¹⁰ Muguerzia, et al, obra citada, p. 26.

¹¹¹ Bartsch, H. et al, *Organización científica de la dirección estatal*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 1990. p. 4.

¹¹² Afanasiev, obra citada, pp. 106 y 110.

las cosas.¹¹⁴ Pues comprendida en este sentido, además de adquirir un significado más nítido, se hizo crecientemente más compleja, se alteró cualitativamente, tomó nuevas direcciones y asumió nuevas formas. Hacia finales de la década de 1960, la gerencia roja había alcanzado una avanzada madurez, y gradualmente un vasto círculo de objetos y sistemas técnicos se sometieron a la acción de los manejadores. Entonces Afanasiev acuñó una frase feliz: "en nuestra época de progreso científico-técnico, el trabajo de transformación de las cosas va adquiriendo cada vez más un carácter de *trabajo creador de administración de las cosas*. Por consiguiente, en la administración de las cosas, dentro del proceso de construcción del comunismo, crece también el papel del hombre como ser social; éste manifiesta cada vez mayor sus caracteres sociales y sus aptitudes creadoras".¹¹⁵

El objeto y método de la ciencia del manejo es diferenciado por los pensadores gerenciales socialistas, de lo que llaman el *contenido del manejo de la producción socialista*. Dicho contenido consiste en las actividades económicas, organizativas y gerenciales, que son realizadas por el Estado socialista con base en las características y las condiciones inherentes al objeto de dirección de la sociedad socialista, así como de sus esferas de actividad.¹¹⁶ Comprende el establecimiento del equilibrio entre las diversas esferas de la producción social, y la actividad consciente y planificada dirigida hacia una distribución más racional de las fuerzas productivas por territorios. El contenido del manejo socialista se extiende a la reproducción ampliada, la adecuada correlación entre la creación de medios de producción y la de objetos de consumo, y entre la acumulación y el consumo mismo.

Las tareas asignadas al manejo en las sociedades socialistas en pro de la producción y la economía en general, consistieron en un cúmulo de responsabilidades trascendentales jamás confiadas a ningún género de administración en la historia contemporánea. De hecho, el manejo consistió en

la esencia del régimen administrativo donde laboraron los *managers* rojos en cuyas manos se confió la grandeza del Estado soviético. Ningún sector de la administración estatal tuvo un deber tan elevado y tan difícil de cumplir, como el que se encomendó a la gerencia.

La paradoja es que jamás tuvo las condiciones de calidad, capacidad y equipamiento administrativo necesarios, para encarar con éxito un desafío semejante de manera continua. Una explicación preliminar del ocaso del Estado gerencial soviético es que, habiendo fracasado su manejo, en su administración estatal no existió un arsenal alterno del que pudiera disponer. Quizá esta carencia se debió a una confianza incommensurable, y esto fue un error.

El Manejo Soviético y la Gerencia Capitalista

Sin embargo, el Estado soviético fue el experimento más ambicioso de organización y operación de un régimen gerencial en gran escala, desde los días de la aparición del manejo hacia mediados del siglo XIX, hasta nuestros días. Tal como se ha podido apreciar en las páginas precedentes, las cualidades generales del manejo soviético no distaron mucho de los atributos de su similar capitalista; pero, no cabe duda, su índole social fue muy diversa.

Hay pensadores interesados por la gerencia soviética, tanto de los países antaño socialistas, como de Europa occidental y Estados Unidos de América, cuyos frutos investigativos arrojan luz sobre su carácter y alcances. En esos pensadores, principalmente los euro-occidentales y los estadounidenses, es frecuente encontrar la idea de que las disparidades entre los dos sistemas gerenciales son enormes; pero que las similitudes son más asombrosas. Aquí radica el interés por confrontar ambos modelos, pues tan interesantes son sus diversidades, como sus similitudes.

¹¹³ *Ibid.*, p. 111.

¹¹⁴ No debemos olvidar que fue Henri de Saint-Simon quien, formulando la primera exposición sobre el régimen industrial, explicó lo siguiente: "lo que nos hace falta es una administración de aquellas cosas de las que tenemos necesidad, nunca un gobierno de los hombres". Esta frase fue plasmada por Saint-Simon en un folleto titulado "Los Borbones y los Estuardos", publicado en 1822. La referencia es de Gide, Charles et Charles Rist, *Histoire des doctrines économiques*, Paris, Librairie de la Société du Recueil Sirey, 1913 (1909). p. 109.

¹¹⁵ *Ibid.* El énfasis en nuestro.

¹¹⁶ Garciga, obra citada, pp. 24-25.

Uno de los primeros estudiosos en explorar estas dos clases de cualidades fue David Granick, quien desde 1954 se había ocupado de escudriñar las entrañas del manejo soviético y relevar sus contrastes y analogías con la gerencia estadounidense. Su obra constituye una de las investigaciones más hondas y significativas del manejo soviético desde fuera de la URSS, así como el libro de D. Gvishiani es la obra más representativa sobre la gerencia norteamericana desde fuera de la misma.¹¹⁷

Granick, habiendo explorado profundamente al manejo soviético, llegó a la conclusión de que no faltó quién descubriera un sistema de administración completamente distinto al de los Estados Unidos de América. Este imagen brota de su escasa relación con los principios generales de los negocios en los Estados Unidos, tal como eran expuestos en los libros sobre teoría económica.¹¹⁸ Pero tampoco faltó quien se sintiera conmovido por el hecho de que los procedimientos gerenciales soviéticos fueran extraordinariamente similares a los del *management* en los Estados Unidos, tanto en términos formales como informales, toda vez que incluían trucos que se creían un monopolio de sus paisanos. En suma, pensaron que los soviéticos crearon estructuras, procedimientos y resultados tan similares a los propios de Estados Unidos, que parecía que este país había sido su modelo.

Uno de los aspectos que contribuyeron a descubrir las similitudes entre los dos tipos de manejo, son las restricciones subyacentes que enfrentan. Además, ambos países construyeron estructuras industriales modernas con un rápido crecimiento. Igualmente, el desarrollo de una y otra naciones fue acompañada por el ensanchamiento de sus aspiraciones fronterizas, así como el culto a la rapidez y el tamaño del éxito material.¹¹⁹ Finalmente, un poderoso lazo de analogía gerencial radica en que ambos son herederos de tradiciones comunes que brotan de la misma cultura europea.

Los contrastes emanan de los proyectos sociales de cada país, pues la Unión Soviética profesó un

socialismo que demandó que sus manejadores tuvieran una formación diversa a la de sus similares en Estados Unidos. Los gerentes soviéticos se formaron en planteles técnicos que estaban estrechamente ligados a una industria determinada, aunque su preparación en general era la ingeniería -profesión de origen de Frederick Taylor y Henri Fayol, por cierto-, toda vez que su carrera profesional se desarrolló en el interior de una estructura económica planificada sujeta a la presión perpetua de la burocracia. Por consiguiente, la formación escolar de un gerente soviético es de ingeniero, no de un administrador de empresas, de manera que fue en la fábrica donde aprendió el arte gerencial, la contabilidad y la estadística, así como nociones de administración y organización. Su similar estadounidense, en contraste, se forma en escuelas de negocios. Lo asombroso, a decir de Granick, es que ambos tipos de manejadores llegaron a poseer los mismos conocimientos básicos, pero adquiridos en orden inverso.¹²⁰ Estas diferencias por cuanto al proceso de aprendizaje y estrategia de educación, determinaron el modo de actuar de cada tipo de gerente cuando estuvieron al frente de las empresas respectivas.

A lo anterior hay que añadir los dos prototipos precedentes de los que emanaron los manejadores, que fueron radicalmente distintos en cada país. En Estados Unidos de América el ancestro del *manager* fue el hombre de negocios (*businessman*) dotado con un espíritu práctico, y desdeñoso de los intelectuales y del conocimiento abstracto, que estaba interesado en su negocio sin desatender el interés de la sociedad.¹²¹ En la Unión Soviética el ancestro del manejador fue el revolucionario profesional que actuaba bajo la línea fijada por el Partido Comunista, que tenía un escaso conocimiento de los aspectos técnicos de su industria, y que estaba convencido de que una teoría adecuada era la salvación de la humanidad. Es indudable que no pueden carecer de importancia tales diferencias sociales, pues ellas marcaron un gran influjo en la conducta de los manejadores en ambos países.

¹¹⁷ Esta apreciación es patente también fuera de la ex Unión Soviética, donde se ha rendido tributo a los aportes de Gvishiani como enlace entre el manejo socialista y la gerencia capitalista.

Vidmer, Richard, "The emergence of administrative science in the USSR", Holland, *Policy Sciences*, vol. 11, p. 101.

¹¹⁸ Granick, *The red executive: a study of the organization man in russian industry*, pp. 15-16.

¹¹⁹ *Ibid*, p. 18.

¹²⁰ *Ibid*, p. 20.

¹²¹ *Ibid*, p. 21.

Otra diferencia radical brota de la índole del contexto económico y organizativo donde operan ambos gerentes, pues en tanto los manejadores estadounidenses tienen que atender los dictados del mercado, la planificación soviética descartó por principio todo problema de mercado. La empresa bajo el mando de los gerentes rojos podía vender todo lo que producía a través de los procesos fabriles, pues no existieron problemas de venta, publicidad, estudio de nuevos productos o sustitución de modelos de los años precedentes. Estos son los asuntos cotidianos del manejador estadounidense, pues sus problemas radican en dificultades concretas de aprovisionamientos, o de cumplir las órdenes de fabricación no programadas.¹²²

Quizá el factor de contraste más grande entre los dos modelos de gerencia por cuanto a su *modus operandi*, es que el manejo soviético estuvo sometido a la intervención directa del Partido Comunista, intervención en la que destaca la labor de adoctrinamiento de los gerentes. Fue el partido el que modeló las líneas generales de la personalidad gerencial soviética, que lo formó plenamente para cumplir con su papal gestionario al frente de la empresa soviética. Engendrados en el molde partidista, los manejadores podían cambiar de empresa con libertad, pues ese molde daba la misma personalidad a todos los gerentes rojos.

Cuanta razón tuvo Granick cuando explicó que “toda la industria soviética es como una gran empresa”,¹²³ pues este es un modo nítido de representar al Estado gerencial por excelencia.

A decir de un pensador gerencialista soviético, existió indudablemente una clave del éxito del desarrollo industrial en la Unión Soviética. En efecto, allí los manejadores dispusieron de recursos naturales extraordinarios, pero ya los tenían desde antes de la Revolución. Lo decisivo fue que abrió nuevas posibilidades de incremento de la producción y del progreso científico y técnico, a través de un nuevo régimen político y un sistema de gerencia planificada.¹²⁴

La tarea gerencial soviética fue sustancialmente más difícil que la enfrentada por las grandes corporaciones estadounidenses, sobre todo por su mayor magnitud. Pero existen otras razones, más de calidad, que deben ser mencionadas, entre los que destaca que el alto funcionariado gerencial soviético operó bajo condiciones que demandaban laborar con una intensidad portentosa. Esto se debió a que estaban obligados a obtener el máximo de rendimiento de las instalaciones productivas de sus fábricas, de modo que su propósito era asegurar que la industria trabajara con plena capacidad. Un sistema gerencial que marcha ininterrumpidamente y demanda coordinación estricta, está inevitablemente propenso a repetidos estrangulamientos de operación cuando flaquea la coordinación.¹²⁵

Las empresas estadounidenses disponen de un mecanismo que colabora a la flexibilidad de su operación: el mercado, de manera que si una empresa tiene un problema de escasez de algunas materias primas, lo resuelve pasando pedido a otras corporaciones. Empero, esta flexibilidad no es una cualidad perfecta, pues como contraparte, genera la extensión del número de los subcontratos con otras firmas, provocando que el problema se traslade de una organización productiva a otra. Sin embargo, el mercado es un mecanismo cuya flexibilidad no constituyó un elemento con el cual los gerentes rojos pudieron contar, salvo cuando se trataba del comercio exterior. En contraste con una empresa estadounidense, que independientemente de su magnitud puede recurrir al mercado y pagar a otra firma para que alivie sus apuros, la organización industrial rusa debía resolver por sí misma todos los problemas.¹²⁶

Los problemas del manejo rojo por motivo de la magnitud de su organización industrial de Estado, radicó en la coordinación, de modo que los gerentes se esforzaban diariamente por establecerla y conservarla bajo un modelo organizativo que necesariamente era centralizado. Los programas de producción de todos los establecimientos fabriles de la Unión Soviética se debían coordinar estrechamente, desplegándose como eje de la coordinación en pro

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Ibid.*, p. 174.

¹²⁴ Kamenítzter, obra citada, p. 22.

¹²⁵ Granick, *The red executive: a study of the organization man in russian industr*, pp. 177-178.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 179.

de la asignación a cada fábrica, un cúmulo de materias primas y los combustibles necesarios para su operación. Pero el número de sus empresas era tan elevado, y las instancias de mediación gerencial tan vastas, que esta tarea se parecía mucho a la labor de Sísifo.

Debido a que el Estado gerencial soviético encaró el más grande desafío de industrialización asumido por administración alguna, esto significó, durante su corta historia, un esfuerzo permanente de reforma de su enorme sistema gerencial. David Granick ha hecho notar que, si la *General Motors*, dotada a finales de 1950 con medio millón de asalariados, tenía problemas de descentralización, hay que meditar seriamente sobre los desafíos encarados por el gobierno soviético que entonces empleaba directamente a cincuenta millones de trabajadores.¹²⁷ No poca admiración ha inspirado el hecho de que ese gobierno siempre hallara la solución administrativa concreta y exitosa para el momento.

La teoría soviética del manejo perseveró en la idea de la descentralización de las decisiones y de las operaciones hacia el nivel local de gobierno, pero ese proceso nunca significó que los gerentes de nivel medio tuvieran el derecho a decidir en ciertas áreas de la producción. La alta gerencia soviética siempre se reservó, de manera inexcusable, el derecho de decidir directamente sobre los asuntos de toda organización hasta detalle, por pequeña que ella fuera.

La fuerza de las reformas que llevan al cambio, también tienen como base algunos puntos de estabilidad para evitar el desenfreno de energías centrífugas. Este punto de estabilidad en el magno esquema gerencial soviético lo constituyó la empresa, que desde el horizonte organizativo personificó la gran potencia de la economía. De hecho la empresa fue la única estructura estable en el manejo industrial de tan vasto país. Tal como lo hemos mencionado páginas atrás, en contraste con ella, los ministerios y sus departamentos fueron fraccionados, reagrupados bajo una diversidad de combinaciones, y luego vueltos a separar, mientras aquella empresa

permaneció estable. Este proceso de reforma perpetua fue continuo debido a que los líderes rusos se encontraron primero ante problemas inherentes al manejo de pocas, pero grandes organizaciones, y después ante el reto de encarar un alcance de control indispensable para la coordinación una multitud de pequeñas organizaciones. Granick cuenta que hacia finales de la década de 1950, de todo el proceso de reforma realizado hasta entonces, sólo permaneció incólume la organización de la planta fabril.¹²⁸

No es sorprendente que esa única unidad con organización estable haya reunido en sus manos un considerable poder de decisión. Tampoco puede asombrar que la dirección de una fábrica se resista a quedar bajo la dependencia de una fábrica "hermana" perteneciente a la misma familia; al cabo de unos años existirían posibilidades de que ambas fábricas quedaran subordinadas a una organización superior.

VII. PERESTROIKA: EL OCASO DEL ESTADO GERENCIAL

En 1927, Jacques Lyon declaró con toda nitidez que la industrialización era el amo que dominaba al espíritu estatal soviético.¹²⁹ Esto es cierto, tan cierto que con base en ella se edificó el Estado gerencial típico de la era moderna. Y sin embargo, no todo fue gerencial ni económico en el Estado soviético, ni ello fue lo único esencial, pues ciertamente también la política constituyó su alma, como fue advertido en la época del libro de Lyon.

Sobre la misma línea, un año después otro pensador advirtió acerca de la propensión al enfoque unidimensional del "economicismo" del Estado soviético, al que se juzgó como un ente puramente imaginario cuyo ideal fue transformar las relaciones políticas en relaciones económicas. A pesar de que desde 1918 se había previsto dar prelación a la economía sobre la política dentro de la Constitución soviética, el desarrollo efectivo del Estado derivó en un régimen autoritario cuya esencia fue política, y para el cual trabajó el proyecto económico.¹³⁰ El establecimiento del principio de seguridad interior

¹²⁷ *Ibid.*, p. 156.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ Lyon, obra citada.

¹³⁰ Mirkine-Guetzenovich, B., *La théorie général de l'Etat soviétique*, Paris, Marcel Giard, 1928, pp. 135-136.

resumió la esencia del Estado soviético como una organización de fuerza, a cuyo servicio estuvo la policía y el espionaje. Sobre este punto, B. Mirkine-Guetzenovich concluyó condenatoriamente con esto: "he aquí la fuerza motriz del Estado soviético: ni economicismo, ni teoría de la democracia soviética, sino la dictadura política del Partido Comunista".¹³¹

No pocos autores han acentuado el carácter elevadamente autoritario del régimen soviético, un rasgo tan característico como su calidad gerencial, a pesar que de los atributos más visibles son los relativos al manejo de la industrialización. Esto ofrece una lección invaluable para el Occidente, pues ningún Estado en el siglo XX confió de un mundo tan pleno en la gerencia como lo hizo el régimen soviético. Y sin embargo, nunca el Estado por cuanto entidad política gozó de mayor salud en términos de poder y de fuerza.

Hoy en día el capitalismo emula a los soviéticos, pero con una estrategia diversa en la cual los manejadores no laboran en el terreno de la colectivización, sino de la individualización privatizadora. Pero en lugar de fortificar al Estado a través de un régimen autoritario, esos manejadores lo debilitan y lo someten a los deseos e intereses del capital. Al efecto se confía sin medida en los gerentes que rigen el proceso económico, no el proceso político, que está supeditado a las reglas técnicas de la racionalidad del manejo científico. De tal modo se establece un nuevo "economicismo" ilusorio por el cual todos los países pueden transitar hacia el progreso, cuando en el fondo se fortalece el poder estatal mundial de las grandes potencias que mueven los hilos del tinglado gerencial para establecer sus intereses, cuya esencia es, en última instancia, política. Si algo deja como lección la gerencia roja es la falacia del manejo como solución única de los problemas económicos a través de la economía, para el arreglo de la vida política. El fracaso gerencial soviético puede servir como el anuncio del fracaso gerencial capitalista de nuestros días.

Hay autores que razonan que el desplome del Estado socialista de la URSS obedeció a su carácter mismo, es decir, que careció de las instituciones políticas y administrativas occidentales. Pero, sin duda, lo más

inquietante es la hipótesis de que siendo la administración estatal tan decisiva en la vida social de la Unión Soviética, su rendimiento decreciente obró pesadamente en pro del desplome del Estado. Se ha razonado incluso que una buena administración del Estado no hubiera podido evitar el derrumbe social y económico, pero sí lo hubiera postergado, y brindado así tiempo suficiente para aplicar reformas que redujeran la amenaza del colapso o lo hiciera menos catastrófico.¹³²

Ya hemos hecho notar que la URSS, como cualquier otro Estado, fue un Estado administrativo, y que su carácter consistió esencialmente en su naturaleza gerencial. Esto explica por qué allí laboraron 33 millones de servidores del Estado. Stanley Vanagunas ha comentado que tres de cada cuatro trabajadores al servicio del Estado eran "managers" dedicados a la conducción de los procesos económicos.

No menos sorprendente es que se razone que las deficiencias centrales de la administración soviética fueran de tipo estructural, pues consistieron en la ausencia de una organización legal y racional que hiciera previsible su funcionamiento propiamente formal. No menos lesiva fue la carencia de un sentido apartidista de dicha administración, sometida del todo al Partido Comunista, así como una corrupción endémica.¹³³ Asombra, pues, que el sistema legal y burocrático del Occidente, hoy en día tan criticado y vituperado, fuera la carencia que precipitó el desplome de la administración soviética. Vanagunas cree que sin la existencia de una ley que fije el camino de la implementación, la eficiencia es imposible, y que fue el ambiente de ambigüedad legal un óbice al adecuado funcionamiento administrativo. La ausencia de ese sistema hizo impracticable la relación jerárquica entre mando y obediencia, presente en el mundo occidental, obstaculizando un razonable proceso de implementación del complejo social administrado. Igualmente, la hiperkriticada línea de separación entre la política y la administración, al modo estadounidense, estuvo también ausente obrando probablemente contra la buena marcha de procesos propiamente técnicos. Si esto fuera una verdad, tal como lo corroboraría el éxito occidental del sistema

¹³¹ *Ibid*, p. 138.

¹³² Vanagunas, Stanley, "The USSR: some thoughts on the decline of ultimate administrative State", United States, *Public Productivity and Management*, vol. 15, num. 3, 1992, p. 281.

¹³³ *Ibid*, p. 282.

legal-burocrático, el desplome soviético podría ser, quizá, un aviso de la caída del sistema capitalista neoliberal que se ha propuesto abolir el formalismo y la burocracia.

Esas ideas reflejarían no sólo que la ausencia de instituciones políticas y administrativas occidentales en la URSS propició su eclipse, sino también que esa reforma llamada *perestroika* destinada a establecerlas, junto con algunos elementos de la economía de mercado, también fracasó haciendo evidente que el camino en la Rusia contemporánea quizá debiera ser otro.

Mikhail Gorbachov enfrentó diversas deficiencias del Estado soviético, entre las que destaca una sensible baja de producción del sistema industrial, un atraso tecnológico muy sensible y la baja calidad de la producción. En suma, era perceptible un retardo gerencial generalizado en el corazón del Estado soviético: el manejo de la industrialización.¹³⁴ La reforma, por consiguiente, se encaminó a mejorar el sistema legal y reducir el papel del Partido Comunista en el proceso económico y en la vida económica en general, así como auspiciar la participación de la ciudadanía en su sentido occidental, incluso en las empresas estatales.

Los procesos de cambio se adentraron en la economía, y particularmente en las plantas industriales, que por medio de la *Ley de las Empresas del Estado* de enero 1º de 1988, hizo que las firmas estatales adquirieran mayor autonomía, establecieran programas de autofinanciamiento, redujeran sus demandas de subsidio y fijaran principios lucrativos. Incluso estas medidas se extendieron hacia los institutos de investigación científica, para evitar que se convirtieran en fardos no productivos para la economía socialista. De tal modo, aunque los programas de autofinanciamiento de las empresas ya existían desde 1965, ahora se generalizaron.¹³⁵

La reforma económica, por consiguiente, trasladó parte de los procesos hacia los mecanismos de mercado, estableciendo regulaciones propiamente mercantiles, además de las legales. Aún estando sometidas a los planes quinquenales, las empresas

podrían contratar con otras firmas estatales, y no se limitó su derecho a fijar precios. Los contratos comenzaron a servir de fundamento para la formulación y evaluación de la productividad anual, toda vez que se estimuló el desempeño laboral y se liberó la repartición de ganancias de las empresas. Toda planta deficiente fue puesta bajo la espada de Damocles relativa a la pérdida de incentivos y bonos, o bien, la reducción de personal por deficiencia, y sujetas a una virtual liquidación. Pero las empresas prósperas que lograran el autofinanciamiento y fueran bonancibles, podrían retener las ganancias en provecho de su presupuesto futuro y el estímulo económico de sus trabajadores.

Los cambios se extendieron a la gerencia, beneficiando particularmente a los manejadores, pues toda empresa rentable que tenía la libertad de reclutar a sus gerentes, podía asimismo retenerlos sin limitación.¹³⁶

Los vientos de la transformación se ensancharon a la propiedad privada, bajo la forma de empresas familiares, cooperativas, brigadas laborales y autoempleo. Aunque estas empresas privadas operaban con enormes desventajas ante las firmas del Estado, fue una apertura favorable para los particulares. Gorvachev mismo explicó que las condiciones históricas específicas en las cuales se desarrolló la Unión Soviética, influyeron determinantemente en el patrón centralizado de su manejo económico. En efecto, la amenaza perpetua del conflicto armado durante la Guerra Fría, así como las sangrientas y devastadoras guerras en su breve historia, derivaron naturalmente en un férreo centralismo gerencial, que de tal modo inhibieron el desarrollo de ingredientes democráticos en el sistema de gestión. La gerencia soviética estuvo orientada a satisfacer los vastos y complejos objetivos de la industrialización y de la defensa nacional, de modo que su organización fue centralizada y cada tarea reglamentada detalladamente. Sin embargo, el antiguo líder socialista reconoce que no se puede atribuir todo lo negativo a la índole de gerencia roja, pues también hubieron equivocaciones y extravíos por efecto de personalismos nefastos. El sistema gerencial que tomó cuerpo en los años de 1930 y 1940, pasado el tiempo se fue oponiendo gradualmente a las demandas y

¹³⁴ Olivier, Dawn, “‘Perestroika’ and public administration”, United Kingdom, *Public Administration*, Vol. 66, num. 4, 1988, p. 411.

¹³⁵ *Ibid.*, p. 418.

¹³⁶ *Ibid.*

Febrero 2006

condiciones del progreso económico, fundamentalmente porque su potencial se agotó, convirtiéndose en un estorbo y un freno. Bajo las nuevas condiciones, la estrecha base democrática del sistema gerencial provocó un efecto altamente negativo, quedando un escaso asiento al ideario leninista sobre la autogestión de un pueblo trabajador.¹³⁷

La deficiencia principal de la gerencia roja fue especialmente visible en la empresa soviética, donde hubo una estrechez de estímulos para su propio desarrollo. Por medio del sistema de índices del plan, cada empresa recibía asignaciones y recursos, de modo que efectivamente todos los gastos se cubrían y la venta de los productos estaba garantizada, pero los ingresos de los trabajadores no dependían de los resultados de las labores de la colectividad, es decir, del cumplimiento de los compromisos contractuales, ni de la calidad de la producción y ni de las ganancias obtenidas. Si el resultado esperable de este proceso de producción era un trabajo de mediana o mala calidad, Gorvachev debía proponer que la nueva gerencia roja enderezara las cosas y se convirtiera en una palanca de un desempeño laboral de calidad. Cada empresa debería partir de las demandas sociales para determinar su producción y los planes de venta, toda vez que esos planes estarían basados en los pedidos directos de productos específicos en la cantidad y calidad apropiadas, por parte de las organizaciones gubernamentales, las empresas autocontabilizadas y las firmas mercantiles. En suma, las empresas debían estar en condiciones de impulsar la competencia económica y moverse en su seno, para satisfacer adecuadamente las demandas del consumidor y hacer que los ingresos de los trabajadores dependieran de los resultados de la producción y las ganancias.¹³⁸

La *Perestroika* impulsó nuevos principios de gerencia económica en el anteproyecto de *Ley de la Empresa del Estado* (o *amalgamación*). Además se elaboraron proyectos de ordenanzas de control de la operación de las agencias centrales, para hacerlas compatibles con aquélla Ley.¹³⁹

IAPUG

Las reformas de Gorbachov repercutieron en la disolución de muchos ministerios centrales existentes hacia 1985, así como la reducción de los escalones internos, que dieron paso a la discusión sobre la necesidad de disminuir la regulación económica y favorecer la iniciativa empresarial de los particulares. Luego vino el fallido golpe de Estado, la deposición del reformador, la ascensión de Boris Yelsin, y la era de un neoliberalismo privatizador que ha sido una medicina peor que la enfermedad.

El ocaso del Estado gerencial de la URSS también ha significado el fracaso de un estilo de manejo diverso, desde muchos aspectos, al estilo gerencial capitalista. Pero ese fracaso también entraña el desacuerdo del manejo como tal, independientemente del Estado al cual estuvo a su servicio.

El estilo gerencial en la URSS estuvo basado en la intervención del Partido Comunista en los negocios empresariales, principalmente a través de la participación popular. No es posible entender la gerencia soviética sin el papel del partido dentro de las factorías, así como en los procesos productivos, el personal gerencial y los trabajadores.¹⁴⁰ El Partido Comunista actuaba a través de todo el sistema industrial, desde los ministerios hasta las plantas manufactureras, junto con los directivos y los comités industriales. Los miembros del partido laboraban en paralelo de la jerarquía de la organización industrial, desde la cima hasta la base, y desde abajo hasta arriba.

Andrew Marshall cree que el manejo de la economía fue afectado determinantemente por la naturaleza humana del pueblo soviético, y ello quizás sea la explicación última del estilo soviético del manejo industrial, porque el liderazgo deseaba ejercitar un control sobre la participación popular para, a través de ella, dominar el proceso de trabajo dentro de las factorías. De acuerdo con esta idea, el estilo gerencial en la URSS fue un proceso por el cual el Partido Comunista gobernó, desde fuera, al mecanismo interior de las empresas. El estilo gerencial soviético fue establecido por medio de la

¹³⁷ Gorvachev, Mikhail, *Perestroika*, New York, Harper and Row, 1987, pp. 46-47.

¹³⁸ *Ibid.*, pp. 84-85.

¹³⁹ *Ibid.*, pp. 86-87.

¹⁴⁰ Marshall, Andrew, *Foreword*. Leites, Andrew, *Soviet style in management*, New York, Crane Russak, 1985, pp. VII-VIII.

incorporación de cualidades externas al interior del proceso gerencial de las manufacturas. Esto consistió en un enfoque de fuera hacia adentro, un sistema gerencial basado en la participación popular dentro de las empresas soviéticas.

Hasta los últimos días de su vida, en los círculos gobernantes del Estado soviético se creyó que uno de los papeles principales del Partido Comunista era guiar la economía. Esta es, en esencia, la base de la manera soviética de manejar a su economía, es decir, su estilo.¹⁴¹ Su gerencia fue un sistema muy peculiar de manejo porque constituyó una mixtura de aspectos técnicos y de participación popular, que produjo una gran experiencia histórica de administración social. La participación popular no fue una simple formalidad, ni cualquier tipo de control, sino un instrumento decisivo para hacer operable el corazón del sistema industrial: la planta de la empresa estatal. La causa del éxito de esta participación fue el *pod'em*, que consistió el ejercicio del esfuerzo común hacia el mejoramiento de la producción.

Nathan Leites cree, sin embargo, que los líderes soviéticos conocían los límites del *pod'em* como una estrategia de estímulo del trabajo gerencial y la actividad laboral, y debido a ello pusieron toda su confianza en el control. En la Unión Soviética el control significó que un órgano supervisaba correctamente el desempeño de otros órganos, para alcanzar una operación superior. De hecho, los gerentes rojos pensaban que el bajo desempeño de las empresas obedecía a una pérdida de control, y que dicha situación era pasajera en la medida en que dicho control fuera restablecido. La tasa de implementabilidad gerencial de tareas específicas estaba directamente relacionada con el grado de control ejercitado, de modo que la intervención del Partido Comunista en los procesos gerenciales tenía por objeto crear y mantener un sistema de control donde de concepto de no-implementabilidad no tuviera lugar. Gracias al control, la gerencia soviética mantuvo sobre bases razonables al *dolg*, que consistió en el signo más elevado del sentido de responsabilidad de los manejadores rojos.

Dentro de la cultura gerencial del Occidente la presencia del control ha obedecido, por lo general, al

ajuste de situaciones excepcionales que salen de la regla. Pero en la URSS el control fue la regla, pues los procesos gerenciales en las empresas tenían defectos persistentes que se elevaban como obstáculos al proceso de implementación. El manejo soviético, por consiguiente, fue una de las experiencias acerca de los problemas de implementación más significativas, debido principalmente a las complejas relaciones entre el *pod'em* y el control.¹⁴²

Lo anterior explica por qué la gerencia roja confrontó un enorme desafío para el cual no tuvo una solución imperecedera: el incremento de la diversificación de objetivos y el decrecimiento de los recursos asignados para cada uno de ellos. Los manejadores se esforzaban por vencer el problema de concentración de los esfuerzos sobre las tareas más importantes. Hacia mediados de la década de 1980 los gerentes soviéticos se enfrentaban al gran problema representado por la escasez de recursos para el logro de una gran cantidad de objetivos de los programas industriales, cuando el Partido Comunista demandaba su concentración para el logro de resultados dados. Este desafío significó buscar una fórmula para atacar el problema de la escasez, y así descubrir el eslabón que condujera hacia la mejor opción, no a cualquier opción. De manera similar al manejo capitalista, la gerencia roja estaba empeñada en una guerra contra la tendencia ordinaria de los seres humanos a actuar intermitentemente. El manejo, aquí y allá, debe empeñarse por abolir la inercia y mantener ininterrumpidamente las operaciones industriales dentro de sistemas en gran escala. Su labor, alejada de la acción esporádica, se esfuerza por establecer una actividad sistemática y continua.

La economía soviética estuvo basada en el concepto *cálculo*, como cualquier economía, motivo por lo cual el manejo actuaba con coherencia interna a través de la planificación y la búsqueda de un mínimo de resultados como un objetivo de la producción. Para el alivio de posibles rupturas e interrupciones, un sistema de brigada dentro de las fábricas fortalecía la responsabilidad colectiva y la ayuda mutua, consiguiendo una solución histórica entre la cálida participación popular y la gélida racionalidad de la técnica gerencial. El papel del partido en la economía fue mantenido y ensanchado con el activismo

¹⁴¹ Leites, Andrew, *Soviet style in management*, New York, Crane Russak, 1985. p. XIII *et seq.*

¹⁴² *Ibid.*

proveniente de la participación popular en la empresa.¹⁴³ A través de esta participación no sólo se intentó prevenir la inacción, sino anticipar la amenaza del caos en el complejo sistema industrial soviético. Sin embargo, la inacción se fue convirtiendo en uno de los males del país del que no escapó ni el Partido Comunista, e incluso muchas de sus actividades en los ministerios o en las empresas se transformaron en meras formalidades. De modo que la activación de la participación popular en las plantas industriales operó como un incentivo para sacudir la abulia que invadió al Partido Comunista, y una vez removido el letargo, trasladar la nueva energía partidista a esa participación.

El problema central de la economía soviética a mediados de la década de 1980, fue típicamente una crisis de manejo de las empresas. Los gobernantes rusos se esforzaron por crear un buen ambiente de trabajo fuera de las factorías a través del partido y la participación popular, como un requisito para activar los procesos gerenciales internos y así elevar la producción industrial. A pesar de las dificultades encontradas se logró un incremento en la eficiencia del trabajo en las empresas, gracias a la elevación del espíritu laboral de los trabajadores. También la gerencia se benefició del mejoramiento en las relaciones de trabajo, pero ciertamente fue la intervención del Partido Comunista y no tanto la acción de los manejadores, la que contribuyó al progreso relativo de las condiciones de vida de los trabajadores. Pero el que fueran factores externos lo que mejoró las condiciones laborales en las empresas, y no la gerencia, mostró una franja muy ancha de fracaso en el corazón del sistema industrial, que puede ayudar a entender las causas de su desplome.

Leites advirtió en 1985, que las reformas en la URSS hacia el sistema de mercado serían difíciles, pues tal fue el resultado que se desprendió de su investigación, vaticinando el fracaso de los manejadores rusos que sucedieron a los gerentes rojos. Ahora Rusia y sus socios estatales de la Comunidad de Estados Independientes viven una crisis peor a la vivida en la

época previa a la reforma de Gorbachov, sin que los gerentes capitalistas hayan podido dirigir adecuadamente las empresas privatizadas, antaño en manos de los manejadores soviéticos.

El ocaso del Estado gerencial de la URSS es también el fracaso de los gerentes concebida como una “clase” social mundial, y la prueba más nítida de los excesos vaticinadores de James Burnham y John Galbraith,¹⁴⁴ cuando vaticinaron el dominio gerencial en la gran empresa mundialmente considerada.

Desde los días de Burnham no ha dejado de estar presente la hipótesis acerca de que en la Unión Soviética surgiría la clase de *managers*, que inevitablemente tomarían las riendas del poder. Esta hipótesis estaba basada en la idea de que, como todo gerente, el manejador rojo era un hombre interesado solamente por la buena marcha de sus fábricas, de modo que tenía un fuerte interés en el mantenimiento del *status quo* industrial. Los gerentes rojos, como cualquier hombre de negocios en el mundo, supuestamente tenía intereses económicos por encima de cualquier otro interés, y en contraste con los estadistas soviéticos, ellos eran militantes del Partido Comunista sin llegar al extremo del fanatismo. Debido a que el *management* era la punta del *iceberg* de una revolución mundial, se esperaba que el poder en manos de los gerentes soviéticos amainara las diferencias ideológicas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos, finalizando la bipolaridad política planetaria.¹⁴⁵

Los manejadores podrían dominar al Partido Comunista, pues ya eran una parte conspicua en sus filas, y porque de no ser así era imposible acceder a la dirección de las empresas. Debido a sus más elevados ingresos en la sociedad soviética y su educación superior, los manejadores estaban capacitados para mandar no sólo a las empresas, sino al partido y al Estado, toda vez que el proceso intergeneracional reproducía la “clase” gerencial, haciendo transitar la vocación y la profesión de padres a hijos.¹⁴⁶

¹⁴³ *Ibid.*

¹⁴⁴ Burnham, obra citada. Galbraith, John Kenneth, *The new industrial State*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1967.

¹⁴⁵ Granick, *The red executive: a study of the organization man in russian industry*, p. 307.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 309.

Sin embargo, los manejadores no sólo fueron impotentes para encabezar al Estado y asegurar el progreso de la economía de la URSS, sino también incapaces para evitar la crisis que abatió su *locus vital*: el sistema industrial, que fue también de donde emanó y se dispersó por todo el país. En realidad el manejador soviético distó mucho de constituir una clase o élite dotada con el potencial de asumir el poder. Más bien, sólo tuvo conocimientos profesionales y seguridad política como garantías de su libertad para emplear creativamente su sabiduría técnica. En efecto, gozó de poder, pero careció de independencia para decidir, incluso en algunos de los asuntos relevantes de las empresas. El gerente rojo fue un hombre-organización, una parte del complejo productivo industrial del Estado al que se le señalaban las metas de producción y los gastos, así como las investigaciones que se realizaban en los laboratorios de sus empresas. El manejador soviético estaba orientado hacia la producción, de modo que el volumen de esa producción era la medida de su desempeño. Nunca tuvo problemas de mercadeo, toda vez que el financiamiento para él fue un detalle secundario.¹⁴⁷

Se trató de un *manager* certamente distinto de su hermano capitalista, pero en todo caso un *manager*.

VIII. LA RUSIA CONTEMPORÁNEA

Hoy en día, extinta la Unión Soviética, Rusia se ha propuesto alcanzar el desarrollo político y económico a partir de su habilidad para establecer una administración pública diversa completamente a la antaño, y particularmente, un servicio civil de carrera eficiente. El éxito de la reforma obedecerá a la adaptación de las estructuras y las conductas existentes, con algún grado de continuidad, con miras a realizar las tareas esenciales en la transición a su nuevo sistema político y económico.¹⁴⁸ Las normas administrativas, así como los hábitos gerenciales, necesitan ser formalizados en sistemas transparentes que, al mismo tiempo, estén fundados en el mérito. El concepto de servicio civil ha sido desconocido hasta ahora en Rusia y otros países de la antigua Unión Soviética, donde la administración

pública estuvo dominada por el aparato monológico del Partido Comunista.

Entre los cambios destacan los ocurridos en las funciones presupuestales, especialmente las ligadas a los ministerios de agricultura y de comercio. Pero debemos considerar otras reformas económicas sustanciales como la *policy antimonopolio*, el manejo de las propiedades estatales y la supervisión de los impuestos, que fueron asignados a personal capacitado para tal efecto. Han permanecido algunas tareas en entidades administrativas existentes, como la seguridad social y los tribunales de arbitraje, pero incrementándose sustancialmente su personal. Ciertas funciones de soberanía fueron reservadas al gobierno ruso, destacándose las que asumió el Ministerio de Energía Nuclear, el Ministerio de Ferrocarriles y el Comité de Informática, antaño a cargo de la Unión Soviética. Asimismo, una gran cantidad de servidores públicos fueron repartidos en territorio ruso, de modo que sólo unos cuantos de ellos permanecieron en Moscú.

En Rusia se han dado grandes pasos para profesionalizar al servicio civil, pero con fundamento en esquemas gerenciales de desempeño y en estímulos económicos. Paralelamente, se establecieron reglas de reclutamiento y promoción basados en el mérito, así como esquemas de evaluación del trabajo en cada organización.¹⁴⁹ Aunque en las empresas públicas aún existentes se siguen reclutando preferentemente a técnicos, en especial a ingenieros, en otros cargos de la administración pública se está dando preferencia a los economistas reclutados en los institutos científicos y académicos. Sin embargo, en Rusia no se previó el establecimiento de una clase administrativa generalista, tal como la que existe en Francia y el Reino Unido. En un principio la capacitación del personal público estuvo a cargo del plantel llamado *Roskadry*, que también servía como organización sombrilla para otros centros de entrenamiento repartidos en todo el país. Sin embargo, *Roskadry* fue cerrada en 1994. Aquellos institutos fueron adscritos a la Academia Rusa de Gerencia, que fue la primera escuela de formación establecida por el Partido Comunista en la época de la Unión

¹⁴⁷ *Ibid*, p. 318.

¹⁴⁸ Nunberg, Bárbara, "Transforming the prototipe: a new administration order for post-soviet Russia?". Nunberg, Bárbara, *The State after communism*, Washington, The World Bank, 1998, p. 155.

¹⁴⁹ *Ibid*, pp. 180-181.

Soviética. También en la Academia Nacional de Economía se imparten cursos de alto nivel destinados a los servidores públicos que ocupan cargos con más elevada responsabilidad.

Subsiste el Comité de la Industria, reconstituido con una nueva misión después de que fueron disueltos los ministerios industriales. El Comité retuvo el 30% del personal del antiguo Ministerio de Industria, además de un 20% adicional procedente de otros ministerios. Hay que añadir un 30% más, procedente de las instituciones científicas y un 20% adicional reclutado en las antiguas empresas estatales.¹⁵⁰

Hay que destacar la expedición en 1995 de la *Ley del Servicio Civil*, a través de la cual se está intentando establecer un sistema jurídico básico para el servicio público. En su seno hay una amplia definición del servidor público, que incluye servidores públicos del ejército, la banca y las organizaciones paraestatales, aunque todavía no se logra hacer la distinción entre un pequeño núcleo de servidores profesionalizados - el servicio civil- y el resto del servicio público. Esta ley abarca grandes rubros de dicho servicio, dejando a una legislación más escrupulosa y detallada los pormenores de su reorganización y el funcionamiento. Sin embargo, es notorio en esa ley algunas vaguedades, tales como aquellas que no distinguen con precisión los nombramientos políticos y los nombramientos administrativos, del mismo modo que es patente su silencio con respecto a las distinciones entre el funcionario que hace *policy* y el servicio civil propiamente gerencial.¹⁵¹ Una vez que fue abolido el *Roscadry*, a cuyo cargo no sólo estaba la capacitación de los servidores públicos, sino la implementación de las reformas administrativas, fue establecido el Departamento del Servicio Civil dentro del gobierno central, cuya responsabilidad es procesar los nombramientos del personal.

Sin embargo, quizá el reto más significativo consiste en transformar al Estado gerencial legado por los soviéticos, en un Estado administrativo de tipo occidental, que transite de un régimen de manejo

estatal a un régimen propiamente empresarial. Por consiguiente, crear un ambiente empresarial de tipo *schumpeteriano* de "destrucción creativa" hasta ahora no ha sido un proceso signado por la quietud,¹⁵² pues la reconstrucción de instituciones económicas no es un mero asunto de asistencia económica o de entrenamiento gerencial. En efecto, los sucesores de los gerentes rojos pueden actualizar los conocimientos básicos y las técnicas, pero es cierto que la capacitación soviética en gerencia no cumple con las necesidades actuales. El imperativo de manejar las incertidumbres de la economía planificada, de antiguo fomentó en ellos un espíritu empresarial que, junto con un elevado nivel escolar, les permitirá una rápida comprensión de las técnicas de gestión empresarial hasta hace poco desconocidas.¹⁵³

Estudios realizados en algunos países antes socialistas de la Europa oriental señalan la existencia de tres grupos de empresas, el primero de los cuales comprende a las firmas en vías de extinción sin una ayuda masiva del Estado. El segundo grupo lo componen las empresas en transición, así llamadas, porque están técnicamente en bancarrota, pero en capilla, al menos en el corto plazo. El tercer grupo de empresas son aquellas con un futuro prometedor, de modo que cuentan con horizonte suficiente para la planeación estratégica. El grueso de estas empresas en transición se ubica en lo que antes fue llamado complejo militar-industrial, al que, de un modo u otro, estaban vinculadas la mayor parte de empresas soviéticas.¹⁵⁴ Por consiguiente, el problema principal de la reforma económica descansa en la idiosincrasia gerencial legada por las grandes plantas industriales, como la herencia del autarquismo de la antigua empresa soviética, cuyo carácter fue la inexistencia de relaciones horizontales. No debemos olvidar que dichas empresas estaban administradas por los ministerios industriales. Otra herencia de esos ministerios es la asimetría de información, a través de la cual las empresas que antaño pertenecieron al mismo ministerio, ahora pueden obtener fácilmente su información sobre la competitividad y ventajas

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 184.

¹⁵¹ *Ibid.*, p. 188.

¹⁵² El ambiente empresarial *schumpeteriano* es, sencillamente, aquél que se caracteriza por el proceso de "destrucción creativa" que mueve la palanca del capitalismo. Schumpeter, Joseph, *Capitalism, socialism and democracy*, New York, Harper Torchbooks, 1950 (1952), parte II, cap. VII.

¹⁵³ Grancelli, Bruno, "Administración postsoviética: ¿del intervencionismo estatal a la gestión empresarial?". Steward et al, *Administración global*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 1998, p. 173.

¹⁵⁴ *Ibid.*, p. 176.

comparativas, lo que implica una diferencia en los costos de investigación para localizar nuevos proveedores, y aquilatar los costos de entrada al mercado. Debido a que la autosuficiencia fue un objetivo buscado por los ministerios industriales, hoy, al crearse productos multifuncionales, muchas empresas sufren altos costos de sustitución y adaptación.¹⁵⁵

Paradójicamente, la única salida hacia un futuro prometedor, lo mismo que en etapas anteriores de la historia rusa, consiste en un mejoramiento sustancial de la calidad de su ancestral burocracia, toda vez que se trata de una solución de largo plazo. Empero, se deberá abordar inmediatamente este problema a partir del reclutamiento y capacitación del servicio público, en tanto que en el limbo establecido entre la economía planificada y la economía de mercado, se desarrolla un proceso donde las relaciones entre política y economía están determinadas por los grupos empresariales. El problema ruso, en suma, implica la cuestión acerca si esos grupos ya tienen la capacidad de convertirse en empresarios *schumpeterianos* capaces de asumir el liderazgo de la economía, dejando de ser meros oportunistas para cosechar ganancias fáciles. Todavía no se sabe con certeza si serán aptos de innovar y tomar riesgos, es decir, inducir una “destrucción creativa”.¹⁵⁶ Por lo pronto, las premisas básicas y legales del mercado se han establecido, y ahora ya se puede prestar atención sobre la capacidad de los antiguos gerentes rojos para transformarse en los empresarios idealizados por Joseph Schumpeter.

Sin embargo, el camino no parece nada fácil. En efecto, hasta ahora el esfuerzo del capitalismo mundial y de los antiguos gerentes rojos han fracasado en su afán de instaurar el capitalismo, de modo que Rusia representa uno de los eslabones más débiles del sistema capitalista internacional. No ha faltado quien, viendo más allá, advierta incluso que el colapso económico ruso podría ser el preludio de futuros problemas globales.¹⁵⁷

Esta es, hasta nuestros días, la Rusia que derivó de ese experimento gerencial sin paralelo que fue la Unión Soviética. ●

¹⁵⁵ *Ibid*, p. 177.

¹⁵⁶ *Ibid*, p. 184.

¹⁵⁷ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa, “La restauración capitalista en Rusia: un proceso inconcluso apoyado por occidente”. Lerman Alperstein, Aída (Comp.), *Globalización-regionalización*. México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco, 1999, p. 116.

Febrero 2006
Número 11
Año 7

La Revista del IAPUG

Órgano de difusión del Instituto de Administración Pública de Guanajuato A.C.



- El proyecto Fraga de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Mexicana.
- La Gerencia Roja.
- Del concepto de autoridades.
- Naturaleza y Sociedad.
- La sociedad del conocimiento y la Administración Pública.
- La construcción de un derecho del gasto público.
- La Seguridad Social.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DE
Guanajuato®

ISSN 1870-3623

