

Papel de la administración pública en la relación público-privado

Role of public administration in the public-private relationship

Lourdes Tabares Neyra¹, Carlos M. Pérez Cuevas², Odalys Cárdenas Travieso³

Universidad de La Habana, Cuba

Datos de los autores

¹ Dra. C., Profesora titular del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana. lourdes@ceap.uh.cu

² Ms.C., Profesor Auxiliar de la Universidad de La Habana. carlosmanuel@red.uh.cu

³ Ms.C., Profesora Auxiliar del Colegio Universitario San Geronimo de La Habana. Universidad de La Habana. odalys.cardenas@sangeronimo.ohc.cu

RESUMEN

Entre las principales transformaciones realizadas por el Gobierno Cubano en correspondencia con el perfeccionamiento del Modelo Económico y Social se encuentra la apertura del sector de los trabajadores por cuenta propia, como una forma de descentralización de la actividad estatal y de nuevas opciones de empleo. Este trabajo reflexiona sobre los retos que debe enfrentar la administración pública en una asociación público-privado en Cuba. Se revisó la documentación disponible y se consideraron los aspectos analizados en el “Seminario público-privado en Cuba” (julio 2018). Este análisis permitió aclarar importantes conceptualizaciones del papel de la administración pública ante la asociación público-privado y los cambios radicales reflejados en la descentralización, los estímulos al financiamiento del desarrollo local, el desarrollo del Puerto del Mariel y el turismo. En estas condiciones, tres actores cobran gran importancia en el país: las cooperativas, los trabajadores por cuenta propia y las empresas, los cuales pueden contribuir de manera importante a los objetivos del desarrollo del país, donde la administración pública cubana desempeña un rol esencial y exige cada vez más su fortalecimiento, preparación y modernizada como institución, para enfrentar los retos y metas propuestos. La asociación y/o relación pública privado es una realidad y una necesidad para promover un desarrollo sostenible en Cuba, donde bajo el liderazgo de la administración pública se cumplan con los objetivos estratégicos del mediano y largo plazo y se eleve el bienestar social.

PALABRAS CLAVES: capacitación; público-privado; asociación; desarrollo sostenible; administración pública.

ABSTRACT

Among the main transformations made by the Cuban Government in line with the improvement of the Economic and Social Model is the opening of the self-employed sector, as a form of decentralization of state activity and new employment options. This work reflects on the challenges that public administration must face in a public-private partnership in Cuba. The available documentation was reviewed and the aspects analyzed in the "Public-Private Seminar in Cuba" (July 2018) were considered. This analysis allowed to clarify important conceptualizations of the role of the public administration before the public-private partnership and the radical changes reflected in the decentralization, the stimuli to the financing of the local development, the development of the Port of Mariel and the tourism. Under these conditions, three actors are of great importance in the country: cooperatives, self-employed workers and companies, which can contribute significantly to the country's development objectives, where the Cuban public administration plays an essential role and it demands more and more its strengthening, preparation and modernization as an institution, to face the challenges and goals proposed. The association and / or private public relation is a reality and a necessity to promote a sustainable development in Cuba, where under the leadership of the public administration the strategic objectives of the medium and long term are met and the social welfare is raised.

KEYWORDS: training; private public; association; sustainable development; public administration.

RECIBIDO: 30/01/2019

APROBADO: 05/04/2019

INTRODUCCIÓN

Lograr un encadenamiento productivo es uno de los mayores retos que enfrenta la administración pública en el contexto nacional actual, la cual se encuentra inmersa en importantes y definitorias transformaciones económicas, sociales y estructurales, que demandan cambios en el accionar de las tradicionales formas aplicadas en la gestión y se requiere transitar hacia otros patrones más descentralizados, en el cual desempeñan importantes roles los nuevos actores económico sociales que se erigen como cuentapropistas en el ámbito de las micro, pequeñas y medianas empresas.

Para el sector público se hace necesario desaprender algunas formas tradicionales de gestión sobre todo aquellas caracterizadas por la burocracia improductiva y estar en condiciones y

disposición para incorporar nuevos paradigmas en los cuales las alianzas con el sector no estatal sean entendidas como una oportunidad y no como una amenaza, en tanto para el sector no estatal se hace necesario entender de qué tipo de relación se trata y como debe operar la misma.

El contenido descrito suele estar acompañado de necesidades de esclarecimientos conceptuales, de definiciones de roles, en particular aquellas que debe enfrentar la administración pública, ante esta situación; el trabajo que se presenta tiene como objetivo, esclarecer importantes definiciones y exponer los retos a los cuales se enfrenta la administración pública en Cuba, afín de lograr equilibrios en la alianza de lo que se definirá en el desarrollo del trabajo como público – privada por lo que sus autores asumen que si se abordan referentes teóricos, conceptuales sobre la relación público-privado en este trabajo, el mismo contribuirá al conocimiento, reforzamiento o modificación de estos referentes por quienes consulten el contenido.

En este trabajo consideró el análisis de la literatura y en particular los resultados del “Seminario Público-privado en Cuba” desarrollado en julio de 2018.¹

DESARROLLO

Hoy día la administración pública en casi todo el mundo se encuentra inmersa en un proceso de cambio. El perfeccionamiento del Estado conlleva la modificación en el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para poder dar respuesta a los diferentes retos de la vida social, política, económica, medioambiental y jurídica.

Actualmente no hay una sociedad en el contexto internacional que se estructure y funcione obviando los roles de la administración pública. Se puede cuestionar su tamaño, papel concreto, funcionamiento, eficacia, pero nunca su pertinencia. La administración se da dondequiera que existe un organismo social. El desempeño adecuado de la administración hará que exista motivación, elevación de la eficiencia y con ello la productividad, todo lo cual se verá reflejado en los estados económicos y el nivel de vida de la sociedad. Por ello, resulta importante en la economía no solo local, nacional e inclusive mundial una buena administración. En la práctica existen dos tipos de administración: la privada, esta hace referencia a una organización o una empresa, el fin de la administración privada es lograr un

¹ Relatoría de intercambio con especialistas en el Seminario público-privado en Cuba realizado en La Universidad de La Habana, julio 2018.

beneficio para asegurar su crecimiento y su permanencia dentro del mercado. Por otro lado, se encuentra la pública, esta se relaciona con la actividad del Estado y/o del Gobierno, y tiene como principal objetivo el alcanzar sus metas trazadas en beneficio del país y sus ciudadanos.

Por todo lo anterior en la actualidad, los problemas de la sociedad en todo el mundo - como revela la literatura y la práctica de la gestión pública - han llevado al sector público a redefinir sus roles, lo que ha supuesto entre otras cosas y en algunos casos para cuestiones bien específicas, un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las privadas. Si no se cuenta con un Estado fortalecido institucionalmente no se recomienda establecer asociaciones entre los diferentes sectores que reúnan las garantías suficientes y que puedan cumplir con los objetivos previstos. (Iglesias, 2018)

El Estado, el Gobierno y la administración pública, tienen entonces ante sí, importantes metas ya que el impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez, para lo cual resulta imprescindible evolucionar y modernizarse.

No puede perderse de vista que, en la administración pública se integran dos elementos interrelacionados, por un lado, la gestión, por otro lo público, o sea, el servicio al pueblo. Hay una conexión entre ambos elementos lo cual, en cada caso, en cada país, lleva a determinar la estructura organizativa de la administración pública.

El reclamo de una administración pública menos burocrática y más centrada en los procesos de gestión, en correspondencia con nuevos requerimientos del propio desarrollo socioeconómico, ha implicado cambios en el comportamiento de sus instituciones y del personal que realiza sus funciones para dar respuesta a nuevos requerimientos de la vida en todas sus dimensiones. En consecuencia, se evidencia la necesidad de rediseñar políticas y programas encaminados al desarrollo de capacidades de gestión, a tenor de las nuevas circunstancias. (Iglesias, 2018)

El objetivo del trabajo es Identificar los principales retos que hay que enfrentar en una asociación público-privado en Cuba en beneficio de la sociedad.

Hay que comenzar definiendo que se entiende por “lo público”, “lo privado” y “la relación público-privado”

¿Qué es lo público?

Público es un término más que todo social, se podría decir que la razón por la que existe el término público es porque existe el privado. De esta manera, lo privado significa algo antagónico y completamente opuesto ya que hace referencia a lo que no es para todos, o sea, sea se deben cumplir con una serie de condiciones para formar parte del sector privado. Si bien lo público por lo general es gratis o subsidiado, es algo para todos, lo privado requiere de un pago y se mueve por incentivos monetarios.

También lo público se puede definir “como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad, o en sectores particulares de la misma. (Gutiérrez, 2018).

¿Qué es lo privado?

Privado es aquello que pertenece o se ejecuta a la vista de pocos. De manera familiar o domestica sin ninguna formalidad. Por tanto, sus objetivos y metas están asociados con el incremento de sus utilidades a diferencia del sector público. A nivel económico, el sector privado está compuesto por los actores económicos que realizan actividades con ánimo de lucro y que no pertenecen a la esfera del Estado. (Gutiérrez, 2018)

¿Qué es la relación público-privado? (APP)

En la práctica cotidiana se producen diferentes tipos de relaciones entre el sector público y el sector privado para un fin específico. Normalmente a esta relación entre ambos sectores se le denomina: alianza, cooperación, iniciativa, asociación. En general todas caracterizan un acuerdo entre al menos un actor del sector publico y al menos un actor del sector privado para prestar generalmente algún servicio público, para un proyecto en infraestructura etc. (CEPAL, 2017).

Si se asume el término asociación, entonces se puede plantear que este tipo de asociación entre los sectores público y privado (APP) generalmente no constituyen “privatizaciones” en el sentido habitual de la palabra, por el contrario, las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en mecanismos relevantes para dar respuesta a los fallos del mercado y acometer proyectos donde la administración pública necesita financiamiento fundamentalmente, aunque también puede tratarse de tecnología, know how, entre otros.

En algunas ocasiones, las asociaciones entre el sector público y privado (APP) tienen como objetivo mejorar determinados servicios públicos para lo cual combinan la intervención de capitales privados, en otras ocasiones de capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público.

Si se analiza esta asociación centrándose en la producción de servicios públicos, la práctica ha demostrado que ofrecen una estrategia para la administración del riesgo en el sector público la cual resulta más adecuada y eficaz en función de los costos de lo que se consigue mediante los sistemas tradicionales de adquisición. La redacción de un contrato APP entre un cliente del sector público y un contratista privado, por un lado, obliga al sector público a definir sus necesidades de servicios a mediano y/o largo plazo y, por otro lado, garantiza que el sector privado no va a poner en riesgo su capital para cumplir la prestación de estos servicios, a menos que esté satisfecho con el rendimiento continuo en el plazo acordado que dure la asociación. (Pérez, 2018)

Las asociaciones público- privado, ciertamente no son una opción fácil de contratación para el sector público, ni ofrecen una solución universal, aunque trae definitivamente un beneficio social. Constituyen un marco flexible en el que el personal especializado y los recursos del sector privado pueden movilizarse para brindar servicios públicos en las circunstancias adecuadas, y que sean de mejor calidad, duraderos y más eficaces en función de los costos.

En ningún caso se puede idealizar la relación entre el sector público y el sector privado, los intereses son diferentes y las metas también, de aquí la necesidad de identificar un proyecto común, definir las partes involucradas, los fines específicos y elaborar un contrato que deje claro entre otras cosas el alcance y objetivo específico de la relación. La asociación público-privado conlleva por tanto por un lado beneficios, pero, por otro lado, también hay riesgos.

Administración pública y su papel en la asociación público-privado en Cuba

En el siglo XXI, ante los ingentes problemas de la sociedad a escala global, la propia relevancia de la administración pública le impone retos, en tanto, las sociedades esperan que la administración sea avanzada, ágil, eficiente, y que las respuestas a las demandas, expectativas y necesidades de los ciudadanos sean cada vez más efectivas. (Gutiérrez, 2018).

Una administración pública eficaz, así como el buen gobierno tienen un papel importante que cumplir en la consecución de los objetivos trazados para alcanzar un desarrollo sostenible.

De esta forma, el mejoramiento y la reforma de los sistemas e instituciones de gobierno, incluido el fortalecimiento de la capacidad del sector público, son tareas de crucial importancia para aliviar la pobreza, las desigualdades, intensificar la participación ciudadana en todos los niveles de la gestión de los asuntos públicos, proteger el medio ambiente y promover un desarrollo sostenible. (Organización de las Naciones Unidas. Consejo Económico y Social, 2002).

Como parte de ese proceso de modernización de la administración pública, está la búsqueda de soluciones viables para mejorar los servicios públicos y con ello el bienestar de los ciudadanos. Es aquí donde la asociación público-privado puede ser considerada una opción tanto a partir de empresas extranjeras para cuestiones más estratégicas, como de empresas locales para servicios más específicos dígame por ejemplo el transporte de pasajeros, solo por mencionar un ejemplo. Este proceso, tiene y debe ser liderado por el gobierno y la administración pública, para evaluar cada proyecto, balancear riesgos y beneficios, así como garantizan la calidad de los contratos y acuerdos que se contraigan entre las partes.

Es la administración pública, la que está llamada a jugar un papel determinante en la promoción de un desarrollo sostenible en el largo plazo, no solo debe tener una expresión a nivel de país sino también a nivel local, en el espacio territorial, el municipio, ya que es allí precisamente donde se encuentran y viven los ciudadanos. (Cárdenas, 2017)

La propia modernización de la administración supone el primer reto. El impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez y es imprescindible evolucionar y modernizarse. La modernización de la administración pública se identifica con formas de gestión que mejore y transforme de raíz los procesos y el accionar administrativo, superando el actuar tradicional. (Gutiérrez, 2018)

En el caso de Cuba, la administración pública cubana enfrenta los retos de un entorno internacional globalizado y turbulento, al mismo tiempo debe asegurar las conquistas alcanzadas y acoplarse sinérgicamente al proceso de transformaciones estructurales que se despliega en el país. Estos cambios precisa la adopción de nuevos paradigmas gerenciales, en consonancia con las transformaciones que se desarrollan.

Este panorama es bien complejo. Resolver problemáticas concretas, necesarias y posibles de la población es un compromiso ético y político de la dirección del Gobierno a todos los niveles, ello supone estimular la creatividad, pensar, hacer y desarrollar proyectos coherentes que

reporten los ingresos necesarios para continuar con nuevos proyectos y para enfrentar la solución de las necesidades individuales y colectivas acumuladas. La profundidad y la agilidad que exige la actualización del modelo socioeconómico cubano demanda conocimiento, confianza, ruptura de prejuicios, transparencia en la gestión, la toma de decisiones y el manejo de los recursos, espacios equitativos y procedimientos claros - nada burocráticos - que estimulen la participación ciudadana. (Tabares, 2017)

Una administración moderna implica una administración fuerte, que pueda liderar perfectamente proyectos conjuntos con el sector privado, ya sea este nacional o extranjero. A nivel local, el sector privado está representado por los nuevos actores que han ido apareciendo a partir del año 2010, como parte de las medidas tomadas en nuestro país.

A nivel de país, el sector privado está asociado a la inversión extranjera en áreas claves para el desarrollo. En la dimensión local, es indiscutible que hay un grupo de servicios públicos que requieren de mayor efectividad en su gestión. También hay inversiones que acometer donde existe el presupuesto en muchos casos, pero no quien lo ejecute, dígame por ejemplo el arreglo de calles y aceras, la reparación de edificios multifamiliares, entre otros. En estos casos hay un espacio para establecer una relación con el sector privado en beneficio de la población, de manera ordenada y controlada.

Respecto al análisis a nivel de país, se ha adoptado como política la asociación con capital extranjero para llevar a cabo inversiones en sectores estratégicos para el país, quizás ahí ha habido más claridad en relación con este tipo de asociación, donde el Estado, el Gobierno y la administración pública desempeñan un papel esencial y diferente a lo tradicionalmente hecho.

Desde otra perspectiva, se requiere también una mirada de conjunto hacia cuál debe ser el rol del Estado en la sociedad, no a partir de una intervención generalizada y omnipresente, sino como impulsores y facilitadores de incentivos y sanciones para promover comportamientos “positivos” en todos los aspectos de la actividad del mercado, y limitar los excesos del propio mercado (Gutiérrez, 2018).

Algunas consideraciones finales

- A nivel mundial la administración pública está inmersa en un proceso de cambio, dirigido a su modernización, lo cual representa el primero y más importante reto dentro del proceso.

- La asociación público-privado constituye otro reto para la administración pública y no se puede perder de vista que ella existe para dar respuesta efectiva a los requerimientos de la sociedad.
- Es necesario cambiar paradigmas, buscar nuevas formas de gestión dirigidas a mejorar y transformar los procesos y con ello, el propio accionar administrativo, que permita modificar los esquemas establecidos.
- Es preciso generar alianzas estratégicas; esto significa que con la información que se obtiene de la comparación entre alternativas, se deben diseñar acciones que permitan algún nivel de coincidencia, acuerdo o mayor aceptación de una alternativa frente otras. En este proceso hay que buscar efectividad, eficacia y buena gestión para decidir la mejor manera de hacer las cosas y obtener mejores resultados en beneficio de los ciudadanos.
- El gobierno cubano realiza importantes cambios los cuales se reflejan en: la descentralización, los estímulos al financiamiento del desarrollo local y la sustentabilidad alimentaria. En estas condiciones, tres actores cobran gran importancia: las cooperativas, los trabajadores por cuenta propia y las empresas. Si estos actores se convocan, conducen y controlan, pueden contribuir de manera importante a los objetivos de desarrollo del país, donde la administración pública cubana tiene que desempeñar un papel esencial y para ello debe estar fortalecida, preparada y modernizada como institución acorde con los retos y metas que exige el momento actual.
- La asociación público-privado a nivel local tiene gran importancia en los municipios cubanos para avanzar en la solución de problemas de importancia para la población y se requiere una mayor preparación de la administración para abordarlos.
- La asociación público-privado También tiene importancia a nivel de todo el país para contribuir al desarrollo de sectores claves de la economía para hacerla más competitiva.
- Resulta importante estudiar las experiencias internacionales en la relación público-privado y conocer los riesgos posibles y los beneficios implícitos, a fin de proyectar acertadamente esta asociación y velar que los contratos contemplen lo necesario para garantizar los objetivos del sector público cubano. Hay que resaltar que la alianza público-privado tiene que llevarse a cabo ante todo para el beneficio social, por ello, es imprescindible que se haga bajo los principios de transparencia, espacios equitativos, participación ciudadana y

procedimientos claros. Hay que velar no afectar los derechos sociales y la titularidad pública.

- La asociación y /o relación pública privado es una realidad y una necesidad para promover un desarrollo sostenible en Cuba, donde bajo el liderazgo de la administración pública se cumplan con los objetivos estratégicos del mediano y largo plazo y se eleve el bienestar social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cárdenas Travieso, Odalys y Tabares Neyra, Lourdes. (2017): Administración Pública Conceptos y Realidades. Capítulo V, La información y la comunicación en la administración pública. Casa Editorial Ruth. Panamá.

CEPAL, subsele México (2017): Asociación público-privado como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamericano. Editorial CEPAL, Chile.

Gutiérrez Castillo, Orlando; Tabares Neira Lourdes y Pérez Hernández Lissette (2018): Retos en la modernización de la administración pública en Cuba: Ponencia. Memorias del Evento Internacional ANEC, Palacio de las Convenciones, La Habana, Cuba.

Iglesias Morell, Antonio; Lourdes Tabares Neira; O. Gutiérrez Castillo, (2018). Administración y gestión públicas. Tendencias internacionales y retos para Cuba. Ponencia. Memorias del Evento Internacional ANEC. La Habana, Cuba.

Organización de las Naciones Unidas, Informe Consejo Económico y Social (2002): El papel de la administración pública y el buen gobierno en la aplicación de la Declaración del Milenio: ampliación de la capacidad institucional, Editorial de la ONU, New York.

Pérez Cueva, Carlos Manuel; Luis Carlos Góngora Domínguez. (2017): Administración pública Conceptos y Realidades. Capítulo XIII. Administración pública y empresa pública. Casa Editorial Ruth. Panamá.

Tabares, Neira, Lourdes (2017): Administración pública local. Retos y perspectivas al calor del perfeccionamiento del Modelo Económico Cubano”, Editorial Universitaria, La Habana.