

RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HOY

**En el marco del perfeccionamiento del
Modelo Económico cubano**



Dr. C. Lourdes Tabares Neyra
Coordinadora

RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA HOY

En el marco del perfeccionamiento del
modelo económico cubano

IV Taller de Administración Pública



351-R438 2019

Retos de la Administración Pública hoy: en el marco del perfeccionamiento del modelo económico cubano / Lourdes Tabares Neyra (coordinadora) y [otros 23 autores]. – (IV Taller de Administración Pública). – La Habana: Editorial Universitaria, 2019. – 6 por 9 pulgadas. – (303 páginas): tablas e ilustraciones; bibliografía al final de las ponencias. – 2a. edición. – ISBN 978-959-16-4142-7 (PDF).

1. Título; 2. Taller de Administración Pública, VI. 3. Administración pública; Economía.

 Universidad de La Habana. Centro de Estudios de la Administración Pública, 2019. © 2a. Edición, 2019. Editorial Universitaria. Calle 23 esquina a F. No 565. El Vedado, La Habana, CP 10400, Cuba. Teléfono (+53) 78374538. Sitio web: <http://eduniv.reduniv.edu.cu>

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>



Autores: Ángela María Ledesma Ramos, Armando Castanedo Abay, Carlos Emilio Caraballo Vázquez, Carlos M Pérez Cuevas, Claudia Arrocha Hernández, Dayané Proenza González, Jhosvany Martínez Barreiro, José Ramón Lezcano Calcines, Lázaro Valdivia Perez, Lourdes Margarita Tabares Neyra, Ma. Roxana Solórzano Benítez, Manuel Santos Rodríguez, María Amelia González Braniella, María Mercedes Machín Hernández, Mariluz Llanes Font, Myrna Ricard Delgado, Noris Tamayo Pineda, Odalys Cardenas Travieso, Regino Antonio Gayoso Rosabal, Roberto de Armas Urquiza, Silvio Calves Hernández, Vivian Rodríguez Acosta, Yudith Salvador Hernández.

PRÓLOGO DEL EDITOR

El Forum: “*Retos de la Administración Pública en Cuba*” se ha convertido en un espacio importante para el debate y discusión de temas actuales. El libro recoge la mayor parte de los trabajos presentados en el *IV Taller Internacional de Administración Pública*, celebrado en La Universidad de la Habana en el mes de noviembre del 2018, bajo la coordinación del Centro de Estudios de Administración Pública y con el auspicio de la Vicerectoría de investigaciones y postgrados, la Red de Administración Pública de la Universidad de la Habana y la Fundación *Fiedrich Ebert Stiftung*.

En este IV Taller Internacional participaron como invitados el Dr. Joseph Ramos Quiñones, reconocido economista radicado en Santiago de Chile, actual profesor de la Universidad de Chile y por muchos años funcionario y directivo de CEPAL También participo en Dr. *Manfred Bienefeld*, professor de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de *Carleton, Ottawa*, quien por muchos años ha sido un gran colaborador del Centro de Estudios de Administración Pública.

Con cinco ediciones, el libro aborda interesantes temáticas relacionadas con el desarrollo local, la protección de los derechos de los consumidores, la evaluación de la calidad, los servicios de la Vivienda y la modernización de la administración pública, todos los cuales resultan de gran interés y punto de referencia.

Este cuarto libro, al igual que los tres anteriores, pueden ser consultados en la pagina web del Centro de Estudios de Administración Pública.

Dra. Lourdes Tabares Neira, 2019

ÍNDICE GENERAL

Página legal.....	3
Prólogo del Editor.....	4
Índice General.....	5
Índice de Tablas.....	11
Índice de Figuras.....	12
1. La cultura como instrumento del desarrollo local y la educación ciudadana	13
1.1. Buenas prácticas del desarrollo local desde la cultura.....	15
Resumen.....	15
Abstract.....	15
Introducción.....	16
Sumario.....	17
Desarrollo.....	18
Consideraciones finales.....	26
Referencias Bibliográficas.....	27
Datos de los autores.....	27
1.2. Educación ciudadana: reflexiones y acciones en Cuba.....	29
Resumen.....	29
Abstract.....	29
Introducción.....	29
Sumario.....	31
Educación ciudadana.....	31
Casos de contribuciones para la mejora de la educación ciudadana en Cuba	39
Consideraciones finales.....	43
Referencias Bibliográficas.....	44
Datos de los autores.....	48

1.3. El desarrollo sociocultural comunitario: una concepción desde la	
Universidad Cubana.....	49
Resumen.....	49
Abstract.....	50
Introducción.....	50
Sumario.....	53
Todo desarrollo sustentable es un proceso, en el que la dimensión	
sociocultural a veces falta.....	53
Lo que no se puede obviar en la dimensión sociocultural del desarrollo	55
El Desarrollo de la Comunidad en la concepción del Desarrollo Local.	56
Un enfoque desde las aulas universitarias.....	57
Los actores del proceso de desarrollo comunitario.....	58
A modo de conclusiones.....	59
Toda sostenibilidad debe pasar por lo sociocultural.....	59
Referencias Bibliográficas.....	60
Datos de los autores.....	61
2. Mediación, arbitraje y solución de conflictos y Administración Pública y	
protección a consumidores y usuarios.....	63
2.1. Algunos institutos jurídico administrativos relacionados con el consumo y	
los consumidores y el proyecto de regulación de los conflictos en este	
ámbito por métodos alternos de gestión de conflictos.....	65
Resumen.....	65
Abstract.....	66
Introducción.....	66
Sumario.....	68
Un presupuesto insoslayable acerca del consumo y los consumidores desde	
la perspectiva del Derecho Administrativo.....	68
Una fugaz mirada al clasicismo en técnica jurídico-administrativa en el	
ámbito de la relación consumo-consumidor.....	69
Consumo y consumidor bajo el prisma del dominio público.....	73
Consumo y consumidor, Interés general o público, conceptos jurídicos	
indeterminados y los principios de seguridad jurídica y tutela judicial	
efectiva.....	76
Problemas actuales y perspectivas de futuro, especialmente en cuanto a	
métodos alternativos de gestión pacífica de conflictos.....	79
Consideraciones finales.....	80
Referencias bibliográficas.....	81
Datos del autor.....	82
2.2. Oportunidades de la Mediación en la ejecutoría de la Administración	
Pública.....	83

Resumen.....	83
Abstract.....	84
I. Introducción.....	84
II.- Naturaleza y afrontamiento de conflictos.....	88
III.- <i>La Mediación como técnica para la gestión y resolución de controversias</i>	93
IV.- <i>La Mediación en la ejecutoria de la Administración pública</i>	96
IV.1.- Estudio comparado de excepción de empleo de la Mediación en litigios en materia administrativa pública en legislaciones nacionales.....	99
IV.2.- Oportunidades de la Mediación en la gestión y resolución de controversias de naturaleza administrativa pública.....	101
V.- Productividad social del empleo de la Mediación en el ámbito de la actuación administrativa pública.....	103
VI.- Consideraciones finales.....	108
Referencias bibliográficas.....	110

2.3 La calidad de los servicios públicos en el contexto de la actualización del modelo económico cubano.....113

Resumen.....	113
Abstract.....	114
Introducción.....	114
Método.....	116
Desarrollo.....	116
La calidad en los servicios públicos.....	118
La medición de la calidad de los servicios públicos.....	121
La gestión, mejora y solución de problemas en la gestión pública.....	122
Conclusiones.....	123
Bibliografía.....	124
Datos del autor.....	126

2.4. La publicidad engañosa y protección al consumidor.....127

Resumen.....	127
Abstract.....	127
Introducción.....	127
La publicidad y sus orígenes. Breve recorrido por la historia.....	129
Síntesis de la historia de la publicidad en Cuba.....	131
Publicidad. Una mirada epistemológica. Definiciones.....	132
Las tipologías de publicidad.....	138
La publicidad como producto. Sus características.....	140
La protección a los derechos de los consumidores en el actual contexto cubano.....	142
Historia de la protección al derecho del consumidor, breve reseña.....	142

Situación actual de la protección a los derechos del consumidor en Cuba y retos a asumir.....	144
Consideraciones finales.....	147
Referencias bibliográficas.....	148
Datos de los autores.....	151
3. Población y desarrollo sostenible y retos de la Administración Pública en la Habana ante los problemas de vivienda.....	152
3.1. La desconcentración y descentralización, una mirada desde los gobiernos municipales en el servicio público de viviendas urbanas.....	153
Resumen.....	153
Abstract.....	154
Sumario.....	155
1. Introducción.....	155
2.- Sobre las concepciones de las políticas públicas en la vivienda urbana	157
3.- Políticas Públicas y viviendas urbanas en Cuba.....	158
4.- La conveniencia de la desconcentración de competencias y descentralización de funciones a favor de los gobiernos locales.....	160
4- Consideraciones finales.....	165
Datos de los autores.....	167
Evaluación de la calidad: experiencias en instituciones del sector publico.....	169
4.1. Calidad en la Administración Pública cubana: consideraciones en la Educación Superior y la Salud Pública.....	171
Resumen.....	171
Abstract.....	171
Introducción.....	172
Sumario.....	173
Concepto de calidad: análisis histórico.....	173
Gestión de la calidad.....	176
Calidad en la educación superior.....	180
Calidad en la gestión.....	183
La gestión por procesos.....	184
La gestión de los procesos universitarios.....	185
Enfoque por procesos en universidades cubanas como pilar para el control interno y la gestión de la calidad.....	187
Calidad en la Salud Pública.....	189
Consideraciones finales.....	191
Referencias bibliograficas.....	193
Datos de los autores.....	196
5. Administracion Publica y la asociación público-privado.....	197

5.1. Retos de la administración pública en la relación público-privado.....	199
Resumen.....	199
Abstract.....	200
Introducción.....	201
¿Qué es lo público?.....	203
¿Qué es lo privado?.....	204
¿Qué es la relación público-privado? (APP).....	204
Administración pública y su papel en la asociación público-privado en Cuba	207
Algunas consideraciones finales.....	212
Referencias bibliográficas.....	214
5.2. Perfeccionamiento de la gestión de la administración pública: la tercerización.....	215
Resumen.....	215
Abstract.....	215
Introducción.....	216
Desarrollo.....	217
¿Qué es la externalización?.....	219
La externalización y el nuevo modelo de Administración Pública.....	221
Criterios para externalizar.....	223
Ventajas y desventajas de la externalización.....	225
Connotación y riesgos de la externalización para la Administración Pública	225
Contratar y controlar.....	226
Conclusiones.....	227
Referencias bibliográficas.....	228
Datos de los autores.....	229
5.3 La Evasión Tributaria: factores influyentes en su aparición. Un estudio en transportistas del municipio 10 de Octubre.....	231
Resumen.....	231
Abstract.....	232
Introducción.....	232
Aproximaciones a una definición.....	235
Causas y Consecuencias de la Evasión Fiscal.....	237
La experiencia de la evasión fiscal en América Latina.....	241
El discurso sobre la evasión fiscal en la realidad cubana de los últimos años	243
Una experiencia concreta: estudio de caso en transportistas del municipio 10 de Octubre.....	246
Factores Estructurales.....	247
Factores Normativos.....	252
Factores Valorativos.....	253

Reflexiones finales.....	255
Bibliografía.....	256
Autoras.....	258
5.4. El factor humano y el impacto en la gestión pública.....	261
Resumen.....	261
Abstract.....	261
Introducción.....	262
Desarrollo.....	265
El papel de los indicadores en la evaluación de impacto.....	269
Algunas metodologías para evaluar el impacto.....	270
Reflexiones finales.....	273
Bibliografía consultada.....	274
5.5 Instituciones públicas eficaces: un fin ineludible para cumplir con la	
 Agenda 2030.....	277
Resumen.....	277
Abstract.....	278
Introducción.....	278
Sumario.....	281
Transparencia para acceder a información pública pertinente y en tiempo	
real sobre el progreso o no de la Agenda 2030.....	281
Rendición de cuentas para medir el avance de los países en la consecución	
de las metas y ODS de la Agenda 2030.....	287
Interconexiones que caracterizan a las instituciones públicas eficaces en el	
contexto del desarrollo sostenible.....	289
Consideraciones finales.....	291
Referencias bibliográficas.....	292
Anexo 1. Conceptualizaciones de diversos autores sobre transparencia....	297
Anexo 2. Ejemplo de países de la región que han dispuesto legalmente el	
derecho al acceso a la información.....	301
Anexo 3. Conceptualizaciones de diversos autores sobre rendición de	
cuentas.....	303
Datos de los autores.....	305

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 2.4.1. Las definiciones de la publicidad.....	135
--	------------

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.2.1. Interfaz inicial de la multimedia educativa de participación ciudadana. Fuente: Salvador Hernández y Llanes Font (2017).....	40
Figura 1.2.2. Mapa de participación ciudadana. Fuente: Salvador Hernández, Llanes Font y Velázquez Zaldívar (2018).....	42
Figura 1.2.3: Plataforma de Gestión del Conocimiento basada en Arquitectura Colaborativa. Fuente. López Garmendía, Leonardo.....	43
Figura 5.5.1. Variables claves relacionadas con la rendición de cuentas.Fuente: Elaboración propia.....	300
Figura 5.5.2. Interconexiones que caracterizan a las instituciones públicaseficaces en el contexto del desarrollo sostenible. Fuente: Elaboración propia.....	302

1. LA CULTURA COMO INSTRUMENTO DEL DESARROLLO LOCAL Y LA EDUCACIÓN CIUDADANA

1.1. Buenas prácticas del desarrollo local desde la cultura

Good practices of local development from culture

Msc. Ángela María Ledesma Ramos y Dr.C Vivian Rodríguez Acosta¹

Resumen

El estudio tiene como objetivo valorar la importancia que tiene la cultura para el desarrollo local, se enfatiza en la investigación que ha realizado el Centro de Estudios de Administración Pública relacionadas con la temática, se trabaja constantemente con los directivos del poder popular y de los órganos y organismos que participan en la capacitación a cuadros del Estado y el Gobierno en la escuela provincial de formación de estos. Los principales resultados investigativos logrados se traducen en la aplicación práctica de los mismos en los diferentes territorios y que tienen como resultado la implementación de proyectos culturales en los municipios 10 de octubre, Centro Habana, Guanabacoa, Habana Vieja y Marianao.

Palabras clave: *cultura, desarrollo local.*

Abstract

The objective of the study is to assess the importance of culture for local development, it is emphasized in the research carried out by the Center for Public Administration Studies related to the subject, working constantly with the leaders of the popular power and the bodies and organizations that participate in the training of the State and Government in the provincial school of formation of the same. The main research results achieved translate into the practical application of the same in different territories and that result in the implementation of cultural projects in the municipalities October 10, Havana Center, Guanabacoa, “Havanna Vieja” and Marianao.

1 Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana.

Keywords: *culture, local development.*

Introducción

Un conjunto de prioridades que responden a sus lineamientos en cuanto a política estatal sobresale en el desarrollo del gobierno de cada país. Según el régimen socioeconómico, se estructura el tipo de política y responde a una serie de principios que asegura la organización nacional, sus leyes y principios, al igual que sus necesidades en los órdenes internos y externos.

La cultura se encuentra entre las modalidades de política, cuyas visiones múltiples especifican el tratamiento de esta parte del desarrollo humano y se insertan en modelos de cultura y desarrollo.

Cada nación ejecuta sus acciones, estrategias y planes. Los modelos de política cultural afianzan el tratamiento social, económico, las formas del arte, la literatura y la conciencia social. En el caso de Cuba, sus regularidades parten de los documentos centrales del Estado, responden a las líneas del Partido Comunista de Cuba, trazan sus objetivos según el Ministerio de Cultura y sus instituciones.

La cultura es fundamentalmente un conjunto de recursos que permiten dar sentido y significado al mundo, mediante códigos y símbolos que compartimos con nuestros semejantes; es la forma en la que se manifiesta, en la práctica, nuestra capacidad creativa e innovadora.

La cultura orienta nuestra conducta con valores y fundamenta la cohesión, la integración social y la identidad, aunque también puede conllevar temor ante las innovaciones y la creatividad y rechazo a códigos y principios culturales que se consideran ajenos. Y es que, a pesar de que es algo universal, la cultura se manifiesta de forma distinta en función de los diversos grupos que constituyen la humanidad y no es experimentada tampoco de la misma forma por parte de los miembros que componen aquellos colectivos. Esto evidencia la relación entre las culturas y los procesos de construcción y reproducción de identidades colectivas y permite intuir la relación entre desarrollo local y cultura.

Es necesario aclarar que la cultura no es la única vía de salvación del territorio, y puede que en algunos casos ni siquiera sea la más idónea. Múltiples otras estrategias, basadas en la intervención sobre distintos sectores productivos pueden ser válidas y útiles para catalizar procesos de desarrollo estable, de base endógena o no, pero con capacidades para cubrir adecuadamente las necesidades de la población que se asienta en un determinado espacio.

En Cuba en los últimos años ha tenido lugar un proceso paulatino y sistemático de institucionalización de la gestión del desarrollo local. A partir del 7mo. Congreso del Partido se ha insistido en una visión mucho más integral del desarrollo local, que no solo considera su dimensión económico-productiva, sino su alcance socio comunitario. Sin embargo, no basta con tener herramientas muy bien definidas si no se tienen estrategias de desarrollo.

Aunque en nuestro país, existen hoy más de 270 proyectos de iniciativas municipales de desarrollo local, entre los que se encuentra la cultura, con reconocidas experiencias en varias provincias, incluyendo La Habana, todavía quedan muchas reservas por identificar y explotar en los territorios.

Atendiendo a ellos, el estudio que se presenta tiene como **objetivo** valorar la importancia de la cultura para el desarrollo local en los municipios, presentando ejemplos de investigaciones realizadas por el CEAP con los estudiantes del diplomado de Administración Pública para los cuadros de la Provincia de La Habana.

Métodos empleados en el estudio: el análisis de documentos, esencialmente de los proyectos culturales de cada municipio de La Habana.

Sumario

- Consideraciones generales sobre cultura y desarrollo local
- Experiencias desde el Centro de Estudios de la Administración Pública

Desarrollo

El modelo cultural cubano se caracteriza por la aplicación de diferentes principios que garantizan el cumplimiento de los lineamientos aprobados en el VI Congreso del PCC, que expresan:

163. Continuar fomentando la defensa de la identidad, la conservación del patrimonio cultural, la creación artística y literaria y la capacidad para apreciar el arte. Promover la lectura, enriquecer la vida cultural de la población y potenciar el trabajo comunitario como vías para satisfacer las necesidades espirituales y fortalecer los valores.

En el modelo social cubano la cultura, calificada por el Comandante en Jefe en 1961 en las “*Palabras a los intelectuales*” como “*Escudo y Espada de la Nación*” es un insustituible instrumento de transmisión de valores éticos que actúan en el crecimiento humano y para la defensa de la nacionalidad. Los principios fundamentales de la política cultural cubana, refrendados en nuestro programa, han tenido una salida concreta en múltiples acciones culturales, tanto desde las instituciones culturales como desde las organizaciones que agrupan a los artistas y escritores cubanos, así como en la labor conjunta desarrollada con otros organismos y organizaciones.

La cultura como valor universal, es la vía más legítima para depurar y enaltecer las aspiraciones creativas del ser humano. Por tanto, resulta de vital importancia estimular la visión contemporánea de nuestra razón de ser como nación, con una proyección amplia que nos ayude a identificarnos cada vez más con lo que nos es propio, con nuestra cultura.

Según José Martí, puede calificarse como cultura “*Toda la obra humana*” y teniendo en cuenta los conceptos de la teoría marxista leninista, el Dr. Armando Hart considera que la cultura, al ser una forma de la conciencia social es necesariamente proceso y resultado de la actividad humana que puede expresarse como “*el conjunto de saberes, destrezas, procedimientos, modos de actuación y resultados que se obtienen en el proceso de transformación de la realidad objetiva por el hombre*”.

Al decir de (Matarasso, 2001):

«La cultura, por lo tanto, debería ser, colocada de nuevo en el corazón de las estrategias de desarrollo: los programas y proyectos deberían ser definidos para producir una auténtica compatibilidad entre la lógica de instituciones y las de sociedades específicas y culturas. Como tal, las estrategias de desarrollo deben ser adaptadas a la diversidad y la creatividad de culturas, y las instituciones deberían adoptar un acercamiento holístico, así como una perspectiva a largo plazo.»

La cultura en general y las prácticas culturales, en particular, constituyen uno de los elementos más significativos para la definición de esos atributos relevantes. Y así los usos lingüísticos, las prácticas musicales, las fiestas, la gastronomía, el reconocimiento del patrimonio construido, la lectura, el arte o la historia mostrada por los museos, son los ingredientes principales en la elaboración del universo simbólico que nutre nuestro sentido de pertenencia e identidad. La política cultural, por tanto, entendida como la habilidad para accionar el mundo simbólico de una comunidad puede mejorar su cohesión social y en consecuencia su capital social y relacional, convirtiéndose por tanto en una herramienta imprescindible para el desarrollo

El desarrollo local tiene como meta la mejora de la calidad de vida de los integrantes del colectivo, a través de un incremento de oportunidades que permitan no sólo el crecimiento económico sino también el impulso de la cohesión social (Rausell, 2007).

Un proceso basado en la alianza entre actores que se genera en un ámbito territorial inmediato es el desarrollo local, con el fin de impulsar proceso de cambio para el mejoramiento de su bienestar colectivo, así como en la identificación y aprovechamiento de los recursos y potencialidades endógenas de una comunidad, barrio o ciudad. Se consideran las potencialidades endógenas de cada territorio, los factores económicos y no económicos, entre estos últimos cabe recordar: los recursos sociales, culturales, históricos, institucionales, paisajísticos, etc. Todos factores también decisivos en el proceso de desarrollo económico local.

Es preciso un análisis profundo de los recursos culturales de los que disponen los distintos actores implicados en el desarrollo local. Ese análisis o diagnóstico es un primer paso para seguir en el proceso de desarrollo, aunque

debe ir precedido de una voluntad compartida por la comunidad. El análisis deberá identificar actores –y perspectivas o discursos y relaciones entre ellos– dentro del sector cultural y en relación con él, para ver posibilidades de crear y llevar a cabo proyectos beneficiosos para la comunidad. Para ello, se deberá explorar la competitividad de dichos proyectos, pero no sólo eso, sino también las posibles limitaciones que deriven de que algunos sectores sean ignorados u otros ejerzan formas de dominación que puedan lastrar el carácter comunitario del desarrollo. En este sentido, cualquier proceso integral deberá incluir administración, sector privado y sociedad civil. Un segundo paso en el proceso de desarrollo local será el establecimiento de relaciones y redes donde no las haya y la potenciación de las existentes, tanto a nivel interno como con el externo.

El desarrollo local es una forma estratégica de mejorar la calidad de vida atendiendo a dos elementos clave que nos devuelven a la categoría “*ciudadano*”: los derechos y la participación social. Esta última significa llevar a cabo los pasos metodológicos necesarios en el proceso de desarrollo para que sean atendidos todos los actores del territorio. En cuanto a los derechos, es imprescindible respetar una serie de ellos para que el desarrollo vaya más allá de lo circunstancial, pudiendo considerar algunos de los sugeridos por Borja (2001): a la identidad y al lugar; al disfrute del espacio y la belleza; al acceso a las tecnologías de información y comunicación; a la calidad del medioambiente (natural/cultural); a la diferencia; a unos mínimos en salud, educación y trabajo que permitan la participación social. De este modo, el desarrollo local a través de la cultura es una herramienta para la construcción de ciudadanía en tiempos en los que esta vieja noción se encuentra en crisis.

La cultura puede contribuir al desarrollo local, hoy, porque puede dotar de contenidos a proyectos de patrimonialización con los que una comunidad quiere mostrar quien es a sí misma y a otros. Ello tiene un efecto simbólico en la satisfacción de los propios miembros del grupo, pero a la vez puede tenerlo material cuando aquellos “*otros*” vienen a disfrutar de la especificidad y autenticidad del nosotros (Moncusí, 2005).

Es evidente el énfasis que en el desarrollo local se viene haciendo en Cuba desde los años 90, y su ubicación en la estrategia de desarrollo económico social del país en el actual escenario.

A partir de estos preceptos fue promulgada la Ley 91 sobre la participación popular en los Consejos Populares, la que en su Capítulo VI, De la participación popular, en el Artículo 38, refiere que: El Consejo Popular, mediante métodos participativos de trabajo, coordina e integra a los delegados, las organizaciones de masas, instituciones, entidades y vecinos en general, para: a) identificar de forma sistemática los problemas y necesidades que afectan la comunidad y sus posibles soluciones; b) organizar y promover el esfuerzo colectivo de los vecinos para la solución de sus propias necesidades, mejorar la convivencia y la calidad de vida y c) decidir la estrategia de trabajo para desarrollar, en un período determinado, las actividades que se propongan.

La gestión de Gobierno y el sistema de cultura, imbuidos por estas normas y a sabiendas de que la cultura es un elemento estratégico en el desarrollo local, realizan a diario una labor encaminada a estos fines, teniendo siempre presente las palabras de nuestro Comandante en Jefe Fidel cuando expresó que "*Lo primero que hay que salvar es la cultura*"(1) y sostuvo además que la herencia cultural es escudo nacional. Para conseguirlo es necesario mantener la riqueza histórica y cultural de la comunidad que habitamos, además de preservar y profundizar en los valores ético-morales y espirituales de sus hombres a través del rol fundamental de la familia y de cómo esta debe trabajar en perfecta armonía con las instituciones sociales de todo tipo a través de una adecuada, coherente y sistemática política de Estado, como máximo responsable en la formación del ser humano.

La investigación científica en el Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana, ha sido determinada como una de las prioridades de su trabajo, no sólo el hecho de sus publicaciones y poder ubicar estas en los sectores de mayor impacto, sino el mayor acercamiento posible a los diagnósticos que resultaron de las tareas que asume el Centro por indicación de la más alta instancia ejecutiva y administrativa del país.

Mucho de estos diagnósticos se vinculan directamente con el desarrollo local y, en ese sentido, se trabaja constantemente con los directivos del poder popular y de los órganos y organismos que participan en la capacitación a cuadros del Estado y el Gobierno en la escuela provincial de formación de los mismos.

En el Centro de Estudios de Administración Pública (CEAP), la investigación científica tiene como vórtice aspectos esenciales de la gestión de Gobierno y la Administración Pública a través de la línea de investigación central, “*La gestión de la Administración pública*” y uno de los temas que tributa a esta es a través del proyecto de investigación: Estrategias de desarrollo local para la Administración Pública.

Los principales resultados investigativos logrados se traducen en la aplicación práctica de los mismos en los diferentes territorios, un ejemplo son los indicadores de calidad para el desarrollo local. También se ha trabajado en la asistencia a la participación de la ciudadanía a través del proyecto de Gobierno electrónico que lleva el Centro desde hace algunos años.

El desarrollo de las actividades académicas y los trabajos finales presentados por los cuadros como forma de culminación del Diplomado que coordina dicho centro, han estado siempre vinculados al perfeccionamiento del órgano u organismo para el cual laboran, teniendo impacto en los resultados de la responsabilidad de los mismos, tributando además, a la línea de investigación referida.

Hemos contado en nuestros cursos de capacitación, con cuadros pertenecientes a los diferentes sectores, que han reconocido la calidad y lo útil de la formación recibida para su trabajo profesional como cuadros directivos.

En el sistema de cultura y del gobierno han impactado los diplomados ofrecidos por el CEAP, a partir de la implementación de resultados de trabajos finales elaborados por los capacitados, entre los que se encuentran los siguientes estudios realizados, relacionados con el desarrollo local desde la cultura:

- En el municipio de Centro Habana se realizó una propuesta de acciones para perfeccionar la gestión de la Administración Pública vinculada al

Programa de Desarrollo Cultural, como plataforma para un sistema capaz de revertir la compleja situación social del territorio e impulsar la calidad de vida de sus pobladores, a partir de la participación consciente de cada uno de los actores sociales y órganos de relación, que deben tributar a dicho programa como parte de la estructura de la Administración Pública local. La necesidad de visualizar este Programa como un proceso que entrelace los principales esfuerzos de cada una de las partes del sistema de la Administración Pública y la valoración de un grupo de propuestas que permitirían un avance coherente en la labor sociocultural del municipio.

- En el municipio 10 de Octubre se propone un Proyecto Sociocultural encaminado al desarrollo local, el cual tiene como objetivo fortalecer el papel de la cultura en los nuevos escenarios, a partir de continuar fomentando la defensa de la identidad a través de la creación artística y literaria y la capacidad para apreciar el arte, para enriquecer la vida cultural de la población y potenciar el trabajo comunitario, como vías para satisfacer las necesidades espirituales y defender los valores de nuestro socialismo.
- La Dirección municipal de Cultura de la Habana Vieja, propone un plan de acciones a través del cual lograrán la incorporación y atención a los niños con necesidades especiales, en el proyecto comunitario que desarrollan. Las opciones culturales, con la participación, cooperación e integración de las instituciones, proyectos, creadores y actores sociales, consiguen la inserción de niños con necesidades especiales, en las actividades específicas desarrolladas por la comunidad y la Casa de la Cultura, como institución rectora del programa cultural del territorio.
- En el Consejo Popular Vista Alegre, en el municipio 10 de Octubre, se diseñó un plan de acción encaminado a crear actividades culturales, deportivas y artísticas en beneficio de la población, que reafirmen las raíces culturales, la identidad y el cuidado de los valores patrimoniales presentes en el territorio, a través de la integración multidisciplinaria de las manifestaciones artísticas, además de afianzar los valores éticos, morales y espirituales de su población.

- En el municipio 10 de Octubre, un grupo de artistas comprometidos con la transformación de su entorno y el desarrollo cultural de su comunidad, diseñó y fundó el proyecto cultural comunitario "Muraleando". A través del mismo se ha logrado la transformación visual del barrio mediante las artes plásticas, se realizan actividades de las diferentes manifestaciones artísticas dirigidas a jóvenes y adolescentes, son recuperadas áreas en beneficio colectivo con obras de artes, se mejoran las condiciones de vida de los habitantes y su cultura, desarrollando de esta manera sus valores estéticos. Con el proyecto cultural comunitario se ha logrado cambios en los estilos de vida y de conducta en la población, mediante la realización de trabajos donde juegan un papel protagónico. Se ha despertado en ellos el amor por la comunidad, el sentido de pertenencia y cuidado de los valores que se crean con su participación activa.
- En el municipio Marianao se ha diseñado una estrategia artística para el rescate de las tradiciones populares desde la programación cultural, a través de crear actividades que respondan a la preservación de dichas tradiciones, tanto cubanas como marianenses, en diferentes manifestaciones del arte, donde los protagonistas sean los artistas aficionados, la Brigada "*José Martí*" y profesionales de los Consejos Populares, que a su vez forman parte de proyectos comunitarios.
- Los Consejos Populares del municipio Guanabacoa han diseñado un plan de acción para contribuir desde la cultura al desarrollo local. Las actividades se conciben según diagnóstico del municipio, en coordinación con los Presidentes de Consejos Populares, donde la comunidad constituya el centro de las acciones diseñadas. Se desarrolla una programación cultural de calidad con atractivas ofertas para los diferentes grupos etarios y que incluya los disímiles géneros musicales, que contribuyan a fomentar la cubanía y a lo que identifica a cada barrio del territorio, potenciando el gusto estético y el rescate de la música popular cubana en coordinación con la BJM (Brigada José Martí) y el Conservatorio de Música Guillermo Tomás. El objetivo fundamental es contribuir a la elevación de la calidad y el nivel de vida de las comunidades.

En la aplicación de estos estudios existen factores externos, incertidumbres y cuestiones por precisar que afectan definitivamente las decisiones y los marcos en que se pueden proyectar las diferentes acciones.

Es esta centralidad, derivada de una aproximación integral al fenómeno cultural la que otorga una mayor responsabilidad, y exige una mayor precisión y certeza a todos aquellos agentes que actúan sobre las políticas culturales.

Una posibilidad, aún con efectos limitados sobre el territorio, podría ser que a través de la política cultural, se incrementara la provisión de bienes y servicios culturales de una comunidad, de manera que así ya estamos afectando en el desarrollo, en el sentido que incrementamos la calidad de vida al mejorar la oferta de servicios culturales y además a través de su consumo ritualizado y social, provocamos mayor cohesión o incrementamos el stock de capital social.

Un segundo paso podría consistir en articular estrategias de provisión de bienes y servicios culturales a partir de las especificidades diferenciadas del territorio de manera que, tanto desde el punto de vista del impacto económico, como de la cohesión social, resultan más provechosas al enfatizar la importancia de esas peculiaridades diferenciadoras.

El desarrollo local no escapa a la coyuntura que vive el país, pero al decir del Presidente de la Sociedad Cubana de Desarrollo Local,

"si un factor a condicionado el avance, aún discreto, de esta esfera es, el vínculo entre las universidades, los gobiernos y el sistema empresarial, pues- la gestión del conocimiento y la innovación tienen que ponerse en función de determinar las necesidades y oportunidades del desarrollo".

A favor del progreso territorial todavía, hay muchas buenas prácticas ignoradas o desaprovechadas, como también hay desafíos que lo circundan. Es necesario involucrar a los ciudadanos, desde una participación más activa.

Continúa siendo un reto, en el ámbito social, la coherencia de lo hecho y lo proyectado con las demandas de sectores priorizados como los jóvenes, las mujeres y los ancianos.

Al decir de la profesora Graziella Pogolotti (2012):

"La vida cotidiana transcurre en la comunidad. Es el ámbito del hogar, de la escuela, de importantes centros de trabajo o pequeños talleres, de los negocios cuentapropistas, de los mercados, de la recreación para quienes no tienen acceso a sitios costosos, el lugar donde perduran las tradiciones".

La cultura como elemento estratégico en el desarrollo local define una efectiva y esperanzadora nueva frontera en el ámbito del desarrollo. No es menos cierto que el verdadero valor añadido de las prácticas culturales se define en el ámbito del individuo, muy lejos de los agregados macroeconómicos o de las variables de renta y ocupación.

La verdadera y diferenciada función social de la cultura reside en la capacidad de que la práctica y el consumo cultural generen en los individuos un universo de sensaciones que nos adentran en lo más profundo de la potestad humana de sentir. Los objetivos del consumo y la práctica cultural no pueden limitarse a una mera ocupación del tiempo de ocio sino que significan una senda hacia el desarrollo integral de la condición humana y del aprovechamiento de sus recursos sensoriales.

Consideraciones finales

- El desarrollo local no escapa a la coyuntura que vive el país, si un factor a condicionado el avance, aún discreto, de esta esfera es, el vínculo entre las universidades, los gobiernos y el sistema empresarial, pues la gestión del conocimiento y la innovación, en estos casos, se ponen en función de determinar las necesidades y oportunidades del desarrollo.
- A favor del progreso territorial todavía, hay muchas buenas prácticas ignoradas o desaprovechadas, como también hay desafíos que lo circundan. Es necesario involucrar a los ciudadanos, desde una participación más activa.
- Continúa siendo un reto, en el ámbito social, la coherencia de lo hecho y lo proyectado con las demandas de sectores priorizados como los jóvenes, las mujeres y los ancianos.

Referencias Bibliográficas

- Borja, Jordi (2001), “*Cultura, ciudad y ciudadanía. Derechos de la ciudadanía*” en Gómez de la Iglesia, R. (dir), *Cultura, desarrollo y territorio. III Jornadas sobre Iniciativa Privada y Sector Público en la Gestión de la Cultura*, Xabide; Vitoria, pp.167-173.
- Hart, Armando (1996). *Hacia una dimensión cultural*. La Habana: Pueblo y Educación.
- Ley 91 La participación popular en los Consejos Populares, Capítulo VI, De la participación popular, Artículo 38
- Martí, J. (1991). “*Obras Completas*”. La Habana: Editorial Ciencias Sociales.
- Matarasso, F. (editor) (2001). Reconociendo la cultura. Una serie de documentos informativos sobre cultura y desarrollo. UNESCO, Comedia y herencia canadiense. Londres. En Rausell, Pau (dir) (2007), *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*. Madrid; Ministerio de asuntos exteriores.
- Moncusí, Albert (2005), “*La activación patrimonial y la identidad*”, en Hernández Martí, G-M., Santamarina, B., Moncusí, A. y Albert M., *La memoria construida. Patrimonio cultural y modernidad*
- Pogolotti. G. (2012). Reflexiones sobre política cultural. *La Jiribilla*.
- Rausell, Pau (dir) (2007), *Cultura. Estrategia para el desarrollo local*, Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

Datos de los autores

- **MSc. Ángela María Ledesma Ramos**. Profesor Instructor. Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana. Cuba. Correo electrónico angela58@rect.uh.cu
- **Dra. Vivian Rodríguez Acosta**. Profesor Auxiliar. Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana. Correo electrónico vivian@ceap.uh.cu

1.2. Educación ciudadana: reflexiones y acciones en Cuba

Citizen Education: Reflections and Actions in Cuba

Dra. Ma. Roxana Solórzano Benítez y Dr. Roberto de Armas
Urquiza²

Resumen

En la sociedad contemporánea, la educación ciudadana se inscribe en un lugar principal en las políticas de los gobiernos, estados y el sistema de instituciones de muchos países. Más allá del debate teórico sobre las diferencias entre, formación o educación ciudadana, esta última se presenta como eje fundamental en la conformación de la nueva ciudadanía. Su función primaria, radica en dotar a los ciudadanos de habilidades, conocimientos, competencias que le permitan convivir con las exigencias de un mundo global.

Palabras clave: *ciudadanía, educación, educación ciudadana.*

Abstract

In contemporary society, citizen education is central to the policies of governments, states and the system of institutions in many countries. Beyond the theoretical debate on the differences between, formation or citizen education, the latter is presented as a fundamental axis in the formation of the new citizenship. Its primary function lies in providing citizens with skills, knowledge, skills that allow them to live with the demands of a global world.

Keywords: *Citizenship, Education and Civic Education.*

Introducción

Según (Cogan, Grossman y Liu, 2000) la educación ciudadana va más allá de la ciudadanía convencional (centrada en los derechos y las obligaciones de

2 Centro de Estudios de la Administración Pública. Universidad de La Habana.

acuerdo con una membresía a una comunidad nacional) dado que se considera que con ella se busca una transformación profunda de la vida colectiva. De otra manera será imposible (o muy difícil en el mejor de los casos), conseguir que en las sociedades contemporáneas exista una convivencia pacífica y armoniosa, basada en el respeto a los derechos humanos en contextos de profunda multiculturalidad y con graves y acentuados problemas de desigualdad, exclusión y pobreza.

La concepción sobre la educación ciudadana no es homogénea, y si algún consenso existe parece que está dado por el reconocimiento de la urgencia que la acompaña así como los grandes objetivos (fortalecer la democracia, reconocer que en la educación reside la posibilidad de formar ciudadanos, por ejemplo) que se buscan a través de ella. Un ejemplo más sobre la polisemia en una noción central de la educación ciudadana es la participación, entendida como el componente activo de la ciudadanía tanto en los discursos como en las políticas públicas de los estados, los partidos políticos, los movimientos sociales y un sinnúmero de actores de la sociedad civil (Zurita Rivera, 2010).

En la sociedad contemporánea, la educación ciudadana se inscribe en un lugar principal en las políticas de los gobiernos, estados y el sistema de instituciones de muchos países. Más allá del debate teórico sobre las diferencias entre, formación o educación ciudadana, esta última se presenta como eje fundamental en la conformación de la nueva ciudadanía. Su función primaria, radica en dotar a los ciudadanos de habilidades, conocimientos, competencias que le permitan convivir con las exigencias de un mundo global. Las miradas deben centrarse en el papel de las sociedades y la participación de sus ciudadanos.

El método de análisis documental y bibliográfico, permitió la obtención de información de fuentes oficiales, seriadas e investigativas acerca de los principales referentes teóricos que permiten el estudio de la educación ciudadana.

El presente trabajo tiene como objetivo: Valorar la importancia de la Educación ciudadana en el contexto actual. Se pretende, además, mostrar ejemplos de propuestas para la mejora de la actuación ciudadana mediante el uso de las tecnologías y mapa de proceso.

Métodos empleados en el estudio: el análisis de documentos, esencialmente de los proyectos culturales de cada municipio de La Habana.

Sumario

- Educación ciudadana
- Casos de contribuciones para la mejora de la educación ciudadana en cuba

Educación ciudadana

El debate actual sobre ciudadanía indica que este concepto está siendo cuestionado por las nuevas realidades políticas, económicas, sociales y culturales producidas por la globalización, que ha traído como consecuencia una serie de cambios, dentro de los cuales caben destacar los siguientes: nuevas formas de organización social, una nueva concepción de la producción económica y de las relaciones laborales, la aparición de entidades que gestionan la economía global, como es el caso de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la existencia de estructuras supranacionales que hacen imposible la total independencia de las naciones y sus políticas y la expansión de las redes de información y comunicación a nivel mundial. (Gallardo, 2009)

En este sentido, indica Rodríguez Lajo y Sabariego Puig, (2003) que la ciudadanía que precisamos en la actualidad es aquella que tiene una dimensión activa, responsable, crítica, intercultural y desarrollada en múltiples ámbitos: local, autonómico, estatal, internacional, en suma, con una percepción global.

Estas consideraciones obligan a profundizar en los distintos niveles de análisis del concepto de ciudadano, las dimensiones que tipifican el proceso de su formación, así como en el proceso histórico de desarrollo de estas concepciones en correspondencia con el tipo de socialidad reflejada en cada etapa del desarrollo social (Silva, 2005).

De acuerdo con la opinión de Limia, (2003), para analizar una concepción de ciudadano y de su formación, es necesario tener en cuenta tres aspectos esenciales:

- Las características esenciales de la relación individuo- sociedad e individuo- estado en cada sociedad (el tipo de socialidad que la caracteriza), lo que se expresa en la especificidad de la participación de los sujetos en la vida pública.
- La especificidad del poder público, lo que se expresa en los fundamentos sociales, el programa ideológico – cultural en que se inspira, los valores que promueve y defiende, así como el contexto interno y externo en que se desenvuelve.
- Las cualidades concretas, condicionadas y estructuradas históricamente, de los sujetos en la participación política.

La creciente preocupación por la educación ciudadana revela una toma de conciencia acerca de que la fortaleza o debilidad de una democracia depende, en buena medida, de los conocimientos, competencias y disposiciones de sus ciudadanos en relación con la vida en común. Ciudadanos que descreen de ideales comunes, volcados exclusivamente a su vida privada, sin interés alguno por los asuntos públicos o sin disposición a colaborar con objetivos colectivos, insensibilidad frente a las desigualdades o descuido del medio ambiente son obstáculos importantes para una plena convivencia democrática (Fascioli, 2012). Se alzan cotidianamente críticas a la democracia representativa: por terminar reduciendo la ciudadanía a un voto —muchas veces no informado y manipulable—; por transferir decisiones importantes a manos de expertos o de funcionarios; por ser susceptible a altos niveles de corrupción, lo que promueve a su vez, más apatía ciudadana. Ante ello, surgen propuestas para fortalecer la democracia con una mayor participación ciudadana, lo que habilita a algunos autores a hablar de una democracia fuerte (Barber, 2004), postliberal (Cortina, 2005) o deliberativa (Habermas, 1999), abriendo sin dudas la reflexión a nuevos problemas.

En este contexto, resurgen diversas reflexiones y propuestas sobre cómo educar para la ciudadanía a las nuevas generaciones como condición para mejorar nuestra convivencia social. En los últimos años, la literatura sobre este tema ha aumentado significativamente y el énfasis se traduce en reformas educativas, incorporación de asignaturas a la currícula formal, inclusión de una educación para la ciudadanía en proyectos sociales con sectores excluidos, participación de la escuela en redes sociales, entre otras iniciativas.

Aunque el sistema educativo no es el único lugar donde formar y fortalecer una eticidad democrática, y a pesar de la crisis de legitimidad de las instituciones educativas, se sigue poniendo en ellas nuestras esperanzas de construir disposiciones más democráticas. Sin embargo, que el tema esté de moda—como lo estuvo hace unos años la “educación en valores”— no implica que siempre esté claro qué educación cívica debiera promoverse. De hecho, tras las diversas propuestas hay formas diferentes de entender la propia ciudadanía, la democracia y la vida en común (Fascioli, 2012).

Se reconoce que la educación ciudadana engloba un conjunto de iniciativas que han recibido diferentes nombres (educación para la democracia, educación para la ciudadanía democrática, educación para la vida democrática, educación para valores democráticos, entre otros). Aquí se utiliza el término educación ciudadana en el entendido de que ésta rebasa la perspectiva tradicional de la educación cívica o del civismo que predominó en buena parte del siglo XX (Zurita Rivera, 2012).

La educación ciudadana se refiere a todas las personas, independientemente de sus rasgos personales o colectivos. Al buscar ser objeto de un proceso de enseñanza, aprendizaje y práctica, rebasa el ámbito de la escuela y puede ser aplicada en la familia, el trabajo, las asociaciones de todo tipo, los centros de recreación deportiva, los medios de comunicación, entre otros (O’Shea, 2003). En general, la educación ciudadana es concebida como un proceso de aprendizaje permanente, activo, colectivo, crítico, centrado en la participación, la cohesión social, la equidad, la responsabilidad, la solidaridad, la paz, entre otros valores. En ella, se pretende que el conocimiento se adquiera a través de la acción de manera tal que las personas sean agentes activos de su propio proceso educativo. La participación se convierte, entonces, en un mecanismo fundamental para fortalecer la cultura democrática porque ella posibilita poner en práctica los conocimientos y los valores que se aprenden, genera la auto-reflexión y precisa los objetivos deseados (Kiwan, 2007).

Este cambio en el concepto de ciudadanía tiene importantes implicaciones para el diseño e implementación de una política educativa que garantice una

educación integral y de calidad para todos, basada en la ética, los valores, la democracia y los derechos humanos.

En una sociedad democrática, la formación del ciudadano requiere prepararle para participar en el desarrollo de la comunidad, a la vez que potenciar las estructuras participativas en las que pueda implicarse. Se debe tener conciencia de que el ser humano no nace ciudadano, sino que tiene que formarse en el tiempo y en diferentes espacios. Ser ciudadano implica formar parte de la “*civis*” (ciudad) con una serie de derechos y de deberes.

La educación ciudadana, por su parte, propicia la reflexión intencional sobre las finalidades y límites de la esfera política, implica el desarrollo de la capacidad deliberativa y la preparación para la participación responsable en procesos sociales y políticos. Si una persona o grupos de personas no pueden participar en la crítica a las instituciones sociales y en su mejoramiento, incluyéndose aquí la escuela misma, no puede hablarse propiamente de una educación ciudadana (Ruiz y Chaux 2005).

En un sentido jurídico la ciudadanía implica que la persona es portadora de derechos, mientras que en un sentido político la ciudadanía se entiende como una práctica (Zapata, 1997: 70). De esta manera, se diferencia entre la ciudadanía en sentido nominal y la ciudadanía en sentido activo. La educación ciudadana propende por ambas, pero sobre todo, se orienta a la formación de la segunda si lo que la inspira es la idea de participar en la construcción de un sistema y una sociedad democrática.

Fundamentalmente, para aquellos que desarrollan políticas y programas en los sistemas educativos nacionales, como lo señala Eurydice, (2005), tres aspectos continuarán estando presentes en esta discusión acerca de la educación ciudadana: la capacitación docente, el currículo y la evaluación.

Los sistemas educativos enfrentan el desafío de diseñar programas de formación y actualización docente que respondan a las necesidades e intereses de los niños y jóvenes contemporáneos. Desde esta perspectiva, los docentes importan no sólo por la formación y actualización que requieren sino también porque ellos no pueden enseñar la educación ciudadana si sus conocimientos,

habilidades y comportamientos cotidianos la contradicen (Dejaeghere y Tudball, 2007).

Respecto del currículum, los desafíos no se enmarcan exclusivamente en cuestiones pedagógicas o didácticas, aun cuando éstas no son insignificantes. Esta situación pondrá a prueba la capacidad que tienen, y que habrán de perfeccionar, los múltiples actores involucrados en el diseño e implementación de los diversos programas de educación ciudadana. De no tener esa capacidad, el despliegue de acciones cuyos contenidos no reflejen con exactitud la complejidad de las sociedades contemporáneas será sólo retórico, un discurso que, anticipadamente, ha renunciado la posibilidad de impulsar cambios profundos (Zurita Rivera, 2012).

La evaluación de los aprendizajes, los valores y las competencias adquiridas constituye, por sí misma, un desafío permanente en los sistemas educativos contemporáneos. Pero éste es mayor cuando se piensa en conocimientos y valores que se manifiestan en comportamientos que los individuos y grupos despliegan a lo largo de la vida en tanto miembros de una comunidad local, nacional y global. Para otros, la evaluación no puede dejar fuera a los sistemas educativos y las políticas y programas que de ellos emanan. Algunos, inclusive, van más allá proponiendo que sean las propias comunidades escolares y las sociedades las que se evalúen, dado que la educación ciudadana apunta a una transformación radical que rebasa los procesos tradicionales de enseñanza y aprendizaje. Asimismo, el factor tiempo incide de manera importante en los resultados de la educación ciudadana que supone cambios que no son inmediatos, ni mecánicos, tampoco directos (Zurita Rivera, 2012).

En general, los sistemas educativos tienen una tarea monumental enfrente. Si bien se trata de afianzar las tareas educativas esenciales orientadas a los procesos de enseñanza y aprendizaje, no hay duda de que la educación que hoy reclaman las sociedades no se limita a un conjunto de conocimientos, habilidades y destrezas que deberán tener los niños y jóvenes. También se exige que ellos tengan un desempeño satisfactorio en la vida productiva y en la vida política (Cox, Jaramillo y Reimers, 2005; Bolívar, 2006).

La primera cuestión que surge está dirigida a reconocer la capacidad actual y futura de los estados para continuar cumpliendo la responsabilidad relativa a la educación ciudadana. Se sabe que los estados han sido históricamente uno de los principales actores en el impulso de políticas y programas educativos y, sin duda, aquellos orientados a la educación ciudadana. Sin embargo, como lo ha señalado López, (2007), hoy la educación no puede pensarse sólo con el estado, pero tampoco sin él. En otros términos, tal parece que el estado seguirá siendo un participante fundamental, pero también lo están siendo actores no gubernamentales de diversa naturaleza que abordan este tema desde perspectivas diferentes.

El segundo punto tiene que ver con la insuficiencia de la educación para resolver problemas políticos actuales de las sociedades contemporáneas que no son expresión de políticas y programas educativos deficientes sino, por mencionar algunos factores, de la descomposición social, de la fragilidad democrática o de la persistencia del autoritarismo. Por ejemplo, si la desconfianza, la apatía o el rechazo de niñas, niños y jóvenes a las instituciones políticas son reflejo de determinados conflictos y problemas existentes, tales como la corrupción, la impunidad, la violación a los derechos humanos, es cierto que los sistemas educativos pueden hacer algo valioso pero la verdadera solución de estos problemas no está en manos de la educación, menos todavía de las escuelas. La crisis y debilidad de las instituciones democráticas tienen que ser tratadas en otros espacios, por otros actores y con otro tipo de políticas y programas. Hoy por hoy, las instituciones educativas (públicas o privadas), de diferente nivel o modalidad, son insuficientes para dar respuesta a las exigencias de las sociedades contemporáneas. Sin embargo, tampoco puede olvidarse que el estado tiene la responsabilidad de garantizar que se respeten ciertos principios en la educación ciudadana, como el carácter público y laico, la justicia social, el respeto a los derechos humanos, el acceso a grupos en desventaja, entre otros (Zurita Rivera, 2012).

Pero el reto es mayor ya que la preocupación en la educación para promover las prácticas y valores democráticos rebasa el espacio de la escuela formal y los sistemas educativos. Si bien diferentes propuestas se encuentran en ellos, también hay otras cuya mirada está puesta en otros espacios como la

familia, la comunidad, el trabajo, los medios de comunicación. De hecho, algunos han logrado construir propuestas más integrales. En buena parte de los países que comparten esta preocupación, se han incorporado, fundamentalmente, dentro de los programas de estudio correspondientes a la educación básica, asignaturas y/o contenidos relativos a la educación para la ciudadanía, como formación cívica y ética y, por otro lado, cultura de la legalidad (Zurita Rivera, 2012.)

Ejercer la ciudadanía en la escuela significa, a decir de Ruiz y Chau, (2005), que sus actores, los estudiantes, padres de familia, directivos, docentes y trabajadores, participen activamente en la regulación de la vida social en el contexto escolar respetando y acatando el orden legal y normativo que cobija y orienta las interacciones en la escuela (se refiere aquí a los derechos humanos, a la constitución nacional, pero también al manual de convivencia y a las normas que se construyen en el aula y en la escuela). Ejercer la ciudadanía en la escuela significa también utilizar, cuando así se considere necesario, los mecanismos y procedimientos que garantizan la defensa y promoción de los distintos marcos normativos mencionados (tanto los que pueda proveer la escuela -procedimientos para la mediación y resolución de conflictos-; como aquellos mecanismos que constitucionalmente amparan a todos los ciudadanos (acción de tutela).

Pero el ejercicio de la ciudadanía en la escuela y desde la escuela hacia los demás ámbitos públicos requiere de una educación política que en este caso, se entiende como el desarrollo de competencias ciudadanas. El compromiso que las instituciones educativas (directivos y maestros) están o no dispuestas a asumir al respecto es determinante no sólo para la vida de los estudiantes sino también para el futuro de la sociedad.

Una escuela centrada en la formación política de sus actores ha de distinguir al menos dos niveles del desarrollo pedagógico de la ciudadanía: el primero se refiere a la educación cívica o civilidad y el segundo a la educación ciudadana. La educación cívica consiste, primordialmente, en el aprendizaje de la estructura y funcionamiento de las instituciones y procedimientos de la vida política y al cumplimiento de pactos sociales. Aquí no se trata simplemente de tener buenos modales o de “ser bien educado”,

implica un compromiso con la no discriminación y un auténtico respeto por las diferencias (Ruiz y Chauv, 2005).

En el caso cubano (Silva, 2005) considera que, el proceso de formación ciudadana en general y del maestro en particular, se enfrenta entre otras a las siguientes contradicciones:

- Se observa un fortalecimiento de los resortes éticos, políticos y jurídicos en el ámbito institucional, lo que no siempre se corresponde con el desarrollo de la conciencia jurídica, moral y política.
- Existe un desfase en la jerarquía de valores que regulan la conducta ciudadana, reflejada en la sobrevaloración de las necesidades e intereses individuales en detrimento de los intereses sociales, cuyas manifestaciones evidencian formas de enajenación en algunos sectores de la sociedad.
- Se ha incrementado la acción de los institutos socializadores (familia, escuela, organizaciones políticas y de masas, medios de comunicación) en función de la formación ciudadana, no obstante, actúan de manera fragmentada, debilitándose el carácter sistémico de esta influencia.
- Se ha jerarquizado el papel de la escuela como centro promotor de cultura y educación ciudadana, sin embargo, no siempre ellas constituyen modelo de organización escolar, ni reflejan en sus actividades curriculares y extracurriculares la orientación hacia la formación ciudadana.
- Los sujetos principales de dirección de la educación ciudadana, los padres y los maestros, afectados por la situación social, económica y el deterioro de valores, no siempre realizan una influencia positiva en esta formación de niños, adolescentes y jóvenes.

No obstante estas contradicciones, se reflejan tendencias positivas en este proceso de formación ciudadana, vinculadas al incremento de la participación de todos en las batallas ideológicas de estos tiempos lo que estimula el desarrollo de sentimientos, hábitos y valores característicos de una conducta ciudadana adecuada en las nuevas generaciones, y resulta favorable para reforzar la dirección educativo- ideológica en la formación del personal docente.

El proceso de educación en valores ciudadanos capta la especificidad de lo ciudadano en el modo de actuación profesional del maestro y se expresa en los siguientes problemas profesionales:

- Identificación de los límites legales y morales de su profesión y la sociedad en general, así como las necesidades que la sociedad le presenta a la profesión desde el punto de vista de su carácter transformador y factor de desarrollo.
- Valoración de la realidad de Cuba y el mundo con objetividad y sentido humanista, aprendiendo a dirigir el proceso de formación de rasgos de conducta y comportamiento social adecuados a esa realidad.
- Participación en el proceso de transformaciones que se reflejan en la vida educacional y social, mediante el diálogo, el juicio crítico y la búsqueda de soluciones en el ejercicio de sus derechos democráticos.
- Convicción acerca de la necesidad de la actitud responsable ante los resultados del proceso que dirige y sus implicaciones sociales, de la importancia de su participación en las transformaciones de la escuela, la familia y la comunidad. Identificación con el sector profesional al que pertenece con conciencia de su carácter creativo, científico y cultural, sobre la base de la autoestima y la dignidad personal.
- Observación de las reglas y principios de la ética profesional en las distintas relaciones que establece en los ámbitos de desempeño profesional.

Casos de contribuciones para la mejora de la educación ciudadana en Cuba

En Cuba se trabaja activamente para incorporar acciones que contribuyan a la educación ciudadana. A continuación se exponen brevemente tres ejemplos.

1. **Multimedia educativa de participación ciudadana:** una vía para contribuir a la educación ciudadana en Cuba desarrollada por las Dras Yudith Salvador Hernández y Mariluz Llanes Font por el Grupo de Investigación de Administración Pública de la Universidad de Holguín.

Figura 1.2.1. Interfaz inicial de la multimedia educativa de participación ciudadana. **Fuente:** Salvador Hernández y Llanes Font (2017).



Entre las funcionalidades de esta multimedia educativa de participación ciudadana se encuentra el acceso al marco regulatorio vigente relacionado con la participación ciudadana, tales como: la Constitución de la República de Cuba, la Ley 72/1992, Ley electoral, Ley 91/2000 de los Consejos Populares, los Lineamientos del VI y VII Congreso, la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista; así como la descripción de los diferentes procesos de participación ciudadana cubanos, representado a través de su mapa de procesos (Figura 1.2.2) que se deriva del mapa general de la Administración Pública propuesto por Alarcón, Llanes y Salvador, (2017). Además se inserta un glosario de términos relacionados con la materia y alineado con lo prescrito en las acepciones de los términos utilizados en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, establecidos en junio del 2017. En la Figura 1.2.1 se muestra la interfaz inicial de la misma.

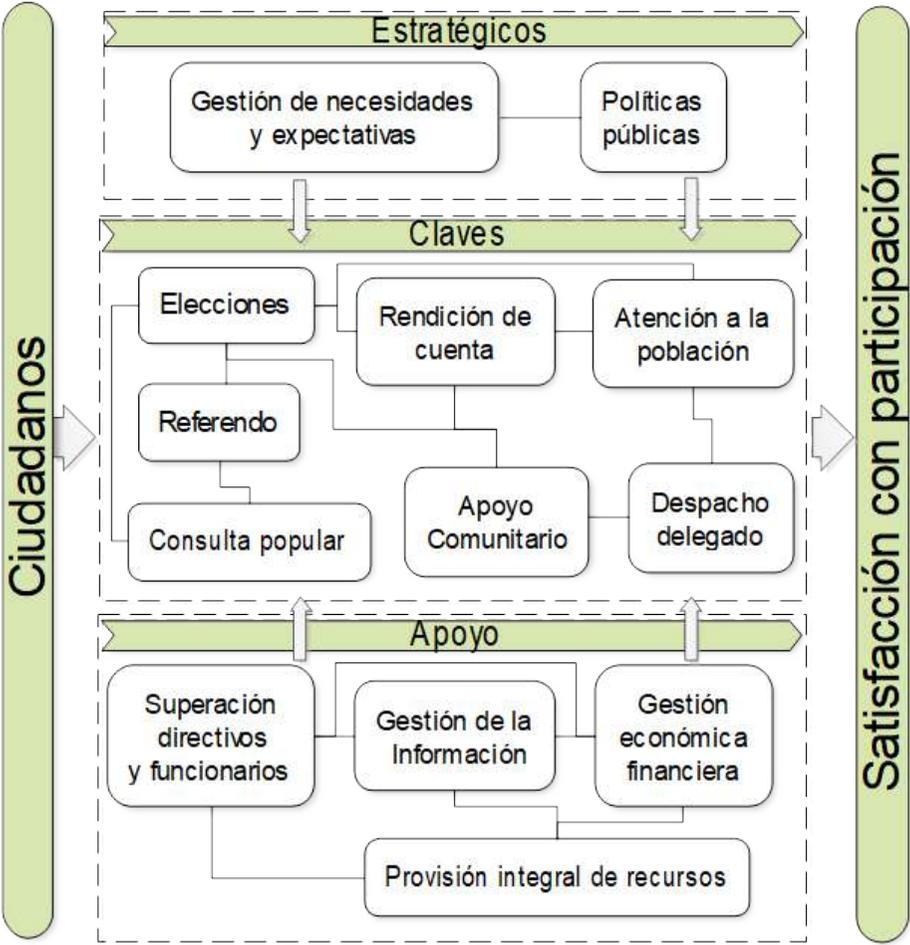
2. **Mapa de procesos de participación ciudadana** desarrollado por la Dra. Mariluz Llanes Font del Grupo de Investigación de Administración Pública de la Universidad de Holguín.

El mapa de procesos establecido en la multimedia elaborada permite el conocimiento del sistema de procesos de la participación ciudadana en Cuba. Los procesos se clasificaron en claves, estratégicos y de apoyo (figura 2). Uno de los beneficios del mapa es que desarrolla el pensamiento sistémico de los funcionarios públicos; identifica cada uno de los procesos del sistema y facilita la gestión de las interacciones, es decir, el análisis de las interrelaciones internas y externas del proceso.

Como parte de los elementos que se desarrollan, se encuentra la inclusión de elementos interactivos que les permitan a los usuarios autoevaluar el dominio del contenido expuesto.

3. **Ciudad nuestra:** plataforma de gestión del conocimiento basada en arquitectura colaborativa desarrollada por el Lic. Leonardo López Garmendía del Grupo de Gestión de Cinesoft cuya muestra aparece en la Figura 1.2.3.

Figura 1.2.2. Mapa de participación ciudadana. Fuente: Salvador Hernández, Llanes Font y Velázquez Zaldívar (2018).



Uno de los grandes retos que enfrentará el Estado en este siglo es la planificación, administración y gobernanza de las ciudades de forma sostenible, maximizando las oportunidades económicas y minimizando los daños medioambientales. Es necesario utilizar mejor los recursos públicos y explotar los activos naturales de forma consciente y responsable. Todas las aglomeraciones urbanas presentan diversos retos. Cada vez más, las grandes ciudades y las áreas metropolitanas son vistas como sistemas complejos con conexiones entre sus diferentes ambientes e individuos. Por ello, cada vez son

más importantes la planificación urbana y el desarrollo de mecanismos de decisión dinámicos que tomen en cuenta el crecimiento y la inclusión de procesos de participación ciudadana.

Figura 1.2.3: Plataforma de Gestión del Conocimiento basada en Arquitectura Colaborativa. Fuente. López Garmendía, Leonardo



Consideraciones finales

La educación ciudadana, puede ayudar a definir un proyecto de vida efectivo y eficaz, convirtiéndolo en un proyecto real, haciendo corresponder las posibilidades internas del individuo y las del entorno, mediante el desarrollo de los valores, la concepción del mundo, la capacidad de razonamiento, los conocimientos, la motivación y los intereses.

Favorece la convivencia social a partir del desarrollo de orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, la colaboración, el deber, la libertad e independencia, así como el respeto a sí mismo y hacia los demás. Implica el reconocimiento de la posición del individuo en la sociedad.

Son muchos los esfuerzos que se realizan para impulsar la educación ciudadana en Cuba y los ejemplos mostrados tienen como objetivo resaltar la importancia de la incorporación de las TIC en el desarrollo de esta temática.

Referencias Bibliográficas

- Alarcón B, R.; Llanes F., M. y Salvador H, Y. (2017). *Identificación y definición de los procesos en la gestión de la administración local*. Ponencia presentada en la 8va Conferencia Científica Internacional, Holguín, Cuba.
- Barber , B. (2004), *Democracia fuerte*, Córdoba: Almuzara.
- Bolívar, A. (2006), “*Familia y escuela: dos mundos llamados a trabajar en común*”, Revista de Educación, Núm. 339, pp. 119-146.
- Cabrera, F. A. (2002): “*Hacia una nueva concepción de la ciudadanía en una sociedad multicultural*”, en Bartolomé, M. (Coord.): *Identidad y ciudadanía. Un reto a la educación intercultural*. Madrid: Narcea, 79-104.
- Cohen, G. A. (1997), “*Where the Action Is: On the Site of Distributive Justice*”, en *Philosophy and Public Affairs*, vol. 26, núm. 1, invierno, Hoboken, nj -Oxford: WileyBlackwell, pp. 330.
- Cogan. J.J., Grossman .D. y Liu M., (2000). “*Citizenship: The Democratic Imagination in a Global/Local Context*”, National Council for the Social Studies, Vol. 64, Núm. 1, pp. 48-52.
- Cortina, A. (2005), *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Madrid: Alianza.
- Cox, C. Jaramillo, R. y Reimers, F. (2005), *Educación para la ciudadanía y la democracia en las Américas: Una agenda para la acción*, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Unidad de Educación, Washington D.C.
- Dejaeghere, J.G y Tudball, L. (2007), “*Looking Back, Looking Forward: Critical Citizenship as a Way Ahead for Civics and Citizenship Education in Australia*”, *Citizenship and Teacher Education*, Vol. 3, Núm. 2, pp. 40-57.
- Doppen, F.H. (2007), “*Now What? Rethinking Civic Education in the Netherlands*”, *Education, citizenship and social justice*, Vol. 2, Núm. 2, pp. 103-118.

- Eurydice (2005). *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*. Eurydice, la red europea de información en educación. Disponible en línea: <http://www.oei.es/valores2/055ES.pdf> Revisado el 23 de junio de 2012.
- Habermas, J. (1999), “*Tres modelos normativos de democracia*”, en *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, Barcelona: Paidós, pp. 231-246.
- Hernando, A. y García, M. I. (2015). Comunicación. *Revista Digital de comunicación*. Disponible en: www.aularia.org [consultado 10/3/2016]
- Kiwan, D. (2007), “*Uneas y Relationships? Conceptions of Citizenship, Democracy and Diversity in the English Citizenship Education Policy Making Process*” *Education, Citizenship and Social Justice*, Vol. 2, Núm. 3, pp. 223-235.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997), “*El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*”, *La Política*, Núm. 3, pp. 5-39.
- Kymlicka, W. (2005), “*Educación para la ciudadanía*”, en COLOM GONZÁLEZ, F.(ed.), *El espejo, el mosaico y el crisol*, México, Anthropos/UAM-Iztapalapa, pp.251–283
- Limia, M. (2003). *¿Cómo se forma un ciudadano?* En revista *Temas* No 35. Oct- Dic
- López, N. (2007), *Las nuevas leyes de educación América Latina. Una lectura a la luz del panorama social y educativo de la región*, Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IPE-UNESCO, Campaña Latinoamericana por el Derecho a la Educación, Buenos Aires.
- Maalouf, A. (2001): *Identidades asesinas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Orrego, C. y Araya, R. (2002). *Internet en Chile oportunidad para la participación ciudadana. Temas de desarrollo humano sostenible*.
- O’Shea, K. (2003). *Glosario de términos de la educación para la ciudadanía democrática*, DGIV/EDU/CIT Consejo de Europa, Estrasburgo.
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión*

pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. GEALC. Disponible en:

<http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeeGobierno> [consultado 14/7/2016]

Rodríguez Lajo, M. y Sabariego Puig, M. (2003): “*Educación de la ciudadanía europea*”. Revista de Educación, número extraordinario: ‘Ciudadanía y educación’, pp. 295-320.

Ramió Matas, C. (2015). *Administración pública y crisis institucional. Estrategias de reforma e innovación para España y América Latina*. Madrid: Tecnos

Rawls, J. (1995), *Liberalismo político*, México: Fondo de Cultura Económica (FCE).

Ruiz, A. y Chaux, E. (2005). *La formación de competencias ciudadanas*. Bogotá: Ascofade.

Salvador Hernández, Y. y Llanes Font, M. (2017). *Software multimedia educativa de participación ciudadana. Registro facultativo de obras protegidas y de actos y contrato referidos al derecho de autor*. Cenda: 1795-06-2017.

Salvador Hernández, Y.; Llanes Font, M. y Velázquez Zaldívar, R. (2018). Contribución a la gestión de los procesos de participación ciudadana. Análisis de un caso de estudio. *Dilemas contemporáneos, educación, política y valores*. 5 (2).

Silva, H.R.D. (2005) *Modelo pedagógico para la formación ciudadana de los maestros primarios*. Tesis en opción al grado de Doctor en ciencias pedagógicas. La Habana.

Wellmer, A. (1996). *Finales de partida: la modernidad irreconciliable*, Madrid: Cátedra. ISBN: 9788437614397.

Zurita Rivera, Ú. (2010). La educación para la vida democrática a través de la participación social: puntos de encuentro entre la escuela y la familia. *Revista Interamericana de Educación para la Democracia*, 2 (3), 171-194.

Zurita Rivera, Ú. (2012). Educación ciudadana. Eunomía. *Revista en Cultura*

de la Legalidad, No. 3, septiembre 2012-febrero 2013, 192-199.

Datos de los autores

- **Dra María Roxana Solórzano Benítez**, Profesora Titular de la Universidad de La Habana. Profesora de la Maestría y los Diplomados del Centro de Estudios de la Administración Pública de La Habana. Investiga en temas de Educación ciudadana, Administración Pública, evaluación de impacto de programas educativos. Posee varias publicaciones en libros y revistas. Ha impartido conferencias y asesorado en temas educativos en varios países de Latinoamérica.
- **Dr. Roberto de Armas Urquiza**, Profesor Emérito de la Universidad de La Habana, Coordinador de la Maestría en Administración Pública que desarrolla el Centro de Estudios de la Administración Pública de la Universidad de La Habana. Investiga en la línea de calidad con aplicación directa a la Educación Superior y a la gestión universitaria. Es miembro de la Junta de Acreditación Nacional de la República de Cuba. Posee más de 150 publicaciones entre artículos y libros. Ha sido profesor invitado de numerosas instituciones de Educación Superior de América Latina y de Europa.

1.3. El desarrollo sociocultural comunitario: una concepción desde la Universidad Cubana

The community sociocultural development: a conception from the Cuban University

Lic. Carlos Emilio Caraballo Vázquez, MsC. María Amelia González Braniella³

Resumen

La Carrera de Estudios Socioculturales en La Universidad de La Habana, acorde a los requerimientos de la actual sociedad cubana y la importancia que tienen la concepción del desarrollo local endógeno define que este se logra plenamente cuando se tiene en cuenta la dimensión sociocultural en las comunidades a partir de proyectos y acciones que contemplen las potencialidades de las comunidades en tradiciones, saberes, oficios que bien motivados y apoyados generan un desarrollo local sustentable a la vez que eleva la calidad de vida de sus habitantes. La brecha entre saberes universitarios y vida cotidiana aleja las aulas de las realidades sociales, por lo que las prácticas estudiantiles deben integrar holísticamente la vida de las comunidades a las investigaciones, problematizaciones, intervenciones , informes, diagnósticos, que los estudiantes realizan , y deben realizar fuera de las aulas, yendo a los barrios, comunidades, localidades en acciones de investigación acción, observación participante y otras metodologías , y proponiendo desde sus perfiles soluciones viables y sustentables. Porque el desarrollo local sustentable solo se alcanzará cuando invitemos a las comunidades a compartir saberes y exponer sus fuerzas endógenas heredadas y adquiridas en el transcurso de sus historias de vida, historias familiares, historias colectivas y juntas hallar el camino de una sociedad armónica y próspera. Debemos alejar el concepto de prosperidad de las perniciosas tendencias de consumo. No puede haber desarrollo local sustentable y endógeno basado en este.

3 Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana.

Palabras clave: *Desarrollo endógeno, dimensión sociocultural, comunidad, desarrollo sustentable.*

Abstract

The Career of Sociocultural Studies in The University of Havana, chord to the requirements of the current Cuban society and the importance that have the conception of the endogenous local development defines that this it is achieved fully when one keeps in mind the sociocultural dimension in the communities starting from projects and actions that contemplate the potentialities of the communities in traditions, knowledge, occupations that well motivated and leaning they generate a sustainable local development at the same time that it elevates the quality of its inhabitants' life. The breach between university knowledge and daily life moves away the classrooms of the social realities, for what the student practices should integrate in a holistic way the life from the communities to the investigations, problems, interventions, reports, diagnoses that the students carry out, and they should carry out outside of the classrooms, going to the neighborhoods, communities, towns in actions of investigation action, participant observation and other methodologies, and proposing from their profiles viable and sustainable solutions. Because the alone sustainable local development was reached when we invite to the communities to share knowledge and to expose its inherited endogenous forces and acquired in the course of its histories of life, family histories, collective histories and you join to find the one on the way to a harmonic and prosperous society. We should move away the concept of prosperity of the pernicious consumption tendencies. It cannot have sustainable and endogenous local development based on this.

Keywords: *develop endogenous, sociocultural dimension, community, sustainable development.*

Introducción

De acuerdo con Steiner (2006), los tres grandes arquetipos del pensamiento moderno: el arquetipo del capitalismo como fin de la historia, el arquetipo del progreso expandiéndose desde los centros hegemónicos hacia el resto del

mundo y el arquetipo de la educación humanista, se han fracturado. La historia contemporánea le da la razón y demuestra que el capitalismo no es la única ni la última alternativa. Ni el progreso se ha expandido hacia la periferia, ni la educación ha borrado los tremendos patrones de violencia e ignorancia en la sociedad. Toda esta situación ha servido para generar un profundo debate desde las más variadas disciplinas: sociología, economía, antropología, psicología, estética, filosofía, medicina, ética, todas se enfrascan en una compleja polémica encaminada a la deconstrucción y replanteamiento de conceptos tan medulares como el de desarrollo, así como sus nexos con la cultura, elementos de imprescindible análisis en el replanteo del desarrollo posmoderno. La concepción de la cultura dentro del desarrollo aporta una nueva visión a este último.

El concepto de desarrollo, por su multiplicidad de dimensiones resulta un tanto difícil de enfocar; sin embargo, entendemos que el mismo actualmente está vinculado a los niveles de: bienestar, crecimiento y progreso planteados por el Informe Brundland, de la ONU.

No hay que olvidar que desde finales del XIX hasta fines del siglo XX, los análisis sobre desarrollo se han realizado desde de indicadores de crecimiento puramente económicos, lo que puede interpretarse como incremento del producto interno bruto (PIB) per cápita, en la actualidad brinda una visión insuficiente y en ocasiones falseadas de los verdaderos resultados, soslayando el tema del medioambiente y eludiendo al tema del hombre en su contexto socio histórico, geográfico y cultural. Durante la década de los 80 del siglo pasado, se generó una discusión acerca de un concepto integrador de desarrollo, ensanchándose sus raíces epistemológicas más allá de lo económico al incluir otros aspectos de la sociedad como la cultura, el medio ambiente, la educación, la salud y la ética. El franco deterioro del planeta incrementado a niveles insospechados originó esta nueva reflexión. Estas circunstancias fueron debatidas en el seno de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano en 1972, efectuada en Estocolmo. A ella se debe la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

En 1984 la Asamblea General de la ONU fundó la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo, que redactó en 1987, el conocido Informe Brundland, bajo el título "Nuestro Futuro Común". En él está el primer referente al concepto de desarrollo sustentable o sostenible, que desaloja, de los discursos oficiales, el modelo de desarrollo que se basaba en la creencia de que los recursos naturales eran infinitos. Esta nueva teoría sobre el desarrollo sustentable sitúa al hombre en el centro mismo de ese desarrollo, como sujeto principal de este, que conlleva un proceso de cambio gradual en su calidad de vida, a través de un desarrollo económico con justicia social y la inversión de los métodos de producción y de los patrones de consumo del capitalismo hacia un paradigma de producción que se sustente en el equilibrio ecológico y la armonía con la naturaleza, en un compromiso con el futuro y legando una calidad de vida a las generaciones venideras.

Con lo anterior se deja aclarado las premisas desde las que partimos. La carrera de Estudios Socioculturales concibió una manera de vincular a sus estudiantes con las problemáticas de la sociedad cubana actual, y los nuevos enfoques hacia el desarrollo local para ello creó un tiempo docente dedicado a la problematización sociocultural, donde los estudiantes aguzaban sus habilidades en la percepción de problemas y la posibilidad de su solución. Dentro de ese mismo tiempo se atendía el desarrollo de las capacidades investigativas y se integraban conocimientos metodológicos en una praxis holística dirigida al desarrollo comunitario en la que la cultura no solamente remite al instante de la creación artística o al acto del consumo, sino que se refiere a un proceso transformador psicosocialmente, de expansión de las comunidades.(Rivas Herrera, 2008) Esta experiencia ha sido sistematizada durante el año 2017 y en el transcurso del 2018. Ello permitió aglomerar un banco de problemas circunscriptos a La Habana y en estrecha relación con los estudiantes que lo detectaron, lo investigaron y realizaron propuestas para soluciones sustentables de los mismos.

Este trabajo se enfoca en aquellos problemas que tienen que ver con el desarrollo local, y expone la experiencia de la carrera de Estudios Socioculturales de La Universidad de La Habana en la incidencia sobre proyectos de desarrollo local.

Métodos empleados en el estudio: el análisis de documentos, esencialmente de los proyectos culturales de cada municipio de La Habana.

Sumario

- Todo desarrollo sustentable es un proceso , en el que la dimensión sociocultural a veces falta.
- Lo que no se puede obviar en la dimensión sociocultural del desarrollo.
- El Desarrollo de la Comunidad en la concepción del Desarrollo Local.
- Un enfoque desde las aulas universitarias.
- Los actores del proceso de desarrollo comunitario.
- Toda sostenibilidad debe pasar por lo sociocultural.

Todo desarrollo sustentable es un proceso, en el que la dimensión sociocultural a veces falta

Ya podemos expresar que consideramos el desarrollo sustentable como proceso de cambio en el cual los recursos, la investigación, el desarrollo científico-técnico y las institucionales, se imbrican y conciertan para mejorar el potencial de vida presente y futura de una comunidad, teniendo a modo premisa la sociocultura como espacio insoslayable de ese proceso. Sin embargo en ocasiones se obvia la dimensión sociocultural al no tener en cuenta las potencialidades de la localidad encerradas en tradiciones y saberes y se proyectan entonces programas de desarrollo en los que se trasladan desde fuera los elementos que sustenten un posible desarrollo local. Estas potencialidades muchas veces están sostenidas en tradiciones familiares, en portadores comunitarios, que son desconocidos por los gobiernos locales, que aún mantienen un enfoque economicista del desarrollo y no ven la cultura como parte de este.

El desarrollo local con una dimensión sociocultural se enfoca hacia la comunidad como objeto de transformación. No cabe duda que dentro de las variables de potenciación y desarrollo de cada sociedad, la creatividad y la actividad cultural y artística constituyen factores determinantes para enfrentar con solvencia las tensiones civilizatorias que prorrumpen en este siglo XXI..., y que hoy nos presionan desde el futuro. Particularmente las que se infieren y

recorren el arco temático que va desde el urbanismo hasta el medio ambiente y que reconfiguran los ámbitos de lo público y lo privado. Rivas Herrera (2008)

Por esto es válido concebir la gestión no sólo como una serie instrumental o un diseño de planificación estratégica, sino como una

Para Rivas la dimensión sociocultural en el desarrollo acumula, sintetiza y regresa las experiencias, ímpetus y saberes fragmentados. Como un campo que se repiensa desde su práctica para formular nuevos modelos teóricos y operativos, que mejora la calidad de vida de las personas y las sociedades, es decir, que nos hace más dúctiles para vivir en estos tiempos históricos de acelerada transformación. (La dimensión sociocultural se configura como una estrategia para incorporar, poner en movimiento, dialogar y abrir nuevas eventualidades al interior de las dinámicas sociales de las comunidades .

Si bien nuestro enfoque metodológico se basa en la acción investigación comunitaria, también estimula otros saberes como administrativos, estéticos, económicos, legales , comunicación social , gestión, entre otros, ampliándose así la transformación hacia esferas de capacitación, desarrollo personal, etc. Presenciamos una disciplina autónoma, donde cohabitan múltiples modelos, escuelas y técnicas.

La práctica en Cuba sobre desarrollo local, debiera transitar por un conjunto de elementos de gran provecho que vienen desde la cultura popular y tradicional y que nos acercaría a una concepción efectiva y aprovechamiento de esfuerzos y recursos endógenos que elevaría la calidad y nivel de vida comunitario .

Sin olvidar la contextualidad de la comunidad con otros espacios territoriales que la llevan a formar parte de espacios regionales .J. Velarde (2004) señaló al respecto sobre el concepto de «región»: «Sea cual sea la perspectiva utilizada, todas las definiciones [...] incorporan cinco factores comunes: 1) un espacio geográfico, un territorio; 2) una comunidad; 3) una historia regional; 4) una identidad cultural; 5) un conjunto de actividades socioeconómicas.

Con esto se destaca que en el desarrollo local no se puede olvidar que toda comunidad tiene sus conexiones dialogantes con sus contextos, actúan como vasos comunicantes.

Lo que no se puede obviar en la dimensión sociocultural del desarrollo

Entre los elementos de desarrollo local endógeno con una dimensión sociocultural proponemos mirar una serie de aspectos insoslayables, ellos son:

- El desarrollo de la comunidad es un proceso en el que se aúnan dos componentes esenciales: la participación de la población en la voluntad para la elevación de su nivel de vida, pendiendo de su propia iniciativa asta donde sea operable; además de brindar apoyo en la provisión de ervices técnicos de manera que estimulen el esfuerzo propio, la nicipativa, la ayuda recíproca y acrecienten la validez del ciudadano en u entorno.
- Se debe tener convencimiento de que los proyectos y acciones socioculturales son la expresión para llevar a cabo el desarrollo de la comunidad y elevar la calidad de vida de sus miembros.
- Los proyectos y acciones socioculturales deben estar enfocados desde la diversidad a la vez que prioricen aquellos aspectos más importantes como la coordinación, la evaluación, la definición de los beneficiarios entre otros intereses.
- Conocer la naturaleza de las necesidades existentes y las potencialidades y capacidades de que disponen las comunidades y los grupos que las ntegran indican la definición de los agentes de los procesos de esarrollo, que en ocasiones no son parte de la comunidad, pero es en lla donde encontrarán los fundamentos para diseñar, conducir y evaluar u acción.
- La diversidad de estas necesidades e intereses existentes, desde lo endógeno , exigen diferentes modos de organización, un aprovechamiento óptimo de los recursos, un enfoque comunicológico adecuado y una participación activa de la población, motivados por métodos que propicien y inciten la iniciativa propia y la obligación contraída hacia el proyecto.

- El respaldo del Estado hacia el desarrollo de la comunidad precisa de una política integradora y coherente que garantice una acción multisectorial y transdisciplinar y sostenida en la dirección seleccionada.
- Tener en los nuevos actores económicos (procedentes de la propiedad privada y proyectos de emprendimiento) que están teniendo un rol muy activo en algunos proyectos de desarrollo local sustentable en comunidades de la capital.: Como es el caso de Arte Corte en La Habana Vieja, Akonkán en Los Pocitos, Proyectongo en San Francisco de Paula

El Desarrollo de la Comunidad en la concepción del Desarrollo Local

Visto lo anterior es preciso que la concepción de desarrollo de la comunidad se mire como el proceso dirigido a la transformación cualitativa y cuantitativa y que se apoya en la participación activa, responsable y solidaria de sus miembros en todos los ámbitos de su extensión ya sea político, social, económico y cultural dentro de una estrategia de espacios mayores y que precisa ser:

- Duradero, como proceso nunca concluido, donde los logros actuales devienen punto de partida del futuro una vez alcanzadas las metas iniciales y germen de nuevas necesidades, problemas e intereses.
- Autogenerado: lo que se enfatiza en el hecho de resultar una acción querida, comprendida y asumida por la propia comunidad y desde sus potencialidades endógenas y no como un elemento extraño , impuesto desde fuerzas y factores externos , aunque esto no debe interpretarse como una eliminación de elementos externos.
- Orientado a intervenir en aquellos ámbitos de la cotidianidad cuya evolución es imprescindible para la elevación de la calidad de vida de la comunidad.
- Integrador, pues los cambios no pueden depender de una sumatoria de proyectos y acciones.
- Participativo y Democrático, pues debe implicar a todas las personas involucradas en estos procesos, desde una perspectiva ciudadana.

- Diverso y variado, pues debe asentarse en un absoluto respeto a la identidad, diversidad, valores y aspiraciones de personas y grupos involucrados en el proceso. No se puede olvidar a aquellos agentes externos que apoyarán este propósito, ya sean los gestores, los orientadores e iniciadores de los proyectos, como promotores foráneos que prestarán sus experiencias y crearán un nexo de compromiso con el proyecto de desarrollo comunitario. Y, por supuesto, los financistas y autoridades de distintos niveles que podrán brindar su apoyo.
- Por otra parte y es lo más importantes, tenemos el aprovechamiento de los recursos existentes, lo endógeno y que estos recursos no solo pueden ser de orden material, económico, sino espiritual, natural, y que muchas veces son obviados o invisibilizados En Cuba existen comunidades que carecen de aquellos recursos digamos agrícolas, materiales, económicos pero tienen un fuerte potencial en tradiciones y eso ha sido el motor impulsor de un proyecto de desarrollo local, como es el caso de la comunidad Cocosolo-Zamora y su proyecto de Las Tejedoras; el Proyecto Santo Ángel por Dentro, de La Habana Vieja, que está basado en las nuevas formas económicas surgidas en la comunidad, los cuentapropistas; El Proyectongo, Proyecto artístico sociocultural de San Francisco de Paula; Proyecto La Granjita, de inclusión y trabajo agrourbano , en Guanabacoa, etc.

Un enfoque desde las aulas universitarias

El desarrollo de la comunidad requiere de un programa de trabajo no impuesto desde afuera, sino elaborado en razón de las necesidades sentidas por la misma comunidad y organizado, hasta donde sea posible, por dirigentes de la misma comunidad.

La Carrera de Estudios Socioculturales en la Universidad de La Habana se enfoca en acortar las distancias entre la vida cotidiana de la sociedad cubana y la gestión profesional de sus egresados, los cuales se gradúan mediante una práctica de acción participación investigación en comunidades o centros laborales con problemas previamente analizados en el colectivo del aula y detectados y propuestos en común.

“La segmentación y profundización de los conocimientos produce una separación cada vez mayor de los campos disciplinarios y de estos con respecto a la vida cotidiana”. (Morin, E. 2017, p. 84) Esta brecha se supera si hacemos que la universidad sea observadora, activa, participante, aportadora de ideas para solucionar problemas y dilemas cotidianos de la sociedad cubana.

Refiriéndose al barrio como comunidad urbana Moreno, A. expone a partir de su propia experiencia:

“...la vida de un barrio no es ni una estructura social ni una anarquía desorganizada, sino, algo externo a toda posible comprensión en los términos de la modernidad dominante y que se integra y coincide con el modo de vivir la vida propio de lo que definimos...como el pueblo...” (2005, p. 182)

A esta concepción de trabajo comunitario, humanista e integradora, en el presente contexto cubano que enfoca la Carrera se han opuesto variados obstáculos, entre los que podemos referir:

- Presencia de una cultura centralista-verticalista en localidades que obstaculizan las decisiones y engavetan los proyectos.
- Carencia de una autonomía local, aunque según la nueva Constitución de la República, esto puede ser reversible.
- Insuficiente sistematización de lo que se hace, con una tendencia hacia la teoría sin práctica o una práctica sin apoyo teórico y engabetamiento invisibilidad de resultados.
- Insuficiencia de recursos.
- Multiplicidad de acciones y proyectos comunitarios de diferentes sectores que se superponen y a veces carecen de una coordinación entre ellos.

Los actores del proceso de desarrollo comunitario

¿Cuáles deben ser los actores fundamentales que puedan contrarrestar lo anterior y potenciar el desarrollo en las comunidades? , son aquellos que llamaremos los protagonistas; artistas, intelectuales, promotores culturales,

instructores de arte, trabajadores sociales, maestros, promotores naturales, médicos, estudiantes, niños, jóvenes, técnicos de las distintas ramas, cuentapropistas, círculos sociales, círculos de abuelo y vecinos en general que favorecen la constante vinculación del patrimonio cultural de la nación y de los más altos valores de la cultura cubana que cada vez obliga más a un debate sobre su perfeccionamiento.

Entre estos protagonistas están los líderes naturales. Ellos son el factor clave para atraer a los pobladores hacia el proyecto de desarrollo comunitario y motivarlos por una absoluta participación y colaboración . Ellos son los encargados de iniciar las actividades de promoción necesaria para el desarrollo local sostenible

A modo de conclusiones

El desarrollo local requiere de programas de trabajo no impuesto desde afuera, sino elaborados en razón de las necesidades sentidas por la comunidad y organizado, hasta donde sea posible, por dirigentes de esta.

Toda sostenibilidad debe pasar por lo sociocultural

“... el desarrollo endógeno/local es una teoría que propone un mecanismo de acumulación específico, basado en una lógica de organización, un sistema de aprendizaje y una fuerte integración territorial, que apuesta por mantener una dinámica propia, así como por otorgar a las comunidades locales un instrumento para la acción.” (Alonso A. M. y R.E. Bell. p.79 2013)

Sin embargo, esta concepción soslaya o no tiene en cuenta que la integración y la dinámica a la que hace referencia están sostenidas por las estructuras socioculturales establecidas en las comunidades. No puede haber verdadero y sustentable desarrollo endógeno local si este no está sostenido por la cultura, las tradiciones, costumbres ,los imaginarios, los valores, la historia local , solo así podrá alcanzarse la integración y la dinamización deseadas.

Estas mismas autoras en el texto ya referenciado expresan que “La prioridad reside en lograr el bienestar económico, social y cultural de la

comunidad local; por lo que además de proponer el desarrollo productivo - agrario, industrial o de servicio- tal estrategia tendrá que potenciar las dimensiones sociales, ecológicas y culturales de la sociedad (p. 79) pero si leemos detenidamente las potencialidades socioculturales no la ven como fuerzas potenciadores del desarrollo, sino derivadas de este . Sería muy interesante destacar aquí, como talladores en madera, pintores primitivos, tejedores, dulceros tradicionales, costureras, barberos, etc forman importantes fuerzas de desarrollo endógeno incorporadas a proyectos y acciones de desarrollo comunitario, como es el caso de Akonkán en Los Pocitos, El Proyectongo en San Francisco de Paula; La Marca en La Habana Vieja, y otros tantos que sería engorroso mencionar en el espacio de un artículo.

La Carrera de Estudios Socioculturales, desde la Universidad de La Habana, brinda una plataforma académica con la práctica de sus egresados en los barrios y comunidades de la capital con asesorías, capacitaciones, creando redes de colaboración , poniendo a disposición de gobiernos locales y territoriales todo el cúmulo de investigaciones y problematizaciones que sus estudiantes aportan cada curso para el mejoramiento de nuestras comunidades barriales, periféricas, rurales.

Referencias Bibliográficas

- Alonso, A. M y Bell, R.E. (2013) Desarrollo Territorial a escala local. p . 79. Editorial UH. La Habana.
- González, M. (2003) "Informe Brundland" en Desarrollo comunitario sustentable. Propuesta de una concepción metodológica en Cuba desde la educación popular, tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias de la Educación, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), La Habana.
- Moreno, A.(2005). Superar la exclusión, conquistar la equidad: reformas políticas y capacidades en el ámbito social. En La Colonialidad del Saber. Lander E. Compilador. Editorial Ciencias Sociales, La Habana.
- Morin. E y Delgado C. J. (2017), Reinventar la educación. Abrir caminos a la metamorfosis de la humanidad. Editorial U H. La Habana.
- Rivas Herrera, Patricio. 2008. El Desarrollo en el vértice de la Gestión

Cultura. Cuaderno, 1, 13. Ministerio de Cultura del Ecuador.

Steiner, G. (2006.) Análisis de la Cultura, material digital. Centro de Documentación del Centro de Intercambio y Referencia Iniciativa Comunitaria (CIERIC), La Habana

Velarde, J. (2004). Regionalismo, federalismo, autonomías: una cuestión recurrente, Papeles y memorias de la Real Academia de Ciencias Morales y, 12 241-263 Políticas .

Datos de los autores

- **Carlos Emilio Caraballo Vázquez (1956-)**. Licenciado en Español y Literatura en el Instituto Superior Pedagógico. E. J. Varona. La Habana. Investigador Agregado. Profesor Asistente en la Facultad de Artes y Letras de las asignaturas Gestión del Patrimonio, Identidad y Desarrollo, Procesos Culturales Cubanos y Cultura Cubana. Diplomado en Didáctica de la Educación Superior. Presidente de la Comisión de Carrera de Estudios Socioculturales en La Universidad de La Habana. Coordinador del Grupo de Cultura Cubana de la Facultad de Artes y Letras. Vicedirector del Dpto de Estudios Teóricos y Sociales de la Cultura. Sus temas de investigaciones han abarcado desde la antropología sociocultural, hasta los estudios culturales. Ha sido conferencista y participado en eventos en universidades de México, Venezuela y España sobre el tema de la cultura y las comunidades. Es profesor adjunto en el Colegio Universitario San Gerónimo de La Habana.
- **María Amelia González Braniella (1958 -)**. Licenciada en Español y Literatura en el Instituto Superior Pedagógico. E. J. Varona. La Habana. Investigadora Agregada. Profesora Auxiliar de las asignaturas Pensamiento Cultural Cubano, Cultura Cubana y Procesos Culturales Cubanos. MsC. en Estudios del Arte. Miembro de diversos Comité Científicos y jurado de importantes eventos históricos y culturales. Especialista en Antropología Sociocultural. Jefa de Disciplina de Sociología de la Cultura en el Colegio Universitario San Gerónimo de La Habana y miembro del grupo de Estudios Socioculturales de dicha institución. Atiende los estudios posgraduados en el tema sociocultural

en el Dpto de Estudios Teóricos y Sociales de la Cultura, en la Facultad de Artes y Letras.

2. MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN A CONSUMIDORES Y USUARIOS

2.1. Algunos institutos jurídico administrativos relacionados con el consumo y los consumidores y el proyecto de regulación de los conflictos en este ámbito por métodos alternos de gestión de conflictos

Some administrative legal institutes related to consumption and consumers and the project to regulate conflicts in this area by alternative methods of conflict management

Dr. Armando Castanedo Abay⁴

Resumen

El Derecho administrativo es la ciencia jurídica que, dentro de otros ámbitos, regula el consumo y la protección a los consumidores. Estas normas jurídicas aseguran las garantías legales encaminadas a la satisfacción de necesidades e intereses de la población en el ámbito de la prestación de servicios. Es por ello que las instituciones jurídicas que operan en la relación prestador de servicios y consumidor son tan importante para la misma, pues identifican el tipo de relación que se establece en cuanto a los deberes y derechos de ambas partes.

Por otro lado, es abismal el número de conflictos que se pueden producir en la relación referida por ser los servicios disímiles y también los intereses y necesidades de quienes los utilizan. Debido a esto la estructura de la jurisdicción para atenderlos y resolverlos se congestiona con los riesgos que esto tiene para la adecuada relación de consumo y para los consumidores. De este modo se concluye la necesidad de crear métodos alternos de gestión de conflictos que viabilicen y perfeccionen la gestión de las controversias en este ámbito.

Palabras clave: *Consumo, consumidor, normas jurídicas, métodos alternos, gestión de conflictos.*

4 Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana.

Abstract

Administrative law is the legal science that, within other areas, regulates the consumption and protection of consumers. These legal norms ensure legal guarantees aimed at satisfying the needs and interests of the population in the field of service provision. That is why the legal institutions that operate in the service provider and consumer relationship are so important for it, since they identify the type of relationship that is established in terms of the duties and rights of both parties.

On the other hand, it is abysmal the number of conflicts that can occur in the relationship referred to be the dissimilar services and also the interests and needs of those who use them. Due to this, the structure of the jurisdiction to attend to them and resolve them is congested with the risks that this has for the adequate consumer relationship and for consumers. This concludes the need to create alternative methods of conflict management that enable and improve the management of disputes in this area.

Keywords: *Consumption, consumer, legal norms, alternative methods, conflict management.*

Introducción

La esencia del presente trabajo consiste en relacionar el consumo y la protección a los consumidores con su régimen jurídico de garantías que aseguren una relación adecuada para la satisfacción de las necesidades e intereses de los ciudadanos y, derivado de ello, mostrar la necesidad de la utilización de los métodos alternativos de gestión de conflictos para gestionar las controversias que se producen en ese ámbito.

El objetivo del trabajo consiste en vincular la protección a los consumidores y al consumo con la realización del Estado de Derecho como responsabilidad de la Administración pública y proponer una vía alternativa para la gestión y solución de los conflictos que se producen en ese ámbito.

El método empleado engloba tanto el análisis jurídico como la síntesis de la investigación bibliográfica y la lógica reflexiva de los diferentes elementos

que conforman la relación *consumo – consumidor - gestión de controversias* y se utiliza para concluir en soluciones a las distorsiones de la relación referida.

Las instituciones jurídicas que se relacionan son algunas que más se acercan a la trascendencia jurídica que tiene el prestar un buen servicio, elaborar un sistema público de consumo que sea eficiente y efectivo y a la protección de quienes actúan en la relación como destinatarios del servicio o consumidores.

La gran avalancha de conflictos que llegan a la jurisdicción de los tribunales de justicia en la sociedad moderna hacen más lentos sus procederes y la Litis producida no siempre se resuelve de fondo, lo que si pudiese ocurrir con la utilización de medios autocompositivos que utilizan la fórmula ganar-ganar para abordar la conflictividad en este terreno tan prolífero.

El tema de la protección jurídica de los consumidores en Cuba, al igual que en cualquiera de los confines del mundo actual, requiere, ante todo, pasar un poco la vista a algunas instituciones del Derecho Administrativo relacionadas directamente con la relación jurídico administrativa que se establece entre la Administración Pública mayoritariamente prestataria, el consumo como figura del propio régimen jurídico y los consumidores.

Con el objeto enunciado, no cabe duda que hemos de remitirnos al origen esencial de los institutos jurídico administrativos relacionados directamente con el tema en cuanto a su determinante reflejo en los principios del Derecho de legalidad, seguridad jurídica y tutela judicial efectiva; pues la perspectiva que enmarca nuestras consideraciones no es la del Derecho Administrativo como la salvaguarda del ejercicio del poder público, sino la de las garantías del destinatario de ese poder público cuando se convierte en consumidor.

Por otro lado, también debemos andar el camino de las relaciones entre los institutos de consumo y consumidor, pero con un matiz esencial y particularmente cualificador desde el núcleo duro de la protección de los consumidores: la satisfacción de las necesidades cada vez más crecientes de la sociedad como cometido esencial de las administraciones públicas en el siglo XXI.

Como cierre elegimos el tema de la solución de conflictos en materia de protección jurídica de los consumidores, que, más que quimera o utopía, puja por convertirse en la vía realmente efectiva de que la sociedad moderna suba un peldaño más en la escala de la civilización.

¿Cuántos conflictos no operan en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores?; ¿Cuánto cuesta, desde el punto de vista financiero y moral, la escalada de este tipo de conflictos?; ¿Una sentencia judicial en materia de protección a los derechos de los consumidores, resuelve de fondo el conflicto?

Sumario

- Introducción.
- Un presupuesto insoslayable acerca del consumo y los consumidores desde la perspectiva del Derecho Administrativo.
- Una fugaz mirada al clasicismo en técnica jurídico-administrativa en el ámbito de la relación consumo-consumidor.
- Consumo y consumidor bajo el prisma del dominio público.
- Consumo y consumidor, Interés general o público, conceptos jurídicos indeterminados y los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.
- Problemas actuales y perspectivas de futuro, especialmente en cuanto a métodos alternativos de gestión pacífica de conflictos.
- Consideraciones finales.

Un presupuesto insoslayable acerca del consumo y los consumidores desde la perspectiva del Derecho Administrativo

El Derecho administrativo puede ser analizado desde dos perspectivas intrínsecas, que a su vez se complementan: tal y como surgió, como límite al poder público y, además, como normatividad jurídica de ordenamiento de la relación jurídico administrativa interna, así como las que se establecen entre Administración pública y administrados.

Evidentemente la realidad, la práctica económica, política y social, siempre han resultado un referente bien recurrente en cuanto a servir de fundamentación y motivo de la norma jurídico administrativa.

Fernando Álvarez Tabío ya vislumbraba los vínculos del Derecho con la política y de esta, a su vez, con la realidad cuando nos comentó que “las teorías políticas siempre se han ajustado a los cambios en la realidad. Aristóteles, Cicerón, Tomás de Aquino, Maquiavelo, Hobbes, Locke, Rousseau, Burke, Tocqueville, Marx, Lasky, Mannheim, extrajeron sus doctrinas de las condiciones cambiantes que le sirvieron de base material para formarlas; salvo que unos trataron detener la marcha ascensorial de la humanidad, mientras otros contribuyeron a impulsarla (Tabío.1942: 7).

Por ello, cuando analizamos los institutos consumo y consumidores desde el prisma del régimen jurídico del Derecho administrativo, debemos hacerlos pasar por el tamiz de la utilidad de la relación jurídico administrativa que le sirve de basamento.

Por un lado para los consumidores, en cuanto a la satisfacción de sus necesidades y por el otro para el propio instituto del consumo el cual debe ir acompañando a la modificación de las necesidades del sujeto de derechos que le sirve de referente esencial a la normativa jurídica administrativa respectiva.

Una fugaz mirada al clasicismo en técnica jurídico-administrativa en el ámbito de la relación consumo-consumidor

Es evidente, y cada día más, que los clásicos del Derecho administrativo tuvieron a bien abreviar de las enseñanzas ius filosóficas.

Está claro que la Escuela realista del Derecho en Francia, las grandes enseñanzas de sus insignes exponentes como Duguit y Hariou, y sus institutos jurídico administrativos –como las imperecederas normas del Imperio Romano– no son historia aún, sino que se revitalizan en la época del comercio electrónico, de las grandes inflaciones, de los déficits presupuestarios y comerciales, de las guerras por intereses espurios y de las decisiones estatales en defensa de sus status quo, desprotegiendo el interés social o público que es,

como lo es del Derecho administrativo, su misión intransferible e indeclinable.

Tal y como si fuera un designio, lo que adoptó el Derecho Administrativo en su época del status quo del liberalismo decimonónico, pasó a ser sustituido por el nuevo status quo del llamado Estado Social de Derecho o Estado de Bienestar, cuando lo social del Estado le viene dado no porque sea tal, sino porque es Estado, es parte consustancial de él y su Administración Pública, y, del mismo modo, el apéndice de “*bienestar*” es, más que una, la misión administrativa del poder público, su finalidad existencial y la síntesis de su carácter teleológico.

Con bases indudablemente políticas, y en una actitud hermenéutica escasamente progresiva, se ha utilizado en el Derecho administrativo actual el llamado intervencionismo en la economía de la Europa de fines del siglo pasado y primera parte del presente, como pivote sin igual para las políticas de privatizaciones de bienes de dominio público y conformadores del patrimonio administrativo de naciones completas, que conducen inexcusablemente a la dependencia de los grandes pulpos monopolísticos internacionales y los trusts comandados –a su cabeza- por los intereses militares industriales.

Desde la perspectiva apuntada, consumo y consumidor pasan de ser la relación primaria para el cumplimiento de la finalidad más importante de la administración pública, la satisfacción de las necesidades crecientes de los administrados, a un segundo plano desplazados por los intereses particulares de quienes desvirtúan la gestión pública administrativa desde resortes económicos desplegados por la globalización económica.

De todas, todas, creo que debemos hacer un alto en el camino y reconducirnos hacia el trayecto del desarrollo en espiral y afianzar los institutos jurídico administrativos que imponen normativamente el respeto a las garantías del ser humano, pues la realidad práctica de la *era postmoderna globalizada*, indica que “*el plan*” es aún más malévolos.

El periodista Eduardo Dimas lo expone tan claro y transparente como el agua (*la alusión al “liquido preciado” no es casualidad*); reflexiona Dimas

acerca de la élite del poder mundial que representa el llamado grupo de Bildelberg en el cual se concentra – a su decir- la flor y nata del poder económico, político y mediático mundial y piensa en un esquema de dominación mundial, mucho más completo que el que existe en nuestros días: el control de la satisfacción de las necesidades básicas del ser humano.

Hasta aquí, me pregunto si no estamos en presencia del objetivo básico y del por qué se declara al Derecho administrativo como una ciencia jurídica teleológica, es exactamente su propia finalidad la satisfacción de las necesidades de los administrados; por tanto, espacio que cede el Derecho administrativo en la consecución de su finalidad básica y esencial, espacio que ocupará el mecanismo de dominación referido y, por tanto, apuntamos, se desvirtuarían los institutos consumo y consumidor desde la perspectiva de la defensa de los derechos del segundo y del perfeccionamiento del primero.

Nos sigue comentando, en base a la anterior idea, que existe una política encaminada a controlar los recursos naturales de todo tipo, en especial los energéticos. El agua tampoco escapa a ese intento de acaparamiento por parte de las transnacionales, los intentos de las transnacionales como la Betchell se centran ahora en el control de los recursos hídricos del Tercer Mundo, también llama la atención que multimillonarios estén comprando grandes extensiones en la Patagonia, donde existen importantes fuentes de agua, el interés en la cuenca del Guaraní donde se concentra cerca del 40% del agua potable del planeta. Desde hace años oímos hablar de las semillas transgénicas, es decir, genéticamente modificadas, que permiten una alta productividad y son resistentes o inmunes a virus y plagas, pero el que las use las tendrá que usar siempre y, por lo general, la tierra sembrada se convierte en estéril a otras variedades de semillas no transgénicas; conduciría esto a una total dependencia del agricultor a la semilla, cuyo grano no es cosechable lo que significa que tendrá que comprar la original otra y otra vez. Sólo unas empresas controlan el 100% de esas semillas.

Y como final fatal, se pregunta el autor ¿qué sucedería si quedaran solamente las variedades transgénicas?, pues que las transnacionales que las producen serían las dueñas de la alimentación del mundo, serían ellas las que decidirían quienes comen y quienes no (Dimas. 2007: 3).

Queda claro que las Administraciones Públicas, además de cumplir con su finalidad específica, deben adoptar medidas para alcanzar la mayor eficiencia posible en el desarrollo de su ciencia de la administración y hacer cada día más efectiva su representación estatal por el propio bienestar de la condición humana a escala mundial.

De este modo lo alertó nuestro admirado profesor:

“ha llegado el minuto en que la humanidad tiene que luchar sin tregua por evitar que la barbarie vuelva a sustituir a la civilidad, que el derecho de la fuerza desplace la fuerza del derecho, que la libertad, la decencia, la dignidad no desaparezcan de las relaciones entre los hombres” (Tabío: 1942, 8-9)

Lo que significa que si el Derecho administrativo nació como tal con su perspectiva intrínseca de límite al poder público, ahora deberá demostrar si es o no capaz de limitar el poder de los pulpos monopolistas que intentan guiar las riendas del mundo.

En esencia, la idea está basada en las tesis de Álvarez Tabío acerca de la insolubilidad del vínculo individuo- Estado democrático, la que guió su pensamiento, conducta y acción y fueron extraídas, como él mismo afirmó, de las tesis Aristotélicas acerca del freno que representan la Ley y la Justicia al desenfreno humano y, por otro lado, el hecho de la disyuntiva de cómo abrir a su actuación los correspondientes espacios de libertad para que esta sea creativa y auténtica.

Así citó a Aristóteles al desarrollar tales ideas:

“el Estado precede por naturaleza claramente a la familia y al individuo, pues el todo precede necesariamente a la parte”, por consiguiente –si el hombre (nota del autor)- no tiene virtud es el más impuro y el más salvaje de los animales y el más codicioso y voraz. Pero la justicia es el vínculo de los hombres en los Estados, y la administración de justicia, que es la determinación de lo que es justo, es el principio del orden en la sociedad política” (Tabío.1942: 78).

En breves palabras, que la codicia y la voracidad que reflejan los intentos que hemos comentado tienen medidas concretas, desde la propia justicia, para ser revertidas en bienestar de la humanidad y una puerta interesante para comenzar a concretar esto sería la reivindicación de los institutos consumo y consumidor desde el régimen jurídico del Derecho Administrativo...

Consumo y consumidor bajo el prisma del dominio público

Desde que el Corpus iuris hizo nacer la distinción entre Derecho público (Instituta I, 1, 4) y Derecho privado (Digesto I, I, 1.2) quedó escindido el ordenamiento jurídico posterior entre normas reguladoras de los intereses particulares o privados y normas reguladoras de los intereses públicos o sociales.

En cualquier contextualización que se quiera hacer de ambos, cuando nos refiramos al Derecho público, habrá que referirse a los medios materiales, financieros y humanos con que cuenta la Administración pública para poder encaminar su actuación por los causes de los designios de la clase dominante.

De estos, los materiales, pueden constituir “*armas de doble filo*” en cuanto a ser utilizados a favor de la satisfacción del interés social o público, sobre todo en cuanto al traspaso de la titularidad de los mismos a quienes no tienen la misma finalidad o colaboran de algún modo para alcanzarla.

Y es aquí, especialmente, donde se entrelazan los institutos de consumo y consumidor con el de dominio público, ni el consumo es sólo derecho del consumidor, ni el dominio público es sólo responsabilidad de la Administración pública. El consumo también es deber de la Administración pública, así como lo es la protección al dominio público por parte de los consumidores.

“Ya en el Derecho Romano, sobre todo en el postclásico, dominium y proprietas no significaban tan sólo propiedad en sentido estricto, sino que eran sinónimos también, de un modo más general, de titularidad. Se hablaba, de esta manera, de dominus litis, dominus obligationis, dominus usufructus e, incluso, de dominus proprietatis” (Ramos. 1947:2005).

Planteó Castán Tobeñas que el término propiedad puede interpretarse, en un sentido lato, como “*toda relación jurídica de apropiación de un bien cualquiera, corporal o incorporal*” (Castán.1950: 48).

Más que una forma nueva del derecho de propiedad, el demanio de refiere al ejercicio de aquella parte de la soberanía estatal que le permite a la Administración pública hacer uso de los bienes pertenecientes al patrimonio público en interés social, y, como parte del mismo a la satisfacción del consumo necesario y del consumidor interesado.

Hablando de dominio público como una de esas instituciones de los siglos de los siglos –ya desde la Ley de las 7 Partidas⁵ se clasificaban legalmente las cosas pertenecientes al subsistema jurídico que nos ocupa- y que representa al patrimonio con el cual la Administración Pública debe acometer el cumplimiento de sus finalidades, miremos hasta donde se ha llegado en el orden de su desnaturalización, que la convicción acerca de la riqueza de los recursos naturales ha dado paso a la convicción de que ni siquiera estos aseguran la riqueza de una nación. ¿Se impondrán decisiones administrativas a las reservas naturales de la existencia humana? Si nuestro mundo no toma conciencia de esta disyuntiva, sí. ¿Qué pasa y que nivel de preocupación tienen las administraciones modernas de la capa de ozono, o del torrente de aguas subterráneas, o de la contaminación ambiental, o del uso del espacio con fines militares y atentatorios contra el normal desarrollo de la vida humana? No quisiera responder a estas preguntas, pues parecería apocalíptico.

Pero si quisiera dejar una pregunta en suspenso para que sea respondida con los disímiles matices de las percepciones de los lectores de este trabajo, ¿no es responsable la Administración Pública por poner en riesgo a los consumidores de los resultados del bajo nivel de preocupación referido? ¿Consumo y consumidor no son tales al respirar o beber contaminación?

5 Véase la Ley 2da, del Título XXVIII de la Partida 3ra en donde se clasifican las cosas de la manera siguiente: “*Departimento ha muy grande entre las cosas deste mundo. Ca tales y ha dellas que pertenecen á las aves é á las bestias, é a todas las otras criaturas que viven para poder ser dellas tambien como a los ames, é ha otras que pertenescen tan solamente a todos los omes, é otras son que pertenescen apartadamente al comun de alguna cibdad, villa, castillo ó otro lugar cualquier do omes more, é otras y ha que pertenescen señaladamente á cada un ome para poder ganar o aperder el señorío dellas; é otras son que no pertenescen á señorío de ningun ome, nin son contradas en sus bienes*”.

Se hace caso omiso del necesario consenso social en cuanto a decisiones que se adoptan y del principio de seguridad jurídica que reclaman, desde el propio Derecho administrativo como límite al poder público, los destinatarios de los actos administrativos del poder que, en definitiva, les representa por oportuna elección “*democrática*”. Esta inexistencia de consenso social está generando reglas espontáneas de comportamiento social de los particulares y de las Administraciones Públicas adscriptas a esa llamada modernidad o actualización, y se llega a lo que se ha dado en llamar la meta-administración, el parasistema jurídico administrativo representativo de un poder con bases muy poco sólidas, y, de hecho, aparecen movimientos sociales que vemos por todas partes y en cualquier lugar hoy en día.

Ya Ihering nos llamó la atención sobre el particular:

“resistir a la injusticia es un deber del individuo para consigo mismo, porque es un precepto de la existencia moral; es un deber para con la sociedad, porque esta resistencia no puede ser coronada por el triunfo, más que cuando es general”, mucho más en el ámbito del Derecho Público, ya que “toda disposición arbitraria o injusta emanada del poder público es un atentado contra el sentimiento legal de la Nación y, por consecuencia, contra su misma fuerza. Es un pecado contra la idea del Derecho que recae sobre el Estado, el cual suele pagarlo con exceso, con usura. La idea del Derecho y la del interés del Estado se dan aquí la mano” (Ihering. 1921: 27 y 98).

En cuanto a los comentarios precedentes acerca del peligro que asumimos debido al interés de las organizaciones monopolistas en manejar los resortes de la satisfacción de las necesidades humanas en un futuro mediato, queda claro que una de las medidas administrativas al alcance se vincula directamente con el instituto de dominio público:

“La demanialización de una categoría de bienes se justifica precisamente por la intensidad de una necesidad pública que es necesario satisfacer. El bien, la realidad física, sólo va a constituir el sustrato material que trasciende al bien y se proyecta como un servicio a la colectividad” (González. 1998: 15).

Consumo y consumidor, Interés general o público, conceptos jurídicos indeterminados y los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva

Si quisiéramos reflejar algún otro actual y serio problema jurídico administrativo relacionado con los institutos de consumo y consumidor, como el concepto jurídico indeterminado de interés general o público, está claro que hay consenso en la doctrina moderna acerca de la inconveniencia o imposibilidad de su concreta y clara determinación por cuanto depende de factores históricos, sociales, económicos y políticos en relación con los cuales funciona deontológicamente la dialéctica de las circunstancias.

Es una amplia categoría, que aunque se deje conocer en su significado desde el punto de vista etimológico, su definición no se puede enmarcar en un significado legal constante; resulta muy relativa y dependiente de las circunstancias de sus vínculos con la concepción de servicio público y marco social en el que se suscite.⁶

6 Por su trascendental importancia y esencia abarcadora, reproducimos comentarios del autor Jiménez-Blanco, que se ajustan estrictamente a los que hemos dicho hasta el momento en relación con el interés público. Eso no significa, claro está, que el concepto esté (ni haya estado nunca) demasiado claro. En 1953 Chenot decía de él que es el ejemplo más claro de una de esas nociones llamadas fundamentales cuyo contenido solo ha podido ser precisado en breves períodos de tiempo y cuyos contornos se resquebrajan al compás de las contradicciones de la Leyes y de las decisiones jurisprudenciales. La historia del servicio público ha demostrado que el único sentido del término es el que le dieron las fantasías titubeantes del legislador y los esfuerzos pragmáticos del Juez. En dos puntos en singular (uno objetivo o material y otro subjetivo) resultan ser inasibles los límites de la categoría: a) Con divorcio de la idea de la mayor densidad interventora de la concesión de servicio público frente a las autorizaciones, nos encontramos con sectores no explícitamente proclamados como servicios públicos pero donde la Administración está literalmente metida en todo, son los servicios públicos virtuales o impropios, o, más modernamente, la situación de los Bancos y las empresas eléctricas. b) El segundo problema es subjetivo y está en la continuidad de identidad de la Administración con sus empresas, con las empresas públicas. Es claro que a veces éstas no se singularizan por su función, y en tal sentido no son acreedoras de especificidad jurídica alguna. Pero, como afirma Muñoz Machado, la Comisión (Europea) ha recordado en alguna de sus pormenorizadas comunicaciones que las empresas públicas, en todos los Estados miembros, han cumplido, entre otras funciones, además de las puramente comerciales o industriales, han servido para estimular el empleo, para intervenir en sectores deprimidos, para estimular el desarrollo en determinadas regiones, etc. Imprecisa, proteica, en el ámbito objetivo y en sus confines subjetivos. Tal es la noción de servicio público. Pero hay rasgos externos de ella que son precisamente los que, como veremos, van a quedar a salvo: universalidad, continuidad. Y ello, más que por sectores materiales, se ha de medir por niveles de cobertura y estándares de calidad. Algo que requiere cuantificación y a lo que por tanto la manera de acercarse será casuística y, desde luego, sectorial.

¿Qué visión se viene imponiendo hoy acerca de la interpretación de este concepto jurídico indeterminado tan trascendental y siempre tan recurrente en cuanto a la actuación administrativa relacionada con la protección de los consumidores? Y no se usa el término “*imponiendo*” gratuitamente. Pues –en concreto- en la doctrina más reconocida, se trabaja en el camino de imponerse por Ley, y de forma reduplicativa, la exigencia específica de un cualificado interés público para el ejercicio de determinada competencia administrativa, de más está decir que no queda afuera de ello la potestas administrativa de ofrecer el servicio al consumidor que este necesita para la satisfacción de sus necesidades.

No obstante ser el concepto de interés público lo suficientemente indefinible⁷ para dejar un margen de apreciación a la Administración pública en su actuar, no limita ello para que el legislador establezca las pautas de su reconocimiento inequívoco a partir de una actuación administrativa de buena fe. El ente de poder público vendría, entonces, a realizar en la praxis la noción de servicio público que ha determinado el legislador, y todos los operadores jurídicos deben, pues, ser guiados por las prescripciones normativas al respecto.⁸

7 Nos dice, en el sentido indicado, Fernando Sainz Moreno: “... Surge así la cuestión crucial para el Derecho de configurar la actividad decisoria de lo que al interés público conviene. ¿A quién corresponde definirlo?, ¿Qué ocurre cuando el legislador se limita a invocar el interés público como presupuesto para la legalidad de la actividad de la Administración?, ¿Significa esto que delega pura y simplemente en la Administración –salus publica per delegationem- la apreciación libre de lo que al interés público conviene? O bien, ¿significa que encomienda a la Administración la búsqueda de la solución óptima para el interés público? En el primer caso la Administración tendría la facultad discrecional de elegir entre las soluciones posibles, todas ellas igualmente válidas desde el punto de vista jurídico, aquella que estimase preferible. En cambio, en el segundo, y desde el punto de vista jurídico, sólo habría una solución adecuada a las exigencias del interés público que, sin embargo, por la dificultad práctica de conocerla y demostrarla obligaría a conceder a la Administración un margen de confianza en su apreciación”. Sainz Moreno, Fernando: “*Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico*”, Revista española De Derecho Administrativo No 8 (Enero-Marzo), 1976, p. 63.

8 Nos dice, en el sentido indicado, Fernando Sainz Moreno: “... Surge así la cuestión crucial para el Derecho de configurar la actividad decisoria de lo que al interés público conviene. ¿A quién corresponde definirlo?, ¿Qué ocurre cuando el legislador se limita a invocar el interés público como presupuesto para la legalidad de la actividad de la Administración?, ¿Significa esto que delega pura y simplemente en la Administración –salus publica per delegationem- la apreciación libre de lo que al interés público conviene? ¿O bien, significa que encomienda a la Administración la búsqueda de la solución óptima para el interés público? En el primer caso la Administración tendría la facultad discrecional de elegir entre las soluciones posibles, todas ellas igualmente válidas desde el punto de vista

El interés público es una institución en la que, desde el punto de vista jurídico administrativo, se reúnen el voluntarismo y el necesario racionalismo normativo del sistema que guía al ordenamiento jurídico. Al ser aplicada a un caso concreto define mejor sus contornos y se ajusta a su función dependiendo de las circunstancias relacionadas con la norma que legitima la actuación administrativa.

Su concepto no nace de la nada, o de lo impersonal; nace del interés o la necesidad de una pluralidad indeterminada de personas conduciendo su utilidad a través de juicios valorativos.⁹

jurídico, aquella que estimase preferible. En cambio, en el segundo, y desde el punto de vista jurídico, sólo habría una solución adecuada a las exigencias del interés público que, sin embargo, por la dificultad práctica de conocerla y demostrarla obligaría a conceder a la Administración un margen de confianza en su apreciación". Sainz Moreno, Fernando: "Reducción de la discrecionalidad: el interés público como concepto jurídico", Revista española de Derecho administrativo No 8 (Enero-Marzo), 1976, p. 63.

- 9 Para Sainz Moreno "la noción de interés público se distingue, aunque no se opone, de la noción de interés privado. La expresión interés (sustantivación del latín *interesse*, estar entre) tiene el doble significado de valor que una cosa posee en sí misma y de inclinación del ánimo hacia un objeto, persona o relación que lo atrae. Por eso, la noción de interés público puede entenderse como expresión del valor público que en sí mismas tienen ciertas cosas, o bien como expresión de aquello que interesa al público. En el primer caso se trata de la noción objetiva, que designa una cualidad de las cosas, una cualidad cuya existencia no depende de que alguien la estime. En el segundo, por el contrario, se trata de una noción subjetiva, expresión de lo que, de hecho, interesa a una pluralidad indeterminada de personas. Quizá no sea posible encontrar un argumento decisivo en favor de una u otra tesis ... ; ello no impide, sin embargo, reconocer que lo que conviene al interés público es una cuestión que admite soluciones mejores y peores, de manera que no todas ellas tienen el mismo valor, aunque no un valor puro, sino un concepto valorativo. No pertenece, pues, a la clase de conceptos de valor como bueno o bello, sino a la de conceptos que tienen un componente real, además de ideal, o valorativo. En la noción de interés público ese elemento real se encuentra en la pluralidad indeterminada de detentadores del interés". Y continúa afirmando, "el carácter público del interés no implica oposición ni desvinculación del interés privado. No existen intereses públicos impersonales distintos de los que interesan particularmente a los ciudadanos. Por el contrario, el interés público se sustenta en los intereses privados de cada persona, pero no en todos, sino en los que esta comparte con los demás. Así pues, la noción de interés público, al ser expresión de aquello que los intereses privados tienen de común, no se opone ni superpone a esta última, sino que, en alguna medida, la asume. El valor positivo que refleja el concepto de interés público deriva de la permanencia que lo público tiene sobre lo privado, no por ser distinto, sino por ser general. Tomado en sí mismo, el concepto de interés público coincide con el de interés general y con el bien común; es el interés común de todos los ciudadanos. Se trata pues, de una noción indeterminada pero no por eso menos operativa en el ámbito del Derecho. Su misma indeterminación facilita la formación de juicios de verdad, ajustados a su idea nuclear". Sainz Moreno, Fernando: "Reducción de la discrecionalidad..." Ob. Cit. p. 63. Una breve nota al margen de los

Aclarar que no tenemos nada en contra de la existencia de este tipo de conceptos necesarios en los ordenamientos jurídicos, pero –y siendo congruentes con la visión de nuestros presupuestos preliminares- si sería conveniente su ajuste y ponderación en el ejercicio del poder público. Y, también habrá que atender a las presunciones interpretativas de las situaciones de hecho que se le presentan a la Administración Pública, y sobre las cuáles esta decide en virtud y con base en el control jurisdiccional respectivo.

Consumo y consumidor son dos institutos que, desde la perspectiva del Derecho están muy ligados al fin primordial de la Administración pública y, por tanto, estas figuras deben estar acompañadas lo menos posible por conceptos jurídicos indeterminados en aras de que ganen espacio los conceptos de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva.

Problemas actuales y perspectivas de futuro, especialmente en cuanto a métodos alternativos de gestión pacífica de conflictos

Las preguntas con las que culmina la introducción del presente artículo: ¿Cuántos conflictos no operan en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores?; ¿Cuánto cuesta, desde el punto de vista financiero y moral, la escalada de este tipo de conflictos?; ¿Una sentencia judicial en materia de protección a los derechos de los consumidores, resuelve de fondo el conflicto?, son, en su conjunto el punto de arrancada de un pilotaje cubano en el ámbito, además de en otros varios, de la protección de los derechos de los consumidores.

En vez de entronizar largos procesos judiciales en los cuales se perfilan expedientes complejos y la inversión en tiempo, recursos, desgaste del sistema y los litigantes, la idea es ofrecer la oportunidad, en los casos en que sea posible, de, voluntariamente acceder a servicios de mediación para gestionar y solucionar los conflictos que se producen en la esfera de los

comentarios de Sainz Moreno. No es tan definitiva la idea de que la noción del interés público refleja los intereses de “*todos*” los ciudadanos, ello, más que ideal, no es posible; siempre habrá quien, por supuesto entre interesados, quien no coincida con la cualificación circunstancial del interés público que, de alguna manera, afecte a su particularísimo interés. Puede reflejar el interés de la amplia mayoría de los ciudadanos, pero la absolutización no es más que una pretensión, aunque muy bien intencionada, ideal per se.

derechos de los consumidores. Por supuesto, como un servicio colateral a la siempre atenta seguridad jurídica en cada caso en particular y que, por demás, el uso de un método autocompositivo como la mediación no excluye la utilización de la vía que consideren los conflictuantes pertinente para que opere en su caso

En la actualidad, Cuba cuenta con un proyecto en estado avanzado de estructurar el servicio de mediación para la gestión pacífica de los conflictos en su sistema de redes de Bufetes de servicios jurídicos, el que pensamos puede ir creando una telaraña, una serie de hilos, de puentes de acercamiento a partir de aproximaciones sucesivas entre los prestadores de los servicios y los consumidores de los mismos.

Resultados: Se ha logrado la identificación de la relación consumo-consumidores como una relación bilateral de poder-deber. El poder-deber del consumo de constituirse como relevante a la satisfacción de las necesidades e intereses de los consumidores y el poder-deber de estos de actuar en consecuencia en cuanto a la protección de la relación. En este contexto se ha propuesto la vía de la mediación y gestión autocompositiva de los conflictos que aparecen en esta esfera con el objetivo de agilizar las soluciones que habitualmente se requieren en una relación tan importante tanto para la Administración pública como para los llamados administrados.

Consideraciones finales

En la relación bidireccional entre Derecho administrativo, consumo y consumidor, resulta insoslayable focalizar la realización del objetivo básico de la norma jurídica reguladora en cuanto a la protección del consumidor y la satisfacción de sus intereses y necesidades como rol esencial de la Administración pública en el contexto en la que esta se desenvuelva.

Bajo el prisma del dominio público, se funden las nociones de consumo y consumidor a partir de la regulación de normas jurídicas administrativas que se acoplan con el sistema de deberes y derechos nacidos de las relaciones de poder y de deber de la Administración pública en este ámbito en particular. Ello desemboca en que ambas partes de la relación tienen tanto poderes como

deberes frente a la otra y, por tanto, la norma debe establecer debidas responsabilidades en ambas direcciones.

El interés general o público debe quedar definido con claridad antes de establecer las anteriores responsabilidades, lo que permitiría una clara y nítida distinción del espacio obligacional que le corresponde a cada parte en la relación. De esta forma, los principios de seguridad jurídica y tutela judicial efectiva operarían.

Como respuesta a las preguntas con que culmina la introducción del presente trabajo: “¿Cuántos conflictos no operan en el ámbito de la protección de los derechos de los consumidores?; ¿Cuánto cuesta, desde el punto de vista financiero y moral, la escalada de este tipo de conflictos?; ¿Una sentencia judicial en materia de protección a los derechos de los consumidores, resuelve de fondo el conflicto?”, queda claro que no es un tema para ser solucionado por los tribunales, al menos en todos los casos, pues en la práctica no podrían, tendrían que trabajar solo para este tema; por tanto, sería conveniente establecer un sistema de resolución alternativa de conflictos para paliar la gran cantidad de estos que se pudieren suscitar.

Referencias bibliográficas.

Álvarez Tabío, F. (1942). *Origen y evolución de los derechos del hombre*. La Habana: Imprenta UCAR, García y Cía.

Arias Ramos, J (1947): *Derecho Romano*. Madrid: Marcial Pons

Castán Tobeñas, J (1950). *Derecho Civil español, común y foral*. Madrid: Marcial Pons.

Dimas Alfonso, E. (2007). *Los diferentes aspectos de la dominación mundial*. La Habana: Editorial Cubarte.

González García, J. (1998). *La titularidad de los bienes de dominio público*. Madrid: Marcial Pons.

Von Ihering, R. (1921). *La lucha por el Derecho*, versión española de A. Posada con prólogo de Leopoldo Alas (CLARÍN). Madrid: Librería General de V. Suárez.

Datos del autor

- **Dr. Armando Castanedo Abay.** Doctorado por las Universidades de Valencia, España y La Habana, Cuba. Profesor Universidad de la Habana, Centro de estudios de Administración pública. Vicepresidente y Árbitro de la Corte Cubana de Arbitraje Comercial Internacional adscripta a la Cámara de Comercio de la República de Cuba y coordinador de su equipo de mediadores. Autor de más de 30 artículos y 4 libros sobre los temas de Derecho Administrativo, Administración pública y Métodos alternativos de gestión y solución de conflictos.

2.2. Oportunidades de la Mediación en la ejecución de la Administración Pública

Occasions of Mediation on Public Administration Executory

MSc. José Ramón Lezcano Calcines¹⁰

Resumen

El presente estudio analiza las posibilidades de empleo de la Mediación, en tanto método para la gestión y resolución de controversias, en el ámbito de la actuación de la Administración pública, en consideración a las particularidades de esta institución. La Mediación es hoy uno de los métodos de mayores resultados de entre los MASC (Métodos Alternativos de Solución de Conflictos) a partir de eliminar barreras comunicativas y favorecer el intercambio profundo entre las partes en disputa, generando una experiencia de aprendizaje, de compartir, transformar y cambiar. La Mediación busca las verdaderas necesidades de las partes, en este sentido, las coloca en el punto de trabajar juntos en una misma dirección, que es, justamente, la de visualizar, de conjunto, posibilidades nuevas en beneficio de la sociedad. El mediador, en su carácter de tercera parte neutral, ayuda a las partes a alcanzar una solución mutuamente beneficiosa, incrementando la confianza y el entendimiento mutuo. Por otra parte, un alto volumen de la actividad de las instancias administrativas corresponde a la toma de decisiones sobre controversias de materia administrativa pública sometidas a su conocimiento; aplicando normas de Derecho administrativo y pronunciando el derecho respecto del caso. La eficiencia y la solución adecuada de conflictos administrativos son de los aspectos de mayor observación a la hora de evaluar el desempeño de la actuación administrativa pública. Contar con un método probadamente efectivo para la solución constructiva de los conflictos administrativos constituiría una mejora significativa en las prestaciones de la Administración pública.

10 Bufete Colectivo de Santos Suárez, La Habana, Organización Nacional de Bufetes Colectivos.

Palabras clave: *Conflicto, Mediación, Métodos alternativos para la solución de controversias, Instancias administrativas, particulares y cooperación..*

Abstract

This study explores about potential use of the Mediation on Public Administration's action. Mediation is nowadays one of the most successful systems of conflict resolution (ADR, Alternative Dispute Resolution) because identifies and removes communicative barriers facilitating relationships. This is the only way that provides a super-optimum solution, that in which all sides come out ahead of their initial best expectations. As a method that help to build the cooperation and trust in the dispute resolution process on the society, change the roles of disputing parties from those of adversary to that of cooperative parties. A mediator is a third neutral or impartial part that provides confidential assistance to parties in dispute as a facilitator of solutions. Also, helps to the parties when they discuss the ways and means of improving their relationships, promptings increase trust and understanding each one to other part using constructive influence in a more overt and creative way. Another way, the administrative agency acts are usually about decide private disputes applying low administrative to concrete situations. About other kinds of values, such as responsiveness to public needs, justice and equal treatment, and citizen involvement in government decisions, efficiency and provide correct decisions about particular controversies continues to be a major goal because the provision of public service and policy of administrative agencies can be made efficiently.

Keywords: *Conflict, Mediation, Alternative Dispute Resolution, Administrative agencies, citizen and Cooperation.*

I. Introducción

¿Es posible el empleo de la Mediación —en tanto método alternativo para la gestión y resolución de conflictos— en la solución de controversias administrativas públicas?¹¹ ¿Procedería su aplicación a la universalidad de

11 A partir del carácter constitucional que confiere a la Mediación —en tanto método para la gestión y resolución de disputas— la Constitución de la República de Cuba, de 24 de febrero de 2019, así como el mandato expreso que comporta, conforme al tenor del

situaciones procesales jurídico-administrativas o se reduciría a sólo algunas situaciones específicas? ¿A partir de cuáles presupuestos se podría verificar esta eventualidad? Consideramos que sí es posible emplear la Mediación en la gestión y resolución de controversias administrativas públicas aunque, a partir de la naturaleza de la Administración pública, no de manera universal sino, más bien, a situaciones taxativamente especificadas; constituyendo el **objetivo** del presente estudio: agotar la carga de la prueba de dicha afirmación, argumentar los presupuestos y fundamentaciones de su verificación y establecer las condiciones en cuya virtud puede ser de aplicación la Mediación a particulares situaciones procesales administrativas públicas para la gestión y resolución de las controversias que comporten. Para este análisis, empleamos los **métodos** analítico e hipotético-deductivo, desde una perspectiva dialéctica e histórica.

Como es sabido, la Administración pública es el segmento del Estado que tiene a su cargo la realización de la función administrativa pública, ésta es, ante todo, una función estatal, una manifestación o forma de expresión del poder del Estado (FRAGA, G., 1948). La función administrativa equivale, en suma, a; “... *realizar, ejecutar, desarrollar o instrumentar el programa político*” (KAUFMAN, H., 1978), *para lo cual cuenta con ciertos atributos que, de modo suficiente, garantizan el continuo y eficaz curso de su actividad; propiedades que sustentan el normal desarrollo de la acción de la administración y se conocen como potestades administrativas que no son sino, manifestaciones concretas y específicas derivadas del poder de imperio de la Administración pública*”.

Estas potestades administrativas constituyen, en sus producciones más señaladas, interesantes testimonios de actividades que, al margen de la función administrativa, conformarían clásicas funciones estatales; expresiones

Artículo 93 de la referida norma legal “*El Estado reconoce el derecho de las personas a resolver sus controversias utilizando métodos alternos de solución de conflictos, de conformidad con la Constitución y las normas jurídicas que se establezcan a tales efectos*”. Tabloide. Constitución de la República de Cuba. Empresa de Artes Gráficas Federico Engels, [La Habana, 2019.], de instrumentación de normativas de desarrollo para su integración material eficaz en el sistema de Derecho de nuestro país; se aboca la necesidad de someter a examen las principales cuestiones que marcan los análisis y polémicas que en torno a esta técnica se producen, a los fines de estructurar un desarrollo adecuado de esta institución.

del *ius*, el *imperium* y la *jurisdictio*, se entrecruzan aquí, no como objetivos finales en sí mismos, sino como medios para alcanzar un objetivo superior, vital, la existencia propia de la sociedad.

En la instrumentación y desarrollo de las complejas tareas a cargo de la Administración pública, interactúan, cotidiana e incesantemente: Administración y administrados, como sujetos insustituibles, determinados y determinantes de una relación que se ha denominado jurídico-administrativa y que tendrá diverso origen, ya sea derivada directamente de la relación general de poder «*ex lege*» que somete a los ciudadanos respecto de la Administración, o indirectamente de ella, a través de actos administrativos particularísimos, individualizados y concretos. Véase como, en el marco de una relación general de poder, con sus caracteres de generalidad, permanencia, estabilidad, indeterminación y abstracción; sobre el conjunto de la sociedad gravita un régimen de comportamiento preestablecido, cuya observación por los individuos está garantizada por cuenta de la capacidad ejecutivo-dispositiva, coercitiva y coactiva de la Administración.

Asimismo, existen también otros supuestos en los que la relación jurídico-administrativa se inicia a instancias de un administrado, caso en que éste interesa una declaración constitutiva o ejecutiva de derechos subjetivos públicos de parte de la Administración.

Visto lo anterior, las resoluciones administrativas, contentivas de la voluntad estatal respecto al asunto que les dio origen, son, en sentido general, decisiones sobre la esfera de derechos subjetivos públicos de las personas, ampliando o limitando su ámbito de actuación; reconociendo o desconociendo, estimando o desestimando, intereses concretos de personas naturales o jurídicas, que, o bien instaran ante la Administración, o que ésta, *motu proprio*, declarara sobre ellos, extinguiendo, negando o iniciándose con tales decisiones, situaciones jurídico-administrativas.

El resultado final de esta dinámica es que en la Administración pública se verifican, entre otros atributos, el **privilegio de la decisión unilateral** y el **privilegio de la ejecución de oficio**, ambas de estrecha vinculación y complementación que, en puridad, reducen a definir para la organización administrativa su capacidad de dictar soluciones por sí misma del asunto que

la motive, pronunciando su decisión, sin necesidad de que sea ulteriormente respaldada por otro ente ajeno a ella; y, el de promoverla luego, incluso coactivamente si fuera necesario, para lo cual haría uso de los medios de ejecutoriedad con que cuenta.

De este modo, casi desde los albores mismos del Derecho Administrativo quedó acuñada la expresión «jurisdicción retenida» con la cual se quiere significar la asunción por órganos insertos en la estructura administrativa de capacidades declarativas¹² sobre derechos subjetivos, en materia administrativa, de las personas. Por la «jurisdicción retenida», es dable a la Administración la posibilidad del conocimiento y resolución de determinados asuntos que son sometidos a su consideración. Esta condición determina la existencia de la “vía administrativa” para el conocimiento y declaración del derecho en materia de Derecho Administrativo como: “...interposición preceptiva previa...”¹³, a su deducción ante instancias jurisdiccionales.

El condicionamiento o limitación (en el marco de la relación general de poder: Administración pública-ciudadanos), el reconocimiento o concesión, o la negación de derechos subjetivos públicos que los órganos administrativos, en el ejercicio de sus respectivas competencias, hayan extendido, constituyen potenciales causas de conflictos jurídico-administrativos.

12 Sin duda entendemos la facultad jurisdiccional como potestad exclusiva del órgano judicial del Estado (Sistema de Tribunales), analizándola como función en sí misma; tanto como la función administrativa exclusiva de los órganos ejecutivos-dispositivos del Estado, tarea y fin de éstos, pero cuya consecución; no obstante, requiere la activación de otros mecanismos, ya sean de ejecución, reglamentación, y hasta jurisdicción (en el sentido de pronunciar el derecho respecto de aquellos asuntos sometidos a su consideración). Es en tal sentido que sí vemos en el desarrollo de la acción administrativa, cierta actividad de contenido jurisdiccional; sin que ello constituya la extensión a la Administración de la función jurisdiccional como función estatal, sino la realización de cierta actividad de jurisdicción como medio imprescindible, necesario y complementador de la función administrativa que desarrolla.

13 Las direcciones administrativas ostentan la competencia de conocer y resolver declaraciones de derecho y los conflictos derivados del reconocimiento, concesión o reclamación de derechos, a personas. “... tres técnicas concretas; en primer término, a la interposición preceptiva de vías administrativas previas antes de permitir el acceso a los tribunales de quienes pretendan impugnar las declaraciones ejecutivas o las ejecuciones coactivas de la Administración...”. Eduardo García de Enterría y Tomás – Ramón Fernández, “Curso de Derecho Administrativo”. Segunda Edición. Tomo I, Pág. 505. Civitas S.A., Madrid 1990.

Un volumen significativo de la actividad de las instancias administrativas corresponde a la toma de decisiones sobre derechos subjetivos públicos y de decisiones, en primera instancia, sobre controversias derivadas del tenor de aquéllas, habiendo excitado el ánimo del destinatario que las impugna estimando la violación de un derecho subjetivo público del cual se presume legítimo acreedor y que fuera sometido a la consideración de instancias administrativas; las que aplicarán normas de Derecho administrativo y, consecuentemente, pronunciando el derecho respecto del caso.

La universalidad de asuntos presentados y resueltos por la Administración pública versan tanto sobre cuestiones de hecho que de Derecho. La eficiencia y la solución adecuada de conflictos administrativos son de los aspectos de mayor observación a la hora de evaluar el desempeño de la actuación administrativa pública. Contar con un método probadamente efectivo, como lo es la Mediación, para la solución constructiva de los conflictos en materia administrativa, constituiría una mejora significativa de eficacia en las prestaciones de la Administración pública.

II.- Naturaleza y afrontamiento de conflictos

La naturaleza social del hombre, dada por la inexorable interdependencia recíproca objetiva de los intereses y necesidades de cada individuo, hace que su existencia se realice en medio de un complejo infinito de múltiples y recíprocas relaciones e interacciones diversas de los individuos entre sí, y de su conjunto, con la sociedad y la naturaleza (Marx, C., 1979)¹⁴, entre éstas, en primer orden, las de producción material, cambio, distribución y consumo. En estas circunstancias —que son las condiciones reales de vida de los hombres—, cuestiones tales como: desbalance de poder, la falta de comprensión (fallas de la comunicación), los problemas relacionados a la autoridad, la frustración e irritabilidad, la mala voluntad y las especulaciones (Castanedo Abay, A., 2009), devienen en causa común y ordinaria de innumerables y constantes conflictos. Esta condicionalidad explica lo habitual y frecuente que resulta el conflicto en la vida social, a la que es consustancial

14 “[...] la esencia humana [...] Es, en su realidad, el conjunto de las relaciones sociales”. Marx, C., Tesis sobre Feuerbach. En “La Ideología Alemana”, Editora Política, La Habana, 1979, p. 635.

por su misma naturaleza (Picard, c., 2007). Sin dudas, no existe sociedad sin conflicto, éstos son generados continuamente por el movimiento y desarrollo de las relaciones humanas en la sociedad.

La definición más sencilla que pueda hacerse de *conflicto*¹⁵ es la de significarlo como: relación de interdependencia negativa. El conflicto es, simplemente, una relación, pero una relación obstativa en sí misma, entre al menos dos partes. El conflicto es “un concepto relacional que involucra la interacción de individuos o grupos en la sociedad. El conflicto se genera mediante las diferencias en las ideas, valores y creencias” (PICARD, C., 2007). “Los individuos y los grupos entran en conflicto con el propósito de obtener algo que se percibe como escaso o por necesidades que parecen incompatibles. Moore (1986) identifica cinco elementos causales del conflicto. Esas causas incluyen *problemas de relaciones, conflictos de valores, conflictos de intereses, discrepancias sobre información factual y enfrentamientos relativos a la inequidad estructural*. La percepción de las metas incompatibles y la escasez de recursos son elementos centrales en muchos conflictos. Los recursos pueden ser bienes físicos, económicos o sociales. Los recursos tangibles, tales como el dinero, la tierra, el empleo, la posición social, se identifican fácilmente. Son los recursos intangibles, como el amor, la estima, el reconocimiento y el respeto, mucho más difíciles de identificar. *El poder, el estatus y los recursos*, son las causas principales de conflicto” (PICARD, C., 2007)

De común, esta relación que es el conflicto, es asumida, al menos en principio, como una situación indeseada, problemática, infortunada, nefasta. Una situación que nos impresiona un dilema, tragedia o dificultad, provocando en nosotros tensión, preocupación; temor a sufrir alguna pérdida o sinsabor por su causa. De tal suerte que, por naturaleza, reaccionamos aprensivamente ante un conflicto, por lo general, protegiéndonos, autoconser-

15 “No existe una definición única de conflicto [...] Coser da una explicación más amplia al decir que «el conflicto es una lucha sobre valores o reclamos de status, poder y recursos escasos, en los cuales el objetivo de una de las partes en conflicto es no solamente obtener los valores deseados, sino también neutralizar, perjudicar o eliminar a sus rivales” (1968:232) “[...] Hocker y Wilmot definen el conflicto como «una lucha que se expresa al menos entre dos partes interdependientes que perciben que los otros poseen metas, recursos escasos e interferencias incompatibles que les impiden a ellos alcanzar las suyas”. (Picard, c., 2007).

vándonos, en cuya virtud respondemos del modo en que, a nuestro juicio, evitaremos en la mayor medida posible el daño contingente que nos supone. En base a nuestro temor y prejuicios, nos comportamos de la manera que creemos más favorable a una salida del conflicto lo más indemnes posible (esto pasa incluso por infligir al contrario la mayor pérdida posible al extremo de reducir su capacidad de respuesta dañosa hacia nosotros).

Actuamos defensiva, reactivamente, enfocados exclusivamente en la minimización de los perjuicios eventuales del conflicto; en relación con las exigencias, actualidad e inmediatez del conflicto, pero no vamos más allá — por lo menos pre-intencionada y conscientemente—. El único objetivo, la única preocupación es, por lo general, conjurar los posibles efectos nocivos del conflicto de la manera que consideramos más acertada y efectiva a tal fin. Pero, por una parte, ¿será acaso su resolución la única meta que pueda presentarnos un conflicto?, y, por otra, ¿será siempre la manera en que respondemos a un conflicto realmente la más acertada y efectiva?

Iniciemos el examen de la problemática que expresan estas dos últimas interrogantes con el análisis de la siguiente nueva pregunta: ¿Cuántas veces la gestión inteligente y productiva de un conflicto propio no nos ha representado una transformación cualitativa significativa (en algunos casos incluso definitiva y permanente) en la manera de vernos a nosotros mismos y a los demás, fortaleciendo nuestra autoestima y autoconfianza, y granjeándonos el respeto y reconocimiento de los otros?

Un conflicto nos obliga a poner en tensión todas nuestras capacidades y a movilizar nuestros recursos, permitiéndonos desempeños y realizaciones personales que, en otras circunstancias, con seguridad, no alcanzaríamos; eso sin contar ya, que, en general, se acepta como un axioma que los conflictos son la base del desarrollo. “Por un lado, el conflicto puede mejorar las relaciones, aumentar la productividad y crear nuevas formas de entendimiento. Ayuda a esclarecer y reforzar las normas de la sociedad y ofrece la oportunidad para el crecimiento y el desarrollo moral. Por otro lado, el conflicto puede provocar disfunción y desorden en la sociedad, destruyendo relaciones y ocasionando aflicción” (PICARD, C., 2007) “El conflicto es la raíz del cambio personal y social y es el

medio a través del cual pueden ventilarse los problemas y encontrarse soluciones. Lo importante no es cómo eliminar o evitar el conflicto, sino más bien cómo desarrollar el conocimiento que aflora una controversia vital y no una querrela letal” (PICARD, C., 2007).

Esta perspectiva diferente de enfrentar un conflicto desfigura el prejuicio de considerarlo forzosamente una fatalidad o malaventura, situándonos, en cambio, en el camino de asumirlo como una situación potencialmente positiva. Una oportunidad de transformación positiva, de revelación y reforzamiento efectivo de nuestras capacidades y valores más profundos. Una oportunidad altamente probable de propiciarnos un salto cualitativo positivo en nuestras vidas y de alcance de superiores empeños. Por demás, la verificación del cambio de paradigma establecido de antiguo que constituyen las concepciones primarias, determina sustancialmente en los efectos que para una persona pudieran contraer los conflictos que lo interesen, pues, convenzámonos, de que entre las eventuales mayores o menores consecuencias negativas o positivas que para nuestra existencia pudiera comportar un conflicto, una marcada diferencia la hace la manera, ya constructivista y proactiva, ya destructiva y reactiva, en que lo enfrentemos y consecuentemente gestionemos.

Para comenzar a operar este cambio, basta con persuadirnos de que el mundo no acaba con el condicionamiento del reflejo de seguir siempre los mismos patrones preestablecidos como únicos válidos (propios o importados, impuestos o asumidos); con incorporar asociativamente la tendencia a responder de forma invariable conforme a modelos y predeterminaciones, sino, que más allá de esa línea de nuestro limitado horizonte particular, existe diversidad de opciones por intermedio de las cuales ejercer la verdadera “*Última libertad humana*” (FRANKL, V., 1945).

En otro orden, con relación a la cuestión que interesa la segunda de las dos interrogantes que jalonan esta parte de la exposición (¿será siempre la manera en que respondemos a un conflicto realmente la más acertada y efectiva?) cabría preguntarnos si somos conscientes todo el tiempo de lo particular y limitado de nuestras percepciones, y, si contamos siempre con las herramientas y métodos adecuados para enfrentar los conflictos.

Para abordar este particular, es preciso, ante todo, comprender y tener en cuenta que la percepción, lo mismo que cualquier otro fenómeno psíquico, tiene, entre otras propiedades: la refleja, y, la parcializada; que, en su conjunto, implican que en la consciencia del hombre no sólo esté presente el significado de lo reflejado, sino también el sentido que éste alcanza para el individuo en función de su sistema de necesidades y motivos, así como que no accedamos nunca a la universalidad absoluta de las conexiones objetivas internas, las condiciones transitorias externas y las relaciones, nexos y tránsitos recíprocos que determinan la aparición de cualquier fenómeno (incluido por supuesto el conflicto), sino tan sólo a una parte de ellas, además de que la percepción no se da como impresión directa, inmediata, mecánica, de la realidad en la psiquis del sujeto, sino que se refleja de manera mediata, mediatizada por la actividad (cognoscitiva, analítico-sintética) y las condiciones de vida, del hombre, su experiencia de vida, vivencias personales, convicciones filosóficas, morales, religiosas, estéticas, concepción sobre el mundo y lugar que le corresponde en el mismo, sentimientos, emociones, temperamento, etc., que son, por ende, únicas y particulares de cada persona¹⁶. En contrario —supuesto ideal poco probable en principio— para acceder despersonalizadamente a la universalidad de interconexiones, relaciones y tránsitos recíprocos que determinan un conflicto, tendría el sujeto implicado que sustraerse de sí mismo y, elevándose por sobre sí, ver desde la altura el plano ampliado, distante y frío de su situación conflictiva.

Estas realidades de nuestra psiquis explican por qué lo que nos parece o creemos que es determinado proceso o fenómeno, no siempre coincide con lo que realmente es, ni tampoco coincide con lo que a las otras personas les parece o creen que es el tal proceso o fenómeno; al igual que lo que no nos es accesible consistentemente a nuestros sentidos, lo ideamos o suponemos

16 “... la percepción está mediatizada por determinados procesos de inferencia, donde interviene otra información que aplica incorrectamente el sujeto y que no viene dada directamente en el estímulo”. García-Albea, J.E., “El problema psicológico de la percepción, en “introducción a la percepción”, Manzano Mier, Mayra (compiladora), Editorial Félix Varela, La Habana, 2006, p.5. “... la percepción no depende únicamente del estímulo sino de las interacciones entre el estímulo, que incide sobre [los analizadores sensoriales] y las representaciones existentes en el sistema cognitivo” (Hochberg, 1994; Rock, 1983), Ballesteros Jiménez, Soledad, percepción y reconocimiento de patrones visuales y objetos, en “introducción a la percepción”, Manzano Mier, Mayra (Compiladora), Op.cit, p. 30.

estableciendo juicios y presunciones mejor o peor contruidos, pero, presunciones al fin, inexactas. También nos sucede que, a priori, nos formamos determinado juicio o idea sobre alguna cosa, que luego nos cuesta trabajo reconocer como apresurada e inhábil, todo ello abonado por la precariedad de nuestras relaciones y comunicaciones, sobre las que, de igual, basamos nuestras actuaciones, sin que hubiésemos efectivamente concientizado todavía nuestra falta de información necesaria para el desarrollo correcto de nuestras relaciones interpersonales.

Pasando a la segunda cuestión (¿contamos siempre con las herramientas y métodos adecuados para enfrentar los conflictos?), muchas veces nos hemos visto ante situaciones conflictivas o que nos representan un vivo dilema — bien por lo que realmente implican para nosotros, o bien porque hemos sobredimensionado artificiosamente el interés en el éxito—, en las que nos invade la inseguridad de cómo proceder y el logro cierto del fin propuesto, lo cual tiene que ver, también, con la falta de un método probado y eficaz de gestionar conflictos.

III.- La Mediación como técnica para la gestión y resolución de controversias

Retomando el punto de la situación social divergente, contrapuesta, que constituye el conflicto, y vistas ya las argumentaciones precedentes, resulta evidente que la existencia de un mecanismo que en principio busque establecer un intercambio de información y comprensión efectiva entre posiciones contrapuestas, con la introducción de una fuente de información positiva adicional cuya función es procurar un acercamiento y complementariedad de los intereses y necesidades de las partes encontradas, propiciando una comunicación eficiente entre éstas, proponiéndose todo el tiempo deshacer los entuertos y amenazas, al intercambio positivo y productivo y, en definitiva, hacer convergentes, sinérgicas, complementarios, los intereses y necesidades de una y otra parte; es, sin lugar a dudas, un mecanismo con una alta probabilidad de éxito. Otra razón muy simple que avala la conclusión anterior, y ya para ir cerrando esta parte de la exposición, es que (sin ser la actuación concreta del Mediador sugerir, proponer o promover per se la solución de conflicto), tanto como nos es difícil encontrar

una solución a nuestros propios problemas, así nos es de fácil encontrar solución a los problemas de los demás, cuando más si se trata de viabilizarla.

La Mediación constituye un comprobado productivo y eficaz mecanismo, técnica o método para la gestión y resolución de conflictos, por el cual, una tercera parte neutral —el Mediador o facilitador— interviene en una disputa en el rol de fuente de información humana activa, centrándose principalmente en la estabilización de la “*contienda*”¹⁷ y el mejoramiento de la comunicación entre las partes con el propósito de contribuir a la búsqueda de un acuerdo final comúnmente satisfactorio para los participantes en el conflicto. “*La Mediación es un proceso alternativo*”¹⁸ en la solución de disputas en el que un tercero ayuda a las partes en conflicto a resolver la situación para llegar a soluciones propias” (PICARD, C., 2007).

“*La Mediación es definida, de una manera más sencilla, como: entendimiento facilitado*” (CASTANEDO ABAY, A., 2009). “*En su forma más simple, la mediación puede definirse como un proceso de negociación asistida. Brinda la asistencia de terceros a personas que tratan de alcanzar un acuerdo en una controversia. ...Un proceso de negociación asistida en el que un tercero imparcial controla el proceso y las partes determinan el resultado*” (PICARD, C., 2007). Es un proceso mediante el cual un Mediador le asiste en encontrar la manera más factible de llegar a un acuerdo realmente productivo para su prosperidad, y que en el futuro su relación se desarrolle favorablemente y en beneficio de todos por igual. La Mediación funciona como un proceso alternativo de resolución de conflictos en la cual un tercero neutral interviene para ayudar a encontrar una satisfacción y mutua solución a una controversia que presenten entre sí partes distintas¹⁹.

17 *La Mediación es el proceso estabilizador de la “contienda”*. Castanedo Abay, Armando, op.cit., p. 1.

18 Asimilamos aquí el término «alternativo», en el sentido de paralelo, no de residuario o menor; en el entendido de que todos los métodos de solución de conflicto tienen igual valor y eficacia.

19 “Edward Kruk establece una serie de principios claves en su definición de la Mediación: [La Mediación] es un proceso de solución cooperativa de conflictos en el cual dos o más partes en disputa son asistidas en su negociación por un tercero neutro e imparcial y se les faculta para alcanzar, por sí mismas, voluntariamente, un acuerdo mutuamente aceptable sobre el asunto en disputa. Los Mediadores estructuran y facilitan el proceso en virtud del cual las partes toman sus propias decisiones y determinan el resultado, en una forma que satisfaga los intereses de todas las partes en disputa (1997:4). Según la definición de Kruk: “... los componentes básicos de la Mediación son: 1. Es un proceso con etapas definidas.

El Mediador, por razón de la aplicación de sus técnicas y habilidades, fortalece y valida el poder de las partes en conflicto haciéndolas sentir capaces de manejar adecuada y pacíficamente sus relaciones interpersonales, incrementando sus habilidades para tomar mejores decisiones por ellas mismas. *“Lejos de dirigir el proceso, lo regula, lo orienta, lo sacude de inconsistencias; extrae de él la esencia del conflicto y lo ataca constantemente hasta que, finalmente, logre su distención”* (CASTANEDO ABAY, A., 2009).

“... Los conflictos resultan ser estados subjetivos que se instalan a partir de las particularidades de la percepción y toma de consciencia que haga cada individuo de una situación, real o imaginaria, como conflictiva ...” (FUENTES ÁVILA, M., 2012), si las partes llegan a persuadirse de que sus puntos de vista *“... sobre el conflicto puede[n] ser distorsionado[s] o incompleto[s] y que es importante conocer y comprender el [punto de vista] que la otra parte tiene de la situación [...] el conflicto se convierte en una experiencia de aprendizaje que implica preguntar, compartir, transformar y cambiar”* (PICARD, C., 2007); una experiencia de búsqueda y, por tanto, un camino de crecimiento personal y relacional, en consecuencia, de alcance de resultados productivos.

“... la mayoría de los conflictos poseen motivos mixtos y las partes tienen, tanto intereses cooperativos, como competitivos [...] en la mayoría de los conflictos los intereses cooperativos y competitivos de las partes permiten que emerjan dos procesos diferentes en la solución de conflictos: la negociación integrativa (cooperativa) y la negociación distributiva (competitiva) [...] el resultado de un conflicto sea positivo o negativo depende de las fuerzas relativas de los intereses cooperativos y competitivos de las partes en conflicto” (PICARD, C., 2007).

2. Se utiliza en situaciones en que exista un desacuerdo entre dos o más partes. 3. Por medio de la cooperación, las soluciones alcanzadas en la Mediación benefician a todos. 4. El Mediador permanece neutro e imparcial y no tiene ningún interés personal en los resultados. 5. Se faculta a las partes a tomar sus propias decisiones. 6. Las partes entran en la Mediación voluntariamente sin coerción ni control”. Picard, Cheryl A., op.cit., p. 50.

Visto así, la Mediación se vuelve, además de mecanismo de gestión y resolución de controversias, en acompañamiento, en una verdadera experiencia educativa, de potencial renovación y crecimiento espiritual, amén de una manera de afrontar la controversia no ya de manera formal sino de removerlo en sus esencias. Se constituye, en fin, en una Relación Profesional de Ayuda Personal²⁰.

IV.- La Mediación en la ejecutoria de la Administración pública

Las oportunidades de empleo efectivo de la Mediación en la gestión y resolución de litigios de naturaleza administrativa pública están condicionadas por la naturaleza, finalidad, extensión y alcance de la actuación administrativa pública. La actuación de la Administración pública está dirigida a la satisfacción de intereses públicos, sus actos son contentivos de la realización del interés social o general, preeminente respecto del interés particular. En este sentido, constituyen específicas disposiciones de carácter general. Difieren significativamente, por su naturaleza y alcance, de decisiones que esencialmente vinculan y están determinadas por, intereses privados. Este es el elemento cardinal que marca los debates en torno a la consideración del empleo de la Mediación en la actividad de la Administración pública; la

20 Para el conocido Psicólogo, Profesor y Comunicador social, Dr. Manuel Calviño;... las Relaciones Profesionales de Ayuda Personal son aquellas que, como su nombre lo indica, tienen como fin propio ayudar a las personas. No importa si ellas se realizan individualmente, lo que seguramente resulta más común, o si se realizan grupalmente, ellas actúan en contacto directo con las personas con la pretensión de lo que sería su objetivo fundamental: El Cambio personal. Pero, ¿de qué cambio estoy hablando? Expongamos sus manifestaciones más propias [...]: 1. La reestructuración de representaciones bajo cuya influencia la persona se ve o se presupone imposibilitada de mantener una relación de ajuste entre sus exigencias y las condiciones de la vida. (Sufre, no se concentra, no explota al máximo sus capacidades, etc.). 2. La disminución perceptible de los estados emocionales particulares de valencia negativa asociados a dichas representaciones (la molestia, la preocupación en sentido general, la ansiedad, la angustia). 3. La recuperación de un estado de capacidad para movilizar los recursos personales en la dirección de solucionar los problemas vitales fundamentales que tienen que ver con las relaciones de adaptación y transformación sujeto-entorno. Estoy pensando en la idea Pichoniana [Enrique Pichon-Rivière, Psiquiatra suizo] de adaptación activa. 4. El aprendizaje para la reorganización (nuevas formas de utilización) de los recursos personales, así como la creación de recursos nuevos. Calviño Valdés-Faully, Manuel, "Orientación Psicológica. Esquema referencial de alternativa múltiple", Editorial Ciencia y Técnica, La Habana, 2000, p. 7 y ss.

trascendencia de una disposición de interés general y, por su propia virtud, a diferencia de los intereses particulares: intransferible, inalienable, imprescriptible, res extra commercium, etc.

A no dudar, la actuación administrativa pública de autoridad (los llamados por algunos autores: actos administrativos de autoridad), excluye, de plano, cualquier oportunidad de empleo de la Mediación en la solución de controversias que genere su disposición, trátase de la Administración pública sólo como autoridad unilateralmente actuante, declarante, (ámbito gubernativo) o como parte procesal en procedimiento contencioso-administrativo, demandada, demandante, (ámbito jurisdiccional común), pues, se trata de disposiciones de índole general, de orden público, que no son de lícito derecho cuestionar y dirimir sino mediante el procedimiento administrativo correspondiente. Constituyen éstos, actos administrativos dispositivos, de ejecutoriedad directa, inmediata, al margen, ajenos y absolutamente extraños, a cualesquiera posibilidades de transacción²¹, modificación, etc.; característica ínsita de situaciones susceptibles de transversalización por la Mediación. Pudiendo solamente ser conocidas las controversias derivadas de esta actuación por los órganos jurisdiccionales, en virtud de su función revisora de la actuación de la Administración pública. Esto es una excepción categórica del empleo de la Mediación. En este sentido, la Mediación es excepcional y no ordinaria en el ámbito administrativo público; excluida, insistimos, de plano, para las controversias emergentes de una disposición administrativa.

Idéntica prevención debe entenderse para el caso de controversias derivadas de la ejecución e interpretación de los Contratos administrativos económicos (de Obras públicas, Gestión de servicios públicos, de Suministro, especialmente), pues si bien en principio impresiona se trata de un mero

21 Lo cual, ni siquiera le es lícito al funcionario realizar, en el sentido de que: Según Weber, “[...] la burocracia instituye una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados, que se caracteriza por ciertos derechos y deberes regulados por escrito; relaciones de autoridad entre categorías ordenadas sistemáticamente; nombramiento y ascensos basados en acuerdos contractuales y regulados en conformidad; preparación técnica y experiencia como requisitos formales del empleo; sueldos fijos en dinero; una estricta separación entre el cargo y el titular, en el sentido de que el funcionario no posee «los resortes de la administración» y no puede apropiarse del cargo [...]”. Bendix, Reinhard, Burocracia. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, p.96.

Acuerdo de voluntades, no tendría sentido ciertamente, resultando evidentemente que las prerrogativas y privilegios que se reservan a la Administración pública en cuanto a su interpretación, ejecución, uso del *ius variandi*, inclusión de cláusulas de fiscalización, etc., coartan, hacen vanas, cualesquiera expectativas de los particulares de intercambiar de manera efectiva, a profundidad, con la Administración pública, por cuanto ésta, en última instancia, conservará en todo tiempo su posición de prevalencia, la que, por demás, le es irrenunciable en virtud de sus responsabilidades de representación del interés social, general, de los bienes de dominio público, constituyendo un desequilibrio latente y pudiendo hacer uso de sus privilegios en cualquier momento del proceso, con claro quebrantamiento del espíritu de la Mediación.

Igual consideración nos merecen aquellas otras situaciones en las que la realización de los intereses públicos no se da absolutamente siempre de manera irremisiblemente unilateral, permitiendo ciertamente alguna autocomposición entre el interés general y los intereses privados, como el caso de situaciones específicas de la actuación administrativa pública donde se correlacionen con relativa composición el interés público y el particular, pues, de igual modo, en última instancia, pervive la posición de superioridad de la Administración pública, lo cual inhibe el empleo de la Mediación como método de solución de conflictos. Estas situaciones específicas, que se dan a partir de la visión de potenciación de la intervención de los ciudadanos en la gestión de la Administración pública, de procesos de cooperación privada en cometidos y prestaciones de naturaleza pública, de concertación de Contratos privados por la Administración, entre otros; *de generar alguna controversia* entre Administración pública y particular, se estarían ante el principio general de prevalencia del interés público sobre el interés privado y, por tanto, igualmente deducibles ante la jurisdicción común. Cualquiera otra consideración en contrario, sobra.

Como corolario, en tanto y en cuanto la Administración pública constituye un órgano estatal, titular de un poder público y, por ello, absolutamente extraño, ab initio, a cualquier relación concebida para sujetos ubicados en un plano de igualdad, queda claro que la más mínima posibilidad de representársela como parte de un proceso de Mediación resulta insostenible

por razón de su naturaleza y finalidad, siendo absolutamente inaplicable la Mediación a situaciones de controversias donde la misma sea parte, independientemente de si el conocimiento de la controversia existente entre Administración y administrado transite (una vez agotados por la parte actora —generalmente los ciudadanos— los trámites previstos en la vía gubernativa para reclamar ante estas autoridades por las resoluciones que hayan dictado y afecten intereses o lesionen derechos de carácter subjetivo que crean ostenta) por el ámbito de la jurisdicción ordinaria (habiendo acogido las actuaciones precedentes las Salas del órgano jurisdiccional común correspondiente, quienes conocerán del asunto en un procedimiento contencioso —administrativo o externo); como que su debate se encuentre en la vía gubernativa (supuesto todavía más improbable).

IV.1.- Estudio comparado de excepción de empleo de la Mediación en litigios en materia administrativa pública en legislaciones nacionales

Procedamos, más que a un estudio comparado *strictu sensu* de la *excepción de empleo de la Mediación en litigios en materia administrativa pública en legislaciones nacionales*, a su simple y llana transcripción literal tal como aparecen en las respectivas disposiciones a los efectos de que el lector valore por sí mismo y contraste unas con otras las distintas prescripciones.

IV.1.1.- Legislatura de la Provincia de Córdoba (República Argentina). Ley: 10543

Capítulo 1

Disposiciones Generales

Artículo 6º.- Quedan excluidas del ámbito de la mediación previa y obligatoria las siguientes causas:

18) En general, todas aquellas cuestiones en que se encuentra involucrado el orden público o que resultan indisponibles para los particulares.

2.- Ley de Mediación para el Estado de Oaxaca (Estados Unidos Mexicanos).

Artículo 5.- La mediación será aplicable:

I.- En materia civil, mercantil, familiar y vecinal o en aquellos asuntos que sean susceptibles de transacción o convenio, que no alteren el orden público, ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceros.

Los derechos y obligaciones pecuniarios de los menores o incapaces, podrán someterse a mediación por conducto de quienes ejerzan la patria potestad o tutela, sin embargo, el convenio resultante de la mediación deberá someterse a autorización judicial con intervención del Ministerio Público.

Para los efectos de esta fracción, el convenio resultante de la mediación se registrará en los términos que establecen los Códigos Civil y de Procedimientos Civiles del Estado.

II.- En materia penal en los delitos de querrela y que no sean considerados como graves.

Para este efecto si el delito se encuentra en la etapa de averiguación ante el Ministerio Público, el convenio celebrado en mediación surtirá sus efectos y para el caso de que en el convenio existan obligaciones a plazo, el no ejercicio de la acción penal se dictará hasta que éstas queden totalmente cumplidas. Si el asunto se encuentra en etapa procesal ante el órgano jurisdiccional, el Centro de Mediación remitirá el convenio al Ministerio Público adscrito para que de no haber inconveniente legal solicite al juez el sobreseimiento de la causa anexándole dicho convenio.

Para los efectos de esta fracción, el convenio resultante de la mediación se registrará en los términos que establecen los Códigos Penal y de Procedimientos Penales para el Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

3.- Ley 5/2012, de 6 de julio, de Mediación en asuntos civiles y mercantiles. Jefatura del Estado (España).

Título I

Disposiciones generales

Artículo 2. Ámbito de aplicación

2. Quedan excluidos, en todo caso, del ámbito de aplicación de esta Ley:

a) La mediación penal.

b) La mediación con las Administraciones públicas.

c) La mediación laboral.

4.- Ley 26.589. Mediación y Conciliación (República Argentina)

Artículo 5. — Controversias excluidas del procedimiento de mediación prejudicial obligatoria. El procedimiento de mediación prejudicial obligatoria no será aplicable en los siguientes casos:

- Acciones penales;
- Acciones de separación personal y divorcio, nulidad de matrimonio, filiación, patria potestad y adopción, con excepción de las cuestiones patrimoniales derivadas de éstas. El juez deberá dividir los procesos, derivando la parte patrimonial al mediador;
- Causas en que el Estado nacional, las provincias, los municipios o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o sus entidades descentralizadas sean parte, salvo en el caso que medie autorización expresa y no se trate de ninguno de los supuestos a que se refiere el artículo 841 del Código Civil;

IV.2.- Oportunidades de la Mediación en la gestión y resolución de controversias de naturaleza administrativa pública

Hasta aquí hemos hecho exclusiva mención a excepciones al empleo de la Mediación en la gestión y resolución de litigios de naturaleza administrativa —avalado incluso por análisis de Derecho comparado—, pero, ¿son acaso, en absoluto, la Mediación y la gestión y resolución de conflictos en materia administrativa, intrínseca e irremediablemente excluyentes entre sí? ¿Existe algún punto siquiera donde pudieran integrarse, donde pudieran complementarse? ¿Cuál sería el fundamento de esta eventualidad y cuáles las situaciones concretas en las que se verificaría efectivamente?

En la Introducción del presente estudio adelantábamos ya que sí consideramos posible emplear la Mediación en la gestión y resolución de

controversias administrativas públicas, tesis que sostenemos en base al siguiente presupuesto: «*En aquellas situaciones jurídico-administrativas en las que la Administración pública, conforme a la esfera de sus atribuciones y facultades, deba pronunciar el derecho en materia administrativa (la llamada: Justicia administrativa) respecto de un asunto controversial entre particulares, sometido a su consideración y que tal pronunciamiento no comporte ordinariamente la aplicación indefectible de una norma o disposición general específica de Derecho Administrativo, o sea, no vaya contra una prohibición legal, nada obsta a que sí pueda ser empleada la Mediación para la gestión y resolución de litigios de naturaleza administrativa pública*», pues a aquellas relaciones jurídico-administrativas en que la controversia verse sobre materia administrativa entre particulares entre sí y la decisión, no la constituya, irremisiblemente, una disposición concreta de orden general, la aplicación de la Mediación para su gestión y resolución, sería no sólo procedente sino, sobre todo, producente a partir de la infinidad de ventajas que tal posibilidad representaría para la actividad eficiente de la Administración pública (lo cual constituye el objeto del siguiente epígrafe).

A este primer supuesto antes señalado, pudiéramos llamarlo: *Mediación administrativa* y podría verificarse lo mismo en unidades organizadas a tal efecto dentro de la misma estructura de la Administración pública (sólo subordinadas a los organismos de la Administración Central del Estado en la que estén insertas desde el punto de vista organizativo, con independencia metodológica, funcional y operativa de éstos, regidos por la Ley y normativas de Mediación que oportunamente se promulguen), en cuyo caso se trataría propiamente de la Mediación administrativa, como en Oficinas de Mediación ordinarias a la cual pudiera la autoridad administrativa que conoce del asunto remitir la controversia a priori de su decisión definitiva si no se hubiere arribado a Acuerdo de Mediación o convalidarlo a posteriori de su materialización, de no contravenir disposición administrativa alguna, en cuyo caso contrario dispondría directamente lo que corresponda conforme a Derecho.

Esta *primera oportunidad* de empleo de la Mediación para la gestión y resolución de controversias en el ámbito de la actuación de la Administración

pública, la determina el hecho de que al asunto sometido a la consideración de la instancia administrativa no le corresponda una decisión expresamente establecida por el Derecho Administrativo, pero ante igual supuesto estaríamos para el caso en que para el asunto controvertido la ley administrativa disponga una serie de soluciones igualmente válidas (la conocida como: Potestad discrecional), lo cual constituiría la *segunda oportunidad* y variante de la Mediación administrativa.

Una *tercera oportunidad* la advertimos en la resolución de conflictos entre órganos administrativos por parte de órganos superiores. Este supuesto, si bien no implica intereses particulares, nos parece igualmente válido presentarlo.

IV.2.1- Principio para regulación normativa

Conforme a los presupuestos antes establecidos, la regulación normativa de la Mediación se reservará para el ámbito interno de la Administración pública. Esto es, disposiciones especiales internas de la Administración, sin extensión a situaciones de trascendencia externa.

A las ventajas o beneficios que comportaría para la Administración pública el empleo de la Mediación en la gestión y resolución de controversias de naturaleza administrativa pública es que está dedicada la siguiente parte de la exposición.

V.- Productividad social del empleo de la Mediación en el ámbito de la actuación administrativa pública

La nota característica de la Mediación como mecanismo de resolución de conflictos, y su valor cardinal, es que son las propias partes involucradas en la controversia y sólo ellas, las que arriban al acuerdo final como resultado de un proceso de reconciliación consensual. La responsabilidad primaria y esencial de la solución de la disputa mediante este tipo de procesos recae en las partes en sí, independientemente y sin perjuicio del loable servicio y auxilio que les provee el Mediador por virtud de sus habilidades expuestas, siendo esta particularidad lo que singulariza a la Mediación dentro del conjunto de métodos alternativos de resolución de conflictos.

En sentido general, “... la solución alternativa de disputas puede ofrecer acceso equitativo, actuar con rapidez y permitir a todos los ciudadanos participar en el proceso de toma de decisiones. Es más económico (menos costoso), más accesible y aprovechable, menos coercitivo y opresivo y se adecua mejor a adaptar sus resultados a las necesidades de las partes que cualquier procedimiento asociado a las formas tradicionales de impartir justicia. Está concebida para llegar a resultados que generen más satisfacción y mayores niveles de aprobación que las decisiones que se obtienen por fallos, así como para mejorar la capacidad para resolver disputas futuras sin intervención externa” (PICARD, C., 2007).

La resolución de conflictos a través de la Mediación presenta las siguientes ventajas para los mediados, la Administración pública y la sociedad:

- La provisión de equilibrio y satisfacción a sus expectativas.
- La dispensa de llevar el asunto controversial a un Tribunal y hacerlo más profundo, extenso y no solucionable de manera amistosa.
- La solución de la situación controvertida de una manera más rápida, en un ambiente privado y confidencial y sin un alto costo emocional y sentimental.
- La evitación de hacer pública la disputa y del desvío de energías de objetivos realmente esenciales.
- Reducción de la acumulación de asuntos a resolver por el sistema de órganos administrativos públicos, transfiriéndose su gestión y resolución a Oficinas de Mediación.

Ahora bien, además de estas ventajas generales, para el caso concreto de la gestión y resolución de litigios de naturaleza administrativa pública, ante cuáles supuestos específicos nos encontramos y que, en definitiva, determinan la virtualidad del empleo de la Mediación en su resolución.

Antes de abordar esta problemática, quisiera volver sobre las consideraciones del Dr. Armando Castanedo, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, referidas a que “*Lo popular de la competencia, de la confrontación, nos lleva a pensar que el ejercicio de formas cooperativas [de solución de conflictos] no es una adquisición*

natural, sino que requiere de esfuerzo; implica un aprendizaje dirigido” (Castanedo Abay, A., 2009). Afirmación que correlacionamos con la idea del Dr. Miguel A. Roca, profesor de la Facultad de Psicología de la propia Universidad, de que “[...] un valioso recurso para ser cada vez mejores seres humanos, lo constituye alguien con quien comunicarse. Alguien que nos ofrezca un espacio donde seguramente serán escuchados no sólo nuestros sueños y proyectos. Alguien que nos escuchará atenta y comprensivamente sin pretender hacernos creer desde el primer momento que estamos en un error y que si fuera él haría las cosas de forma bien distinta. Alguien que no sea ni un juez ni un censor de aquello que queremos contarle... alguien que respete nuestros legítimos derechos a tomar nuestras propias decisiones y actuar en consecuencia. Alguien capaz de dedicarnos su tiempo —¡su valioso tiempo!— que muestre interés por aquello que le estamos contando y no manifieste aburrimiento o lo subvalore. Alguien discreto que no divulgará a terceros lo que le hemos confiado” (Roca, M. A., 1992) (Castanedo Abay, A., 2009).

Por las características del proceso de la actividad laboral (relación de empleo) administrativa pública que desarrolla el funcionario público; condiciones objetivas como: las funciones, contenido de la tarea, condiciones de trabajo (iluminación, materiales de trabajo, mobiliario adecuado, la información y documentación y tipo de soporte de esta información, ...), nivel de exigencia y responsabilidad social de la tarea (servicio a la ciudadanía), sobrecarga de trabajo y apremio de tiempo (considerable volumen, magnitud o complejidad de la tarea y reducido tiempo disponible para realizarla), falta de personal, entre otras, en relación con estados subjetivos que pudieran desencadenarse como; sensación de que no se avanza en el cumplimiento de la tarea, de acumulación de expedientes administrativos a resolver sin despachar, de consumo de un promedio de tiempo mayor para el cumplimiento de tareas laborales que el que el cumplimiento de las mismas tareas le precisaba antes, de cansancio y de disminución de rendimiento, ..., ejercen una influencia significativa cierta sobre el agente o funcionario público que, de no canalizarse de manera productiva, pudieran provocar efectos negativos sobre el mismo.

La producción de estos efectos negativos en el funcionario pudiera darse, incluso, a partir de la materialización de la tendencia de considerar que la disminución de la capacidad de rendimiento pudiera superarse aumentando el esfuerzo, cuya comprobación práctica ciertamente genera resultados positivos en un primer momento, pero que luego, esta sobrecarga psíquica mantenida produce efectos negativos de naturaleza agravada, expresados de distintas maneras, como; empeoramiento de los parámetros de rendimiento, desviaciones de las normas, ausencias, recuperación insuficiente en el tiempo libre hasta la próxima jornada de trabajo, recepción falsa o incompleta de las indicaciones e instrucciones que recibe, que, asociados a sensaciones de cansancio, constituyen indicios inequívocos de fatiga psíquica, en la que el sujeto experimenta una disminución del bienestar psíquico y social, la cual, de surgir una valoración negativa de la situación laboral por el sujeto, trasciende al estado subjetivo de hastío psíquico. *“En el estado de hastío psíquico el individuo se irrita fácilmente, está de mal humor y enfadado. Tiene un malestar y una aversión fuerte contra la actividad exigida”* (Martínez Rodríguez, M. y Vázquez Villazón, M., 2007). En otros casos puede comprobarse estrés, *“un desequilibrio sustancial (percibido) entre la demanda y la capacidad de respuesta (del individuo) bajo condiciones en las que el fracaso ante esta demanda posee importantes consecuencias”* (Martínez Rodríguez, M. y Vázquez Villazón, M., 2007), y, excepcionalmente, burnout o *“síndrome del quemado”*, en el que *“[...] el trabajador no puede ver cumplidas sus expectativas en relación con su trabajo, siente que ha perdido el control de la situación... que las demás personas de su entorno no colaboran con él. Se produce una actitud fría y despersonalizada en la relación hacia los demás, sentimiento de insatisfacción personal, depresión y somatizaciones, agotamiento físico [...]”* (Martínez Rodríguez, M. y Vázquez Villazón, M., 2007).

Ante este panorama, la Mediación en el ámbito de la actuación de la Administración pública, aún en su excepcionalidad comentada, opera en dos sentidos; uno hacia el ciudadano y otro hacia el funcionario, pero, para este último, en particular, actúa a su vez en otros dos sentidos, pues, por una parte, incide sobre la ejecución efectiva de su cometido público al restársele considerable volumen de trabajo, que, en caso contrario (en ausencia de la

Mediación), la rutina cotidiana del trabajo impersonaliza su labor administrativa, y su trabajo no sería ya tanto necesidades concretas de los ciudadanos (que se realizan más a través de la Mediación) como una alineación interminable, perturbadora y agobiante de expedientes gubernativos a despachar, mientras, los resultados de la Mediación, lo abocan a reflexionar sobre intereses y necesidades particulares vitales de ese ciudadano concreto, que no es igual a la de alguno otro. Lo hace analizar la necesidad de efectividad y eficiencia de su actuación, de la trascendencia e importancia social de su actividad, en el consabido de que el funcionario administrativo es una especie particular de trabajador; una persona que debe poseer una vocación de servidor público más que de obtener una mera retribución por su labor. Una retribución que, de común, no se incrementa proporcionalmente con la calidad y cantidad de su trabajo como pudiera suceder en el sector empresarial o privado, pero que, igual, es necesario y trascendente²².

En el otro sentido en que la Mediación actúa hacia el funcionario, es en la dirección de estrategia de valoración y compensación del agente, desviando la atención del funcionario de la tarea, a partir de cortar eventualmente su realización rutinaria y cambiar de ambiente, lo cual operaría como incentivo del trabajador, generando sentimientos de confianza, aumentando la motivación la capacidad de trabajo y, en definitiva, mejorando su calidad de vida.

Hacia el ciudadano, en el ámbito de la actividad administrativa pública, la Mediación funciona en el sentido de colocarlo en el punto de reflexionar sobre la complejidad de los cometidos públicos, su carácter de servidor público, su labor de proveedor y velador de la satisfacción de necesidades generales de la sociedad y, por, sobre todo, de la necesidad de ciudadanos participativos, colaboradores administrativos, coadyuvantes de la Administración, más que competidores de ésta pero, a su vez, controladores del ejercicio de la actividad administrativa²³.

22 “[...] la burocracia instituye una relación entre autoridades legalmente establecidas y sus funcionarios subordinados, que se caracteriza por [...] sueldos fijos en dinero [...]”. *Ibíd.*, p.96.

23 Con independencia de sus alusiones circunstanciales, en el texto [Filosofía del Derecho, Hegel, 1821] hay tres aspectos que deben ser considerados en el análisis del control del ejercicio de la autoridad gubernamental; “[...] la tendencia de los funcionarios públicos a desarrollar y desplegar un espíritu de cuerpo y los peligros de un abuso de autoridad, que

VI.- Consideraciones finales

La Mediación transforma las posturas de los mediados desde sus posiciones a sus verdaderos intereses y necesidades, en este sentido, coloca a las partes en el punto de trabajar juntos en una misma dirección, que es, justamente, la de visualizar, de conjunto, posibilidades nuevas, horizontes más amplios, que sus miradas individuales, cada una por sí, independientes y desconectadas, no podrían alcanzar. Personalmente siempre he considerado que la Mediación es la operacionalización del proverbio que reza: “Solos llegamos más rápido, juntos, llegamos más lejos”. De este modo, la Mediación en el contexto de la Administración pública, pudiera contribuir a estimular a ciudadanos en los que, en caso contrario, se fomentaría la pasividad, en el entendido de que el carácter de ciudadanía implica una participación decidida y responsable en los asuntos comunes de la sociedad, que, por comunes, son particulares, asumiendo el compromiso que corresponde a todos los miembros de la sociedad. Constituye una opción de crecimiento, de aprender valores y comportamientos sociales, de combatir el individualismo, generando espacios para proyectos incluyentes, colectivos.

La práctica positiva real de la Mediación hoy (comienzos del año 2019) en nuestro país, es reducida, limitándose su aplicación y ejercicio al ámbito de unas pocas instituciones sociales (algunas Sedes provinciales de la Unión Nacional de Juristas de Cuba, Casas de la Mujer y la Familia adscriptas a la Federación de Mujeres Cubanas, el Centro “Félix Varela” y algún que otro foro menos conocido) e implementada de manera formal únicamente en la Corte Cubana de Arbitraje Comercial Internacional adscripta a la Cámara de Comercio de la República de Cuba, lo que hace a esta Técnica, mecanismo o método, alternativo a las vías tradicionales del sistema de adversarios en la

son inherentes al sigilo que caracteriza la actividad profesional [...]”. Ibídem, p.102. “En su exposición sobre la burocracia, Max Weber [Sociólogo alemán] aludió a un importante obstáculo que se levanta en el campo de la responsabilidad: la tendencia de los funcionarios a aumentar su natural superioridad como expertos manteniendo en secreto sus conocimientos e intenciones...” Ibídem, p.103. “El problema básico del control fue formulado por Hegel en su Filosofía del Derecho en 1821, en la cual explico que el soberano desde arriba y los derechos de las corporaciones desde abajo, impedirían a la burocracia «adquirir la posición apartada de una aristocracia y utilizar su educación y calificación como medios para una tiranía arbitraria»” Ibídem, p.102. “Para ser «moderno» un gobierno debe confiar en dichos conocimientos profesionales, pero para ser responsable debe, en cambio, guardar bajo control estos juicios discrecionales que son indispensables para el trabajo profesional y para el buen gobierno” Ibídem, p.103.

litis judicial, para la gestión y resolución de disputas o conflictos, una realidad poco menos que inexistente en nuestro contexto patrio dado su alcance mínimo.

Sobradas son las razones que justifican la implementación de la Mediación en nuestra sociedad y no pocas las voces que reclaman la aprobación de una “Ley de Mediación” entre nosotros, eventualidad todavía un poco lejana en este momento a criterio de este autor, no obstante, su reconocimiento constitucional (VER, Nota al pie No. 1). La demanda de transformación productiva como componente estratégico del desarrollo de nuestro país, la necesidad de alcance de un alto y sostenido crecimiento de la economía y del incremento de la eficiencia y competitividad de nuestra actividad económica, sumado a la presencia hoy de diversidad de actores económicos y formas de propiedad (estatal, cooperativa, mixta, privada,...) y de gestión en las relaciones económicas actuales, con el ascenso novedoso de actores económicos de carácter privado (pequeños negocios realizados en lo fundamental por el trabajador y su familia, Empresas privadas de mediana, pequeña y microescala, que desarrollan actividades complementarias en beneficio de toda la economía) de lo que resulta la ampliación del sector no estatal en la vida económica de la nación, viene a añadir un elemento más de presión al parto de una regularización formal de la práctica de la Mediación en Cuba.

Razonando precisamente en torno a la necesidad de una Ley que regule la práctica de la Mediación en nuestro país, es que, aunque en lo común de las intervenciones se demande la promulgación de una normativa jurídica de Mediación, nos estremece la virtualidad —no sin sonrojo— de las lecciones de los clásicos del marxismo, en especial en cuanto a que “[...] *la sociedad no se basa en la ley. Esta es una fantasía de los juristas. Al contrario, la ley debe basarse en la sociedad, ser la expresión de sus intereses y necesidades [...]*”²⁴ (constantemente intercambiables), de su desarrollo, y transformación continuos, “[...] *y, en última instancia, [del] desarrollo de las fuerzas productivas y de las condiciones de intercambio [...]*”²⁵, en lo cual el genio de

24 Marx, C., citado por Kelle, V., y Kovalzon, M., en “*La conciencia jurídica, formas de la conciencia social*”, Editora Política, La Habana, 1963, p.6.

25 Engel, F., citado por Kelle, V., y Kovalzon, M., en “*La conciencia jurídica, formas de la conciencia social*”, op.cit., p. 6.

Tréveris tampoco se equivocó, pues si bien no contamos hoy mismo con una Ley de Mediación, es posible su expansión a partir de los espacios que nuestro sistema de Derecho actual ofrece.

Subvirtiendo la doctrina de Maquiavelo, podríamos concluir exponiendo: ofrezcamos medios nobles que enaltezcan la dignidad del hombre, que los fines serán siempre loables.

Referencias bibliográficas

- Bendix, Reinhard, Burocracia. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Edición Española. Aguilar S.A. de ediciones, 1974, Vol. 2.
- Calviño Valdés-Faully, Manuel, “*Orientación Psicológica. Esquema referencial de alternativa múltiple*”, Editorial Ciencia y Técnica, La Habana, 2000.
- Castanedo abay, armando, “*Mediación, alternativa para la resolución de conflictos*”, Ediciones ONBC, La Habana, 2009.
- Eduardo García de Enterría y Tomás – Ramón Fernández, “*Curso de Derecho Administrativo*”. Segunda Edición. Tomos I y II, Civitas S.A., Madrid, 1990.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1948.
- Frankl, Viktor Emil. *El hombre en busca de sentido*. Herder Editorial. Barcelona, España, 1946.
- Fuentes ávila, mara, “*Mediación en la solución de conflictos*”, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2012.
- Hernández Corujo, Enrique, “*Procedimientos Administrativos Internos*”, Editorial Lex, La Habana, 1955.
- Kaufman, Herber. La función administrativa. *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*. Edición Española. Aguilar S.A. de ediciones, 1978, Vol. I.
- Kelle, V., Y Kovalzon, M., en “*La conciencia jurídica, formas de la conciencia social*”, Editora Política, La Habana, 1963.

Legislación Administrativa. Tirant Lo Blanch. Valencia, 1999.

Manzano Mier, M., (compiladora), *Introducción a la percepción*, Editorial Félix Varela, La Habana, 2006.

Martínez rodríguez, marta y vázquez villazón, marta, “*Psicología organizacional I. Selección de lecturas*”, Editorial Félix Varela, La Habana, 2007.

Marx, C., Tesis sobre Feuerbach. En “*La Ideología Alemana*”, Editora Política, La Habana, 1979.

Picard, Cheryl A., “*Mediación en conflictos interpersonales y de pequeños grupos*”, Publicaciones Acuario, Centro Félix Varela, La Habana, 2007.

2.3 La calidad de los servicios públicos en el contexto de la actualización del modelo económico cubano

The quality of the public services in the context of the upgrade of the Cuban economic pattern

Manuel Santos Rodríguez²⁶

“[...] ser bueno es el único modo de ser dichoso. Ser culto es el único modo de ser libre, pero en lo común de la naturaleza humana, se necesita ser próspero para ser bueno”.

José Martí Pérez Nueva York,

mayo

de 1884, Revista La América.

Resumen

Basado en las indicaciones de los documentos de la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución; y la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista, aprobados en el 7mo Congreso del Partido y por la Asamblea Nacional en el año 2016, se realiza un análisis documental de la aplicación de la calidad en el ámbito de las instituciones de la administración pública, con el objetivo de identificar los retos que deben enfrentar estas instituciones para lograr transformaciones profundas en las cualidades de los servicios públicos que garanticen la permanencia en el nivel de los servicios, la constancia y continuidad, mostrando una total transparencia y garantía de la participación popular en su escrutinio.

Palabras claves: *Actualización del modelo económico; Administración pública; Calidad; Servicios públicos*

26 Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana.

Abstract

Based on the indications in the documents of the Update of the Guidelines of the Economic and Social Policy of the Party and the Revolution; and the Conceptualization of the Cuban Economic and Social Model of Socialist Development, approved in the 7th Congress of the Party and by the National Assembly in 2016, a documentary analysis of the application of the quality in the scope of the institutions of the administration with the objective of identifying the challenges that these institutions must face in order to achieve profound transformations in the qualities of public services, guarantee the permanence in the level of services, constancy and continuity, showing a total transparency and guarantee of participation popular in its scrutiny.

Key words: *Updating the economic model; Public administration; Quality; Public services*

Introducción

En el proceso de la actualización del modelo económico cubano, la calidad de los servicios públicos, entre otros componentes, contribuye al objetivo de consolidar los principios del socialismo en Cuba y perfeccionar el desarrollo económico y social, proyectando la visión de una nación soberana independiente, socialista, democrática, próspera y sostenible.

El proceso de actualización del modelo económico cubano basado en la esencia del concepto de Revolución, que el Comandante en Jefe resumiera el primero de mayo del año 2000, implica la transformación a nivel social y económico para impulsar y consolidar la construcción de la sociedad socialista, en particular lograr el eficiente y eficaz desempeño de las instituciones de la administración pública y los servicios que deben prestar a nivel social, que expresa: en el capítulo 1: Los principios que sustentan el modelo y sus principales transformaciones, párrafo 108 lo siguiente: “Las conquistas sociales se consolidan, con prioridad en la calidad de la educación, la salud, la cultura, el deporte, y la protección social a todas las personas que realmente la requieren. Esta última, en adecuado equilibrio con las responsabilidades que competen al Estado —como garante de la seguridad y

asistencia sociales—, y las de los individuos, la comunidad y las familias como célula fundamental de la sociedad”.

En la Actualización de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2016 – 2021, aprobados en el 7mo. Congreso del Partido en abril de 2016 y por la Asamblea Nacional del Poder Popular en julio del propio año, en el Capítulo V Política de Ciencia, Tecnología, Innovación y Medio Ambiente, se prioriza en su Lineamiento 109, *“Culminación del perfeccionamiento del sistema de normalización, metrología y aseguramiento de la calidad, en correspondencia con los objetivos priorizados del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, alcanzando a todos los actores económico del país”*, debiéndose considerar además, a todo aquello que constituya la prestación de los servicios público, tanto en su finalidad económica como social.

En el Capítulo VI Política social, en los lineamientos generales, se señala para los servicios públicos el perfeccionamiento de determinados aspectos y logren la eficiencia y eficacia en el orden económico y social, mencionando la calidad de manera directa o sobre entendida. De igual manera esta consideración está en las políticas dirigidas a los diferentes sectores económicos y sociales del país. Concluyendo con el Capítulo XIII Perfeccionamiento de Sistemas y Órganos de Dirección.

Ello presupone que la administración pública y los servicios que ella presta bajo las políticas establecidas, obligan a sus entidades a satisfacer las necesidades colectivas e individuales, y desarrollar un proceso de transformaciones profundas en las cualidades de los servicios públicos, para su permanencia, constancia y continuidad; que sean agradables, amables, respetuosos y honestos. Y muestren una total transparencia al ciudadano, garantizando la participación popular en su escrutinio. Todo ello implica calidad total de los servicios públicos.

Por lo tanto los documentos directivos emanados por el VII Congreso del Partido y su Conferencia Nacional, aprobados por la Asamblea Nacional en el año 2016, constituye un imperativo en el enfrentamiento de la calidad de los servicios públicos, a lo que en el momento actual obliga a administración pública estudiar los problemas que ello implica y desarrollar una cultura por

la calidad, tomando como referente la experiencia acumulada y el conocimiento obtenido en las investigaciones y la aplicación de la innovaciones que en este mundo de la administración pública se desarrolla y se aplica en el mundo contemporáneo.

Método

Aplicación del análisis documental y síntesis, revisando entre documentos y libros fundamentales cuyos contenidos resultaron pertinentes y relevantes para los objetivos del presente trabajo.

Desarrollo

Los servicios públicos es una actividad exclusiva del Estado, organizada conforme a disposiciones legales reglamentadas, con el fin de satisfacer continua, uniforme y regular las necesidades de interés general, donde el ciudadano no tiene opción de elegir entre varios oferentes. En que el sector público debe responder a estrategias y políticas que escapan a su control directo, intentando satisfacer a múltiples usuarios que no necesariamente aceptan voluntariamente sus servicios, abordando las necesidades individuales y a su vez estableciendo un equilibrio entre necesidades individuales, sociales y políticas del Estado.

La transformación de los servicios públicos implica retos, que como expresara Nicolás Maquiavelo (1469 – 1527) *“Nada hay más difícil de emprender, más peligroso de conducir, más incierto de lograr, que la introducción de un orden de cosas nuevas”*.

De ahí se puede comprender el reto que constituye la introducción de transformaciones profundas en las cualidades de los servicios públicos, que garantice la permanencia en el nivel de los servicios, constancia y continuidad; que sean agradables, amables, respetuosos y honestos.

Otra cualidad desde la perspectiva de lo que el usuario aspira del servicio público, que debe ser correcto, legal y ético, rompiendo con todo tipo de esquematismos y formalismos burocráticos, creándose una dependencia mutua entre el usuario y el servidor público que lo presta, de tal manera que

se caracterice por ofrecer información expedita y oportuna; soluciones y respuestas efectivas, jamás excusas; atención personalizada al usuario; celeridad en la atención.

Desde la óptica crítica los servicios públicos deben ser visibles y comprobables en el tiempo, tanto en sus procesos internos como externos, que muestre una total transparencia al ciudadano que acude como usuario, garantizando la participación popular en su escrutinio.

El sector público en sus funciones debe responder a estrategias y políticas que escapan a su control directo ,puesto que son lideradas por las altas esferas del Estado, lo que lo obliga a dar servicios dentro de un contexto político, equilibrando necesidades políticas y los requerimientos de los interesados; por lo que tiene que satisfacer a múltiples usuarios que no necesariamente aceptan voluntariamente sus servicios; limitados en la elección del mercado o grupos de usuarios a los que se les presta los servicios. Otro elemento al que está sujeto el sector público es cómo abordar las necesidades del individuo, estableciendo un equilibrio con las comunitarias, las del usuario del servicio y las que no los utiliza, las de quienes se benefician y las que no.

En el contexto de las entidades del servicio público ante las transformaciones que demanda la actualización del modelo económico cubano, hay que acometer un trabajo de perfeccionamiento de las mismas, en que se debe tener en cuenta que lo que se haga por perfeccionar el servicio es posible porque todas las organizaciones son mejorables, teniendo en cuenta su cultura organizacional como ente singular, partiendo del conocimiento de cuál es su situación presente y tratar de construir en ellas un proceso de mejora ininterrumpido. Centrando la gestión de las organizaciones en los procesos, como conjunto de recursos y actividades interrelacionadas que transforman los elementos de entrada en elementos de salida con valores agregados altamente positivos.

Se debe tener en consideración en los procesos y los subprocesos las organizaciones elementales internas integrantes de la entidad; y con los de las organizaciones externas que interactúan pertenecientes a proveedores y usuarios, de tal modo que los límites de la entidad que presta los servicios

públicos quedan difusos en este sentido y se debe tener en consideración para cualquier cambio.

En el proceso de transformación o cambio que se demanda en los servicios públicos, el instrumento principal para lograr las mejoras son las personas, su formación y motivación, creándose una cultura organizativa de armonía, prestando la atención que los cambios deben realizarse sin causar daños traumáticos en la urdimbre social de la organización.

La calidad en la actualidad se ha extendido a todos los ámbitos de las organizaciones públicas, desde la atención al ciudadano hasta los procesos más complejos que llevan a su desempeño. La calidad se ha transformado en un modo integrador de realizar las tareas, una manera óptima de hacer las cosas, imprescindibles para lograr la satisfacción de los ciudadanos a quienes sirve la administración pública. Por lo que *“La calidad de los servicios públicos es el conjunto de propiedades y características de un servicio, producto o proceso, que satisface las necesidades establecidas por el usuario, el ciudadano o el cliente de los mismos”*.

Desde la perspectiva de cómo está estructurada la calidad de los servicios públicos, la vemos como “Calidad programada” cuando la organización prestataria diseña la manera de cómo va prestar el servicio, con los procesos y subprocesos que se conciben para ello en el plano virtual. Por otra parte tenemos la *“Calidad realizada”* que no es más que el resultado real y tangible de como en realidad esto es realizado. Pero tenemos la *“Calidad percibida”* por el ciudadano o usuario del servicio, en que este tiene la expectativa de un *“servicio esperado”* en un inicio y un *“servicio recibido”* al final, donde intervienen elementos tangibles, la fiabilidad del servicio, la capacidad de respuesta institucional, la seguridad del servicio y la empatía que se logre entre el funcionario público y el usuario que solicita el servicio.

La calidad en los servicios públicos

Al tratar los servicios públicos puede surgir la incógnita de por qué el Estado tiene que preocuparse por la calidad de los servicios públicos, si estos son competencia exclusiva de la administración pública, dado que no existe ningún otro ente que compita en la prestación de los mismos.

En este caso la respuesta es, porque los servicios públicos se entregan con calidad dígase, sin errores, sin faltas, sin lentitud, con uso eficiente de los recursos humanos y económicos, entre otros componentes; generando credibilidad y confianza en las organizaciones del Estado, con el objetivo en lo social de proporcionar un valor añadido al bienestar general.

La calidad de los servicios públicos es una exigencia institucional, obligación irrestricta de la administración pública, por lo tanto es una responsabilidad de todas las instituciones que la integran. En consecuencia por las cualidades circunstanciales en que se desarrollan los servicios públicos en que el usuario no tiene opción de elegir en el “*mercado*”, la calidad es un recurso para compensar las desigualdades de la ciudadanía

La calidad de los servicios públicos es intangible, la percibe el ciudadano y usuario en el momento que los reciben pero, la calidad es posible lograrla porque en ella intervienen todos, está presente en todas las actividades de una entidad, la mejora constante de los procesos de los servicios es la base de la calidad. Trabajar con calidad implica simpleza, agilidad, eficiencia y eficacia.

La capacidad de trabajar en equipo, en cooperación, es el camino para avanzar en la gestión de la calidad e importante además, la capacidad innovadora que desarrollen las organizaciones de servicios públicos en la búsqueda de una mayor calidad, sobre la base de su gestión en la reducción de los costos y el incremento de los beneficios para ella y la población que es su razón de existir.

La satisfacción del usuario de los servicios públicos se puede medir en diferentes niveles, desde la perspectiva de la calidad a saber:

- La percibida en la atención.
- En los procesos y subprocesos que integran el servicio
- La eficiencia de los tiempos de espera.
- Las actitudes de respeto de los servidores públicos.
- La información brindada y comunicación establecida.
- Las condiciones e imágenes de las instalaciones donde se ofrecen.
- En la eficacia de los servicios prestados.

- El desarrollo de la calidad total en entidades de servicios públicos

En el presente las entidades de servicios públicos se deben plantear la “*Calidad Total*”, que no es más que la estrategia enfocada a satisfacer las necesidades de los ciudadanos o usuario que acuden a ellas o las entidades reclamen la participación de la ciudadanía para recibir los servicios que por mandato de estrategias y políticas lideradas por las altas esferas del Estado le son encomendadas.

Cuando se habla de calidad total no sólo se debe enfocar al servicio en sí mismo, sino engloba a lo organizacional y gerencial de la entidad, donde las personas que la integran deben estar comprometidos con los objetivos, misiones y funciones de la organización. Y el sistema de gestión está íntimamente relacionado con el concepto de la mejora continua en proceso ascendente en espiral y en consecuencia influye sobre las fases de control y aseguramiento de la calidad de las prestaciones personales y sociales.

Un aspecto sobre el que debe hacerse insistencia es la relación existente entre la calidad y la receptividad que no es más que el nexo que existe entre brindar unos buenos servicios y la buena atención a través del capital humano de la entidad de servicio público que brinda al usuario. Que implica no sólo brindar un buen servicio, sino la accesibilidad que se ofrece al usuario a los servicios prestados. Por lo tanto la tecnología de calidad brinda excelencia en la prestación técnica, pero si no hay receptividad en el funcionario público que presta el servicio, éste carecerá de calidad. Por lo tanto no basta la excelencia en la prestación del servicio, esta tiene que estar acompañada en el trato humano del servidor público, caracterizado por su amabilidad, eficiencia y corrección.

La administración pública como organización prestataria de servicios a la ciudadanía se ha desarrollado en la medida que el Estado se ha complejizado, transitando por dos etapas, Una primera de carácter cuantitativo dirigida a satisfacer las demandas de los usuarios en respuestas a las políticas públicas establecida; pasando a otra etapa cualitativamente superior en que se persigue ganar en prestigio y autoridad dirigida a la búsqueda de mayor calidad en los servicios respondiendo a mayor operatividad, efectividad, eficacia y responsabilidad social.

La medición de la calidad de los servicios públicos

La calidad de los servicios públicos se puede conceptualizar como el nivel adecuado y acorde que debe garantizarse en un servicio cumpliendo con las necesidades y expectativas del usuario.

Mejorar los servicios públicos hacia una cualidad superior sólo es posible mediante la evaluación de estos, no se puede participar y mejorar los procesos si no se interviene en profundidad la realidad de la organización.

La calidad de un servicio público debe poder evaluarse, del mismo modo que puede evaluarse dicho servicio público; la evaluación de su calidad debe ser público, transitando por la evaluación sistemática de mejorar los procesos en cada una de sus fases y adecuándolo a las condiciones de eficiencia, eficacia y desempeño que supone su correcta prestación.

El reflejo de una cultura adquirida por la administración pública es lo que determina la iniciativa de la necesidad de evaluar la calidad del servicio que presta, no se impone, por lo que hay que desarrollar la cultura, cada entidad debe entender cuando es el mejor momento para iniciar este proceso, sobre que considere más adecuado a su realidad organizativa.

La evaluación de la calidad de los servicios en las modalidades de autoevaluación y evaluación general, debe tener como base los instrumentos objetivos de las políticas públicas del Estado que se desarrollen en la organización en particular.

La importancia de la medición de la calidad de un servicio pública supone la adopción de modelos por lo general aceptados que permitan hacer comparaciones compatibles de los resultados entre las diferentes administraciones públicas y permitir el intercambio dinámico de las experiencias. De este modo la evaluación debe ser integral y objetiva, sobre bases de evidencias tangibles y los resultados obtenidos, conclusiones y propuesta de mejoras deben ser públicos. Lo que fortalece el estado de opinión favorable de los usuarios por los servicios y agrega un valor significativo a los mismos.

La calidad de los servicios públicos podrá ser determinada por la relación existente entre los resultados que se desean obtener, los que efectivamente se

consiguen, los que esperan los ciudadanos usuarios de los servicios públicos de que se trate y lo que define la legislación vigente en cada materia, dígame políticas públicas entre otras. Lo que permite prever la fijación de los compromisos asumidos y la de sus correspondientes indicadores.

La calidad de los servicios públicos que tiene la administración pública como responsabilidad, el reto de las expectativas de los ciudadanos en el desarrollo de las competencias gerenciales de la gestión pública. En los momentos actuales, el sector público tiene que ser activo en la configuración de la sociedad del conocimiento, potenciar la innovación y la investigación. Más allá del desafío que supone crear una administración pública moderna,

Otros retos institucionales de la administración pública que debe enfrentar es que las obligaciones del servicio público generalmente son no excluyentes. Todos los ciudadanos necesitan de sus servicios, independientemente de su preparación, capacidades, ingresos o localización geográfica. Contrariamente al servicio privado, el no puede escoger a sus usuarios.

Un buen servicio público no tiene fronteras y será reconocido siempre en cualquier lugar que se lo ofrezca. En contraposición, un mal servicio público nunca tendrá futuro y será recordado como una mala experiencia vivida.

La gestión, mejora y solución de problemas en la gestión pública

El imperativo de la administración pública de la necesidad de potenciar la innovación y la investigación como se expresó anteriormente, enfrenta a las organizaciones y sus recursos humanos de apropiarse de los conocimientos y habilidades necesarios que le permitan conocer, dominar, instrumentar, aplicar, obtener resultados, analizarlos y proyectar acciones de perfeccionamiento de la gestión y mejora de los servicios y para ello requiere de herramientas dirigidas:

- Para la gestión de la calidad.
- Para la mejora y solución de problemas
- Para la planificación
- Para el control

El manejo de las herramientas y uso adecuado de las mismas es complejo, requiriendo de la consecución de esfuerzos de todos los integrantes de la entidad, el patrocinio de la alta dirección de las organizaciones y persistente dedicación para alcanzar los objetivos que se proyectan para el mejoramiento de la calidad de los servicios.

Conclusiones

En la actualidad hay una creciente preocupación sobre la gestión y perfeccionamiento de los servicios públicos que desarrollan las administraciones públicas, por mandatos de las políticas gubernamentales establecidas, desarrollando mucha literatura como enfrentar la calidad total de los servicios, extrapolar las experiencias e investigaciones desarrollado en el ámbito del sistema empresarial.

La calidad de un servicio público debe poder evaluarse, del mismo modo que puede evaluarse dicho servicio público; la evaluación de su calidad debe ser público, transitando por la evaluación sistemática de mejorar los procesos en cada una de sus fases y adecuándolo a las condiciones de eficiencia, eficacia y desempeño que supone su correcta prestación.

Sin dudas existen muchos factores que intervienen en los procesos para el perfeccionamiento de la calidad de las instituciones de la administración pública y los servicios que por obligación tienen que dar a los usuarios, ante las expectativas de los ciudadanos en el desempeño de las competencias gerenciales de la gestión pública. Donde el factor humano en el servidor público, juega un papel determinante en los resultado percibidos por los usuarios.

El cómo medir la calidad de un servicio público supone la adopción de modelos generalmente aceptados que permitan comparaciones compatible entre las diferentes administraciones públicas y el intercambio dinámico de experiencias. Además del modo de realizar una evaluación integral y objetiva de los resultados. Utilizando herramientas susceptibles en su aplicación que requieren su dominio para obtener provechosos resultados.

La creación de una cultura de la calidad de los servicios en las instituciones de la administración pública es lo que determina la iniciativa de la necesidad de desarrollarla y evaluarla, no se puede imponer, cada entidad debe decidir el momento para iniciar el proceso adecuado a su realidad organizativa

Bibliografía

- Ballart, Xavier. *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudios de caso. Capítulo III Conceptos, clases, propósitos, intereses y criterios de evaluación.* Colección: Estudios. Serie: Administración del estado. Ministerio para la Administraciones Públicas, 1992. ISBN: 84-7088-623-1.
http://ibcm.blog.unq.edu.ar/wp-content/uploads/sites/28/2014/03/Ballart_como-evaluar-programs-publicos.pdf
- Bañón, Rafael y Carrillo Ernesto (compiladores). *La nueva Administración Pública. Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas*, Madrid 1997. https://www.researchgate.net/profile/Ernesto_Carrillo/publication/44459469_La_nueva_administracion_publica_Rafael_Banon_y_Ernesto_Carrillo_comps/links/56b4a23308ae922e6c02045c.pdf
- Camarasa Casterá, Juan José. *La Calidad en la Administración Pública. Revista Calidad.* abril 2004 educar en el 2000, pps. 9 – 20 Canyelles, José María (Responsable global), Responsabilidad social de las administraciones públicas. Revista de Contabilidad y Dirección. Vol. 13, año 2011, pp77 – 104.
http://www.accid.org/revista/documents/Responsabilidad_social_de_las_administraciones_publicas.pdf
- Cervera Taulat, A. Construcción de un modelo de orientación al mercado en las administraciones públicas. Investigaciones Europeas, Vol. 5, N° 3, 1999, pp. 41-62. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/785071.pdf>
- Gómez Díaz de León, Carlos: *Administración pública contemporánea.* Editora McGraw-Hill Interamericana Editores, S. A. de C. V. 1998. ISBN 970-10-1893-1
- Iglesias Morell, Antonio. *Calidad de los Servicios Públicos.* Maestría en Administración Pública. Diapositivas de clases

Martín-Castilla, Juan Ignacio. *La administración inteligente: un modelo de administración pública orientada al servicio del ciudadano*. Universidad Autónoma de Madrid. Auditoría Pública nº 36 (2005) p.p. 47-60. http://asocex.es/wp-content/uploads/PDF/200507_36_47.pdf

Martín Mateo, Ramón. *El sistema administrativo clásico y su permeabilidad a los nuevos paradigmas de la calidad total*. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/17223.pdf>

Muñoz Machado, Andrés: *La gestión de la calidad total en la administración pública*. España. Ediciones Díaz de Santos, año 2007. ISBN 978-84-7978-413-3

Nevado-Batalla Moreno, Pedro T. *Calidad de los servicios*. Universidad de Salamanca. Estudios. Socio-Jurídicos vol.5 no.1 Bogotá Jan./June 2003, ISSN 0124-0579. http://www.scielo.org.co/scielo.php?pid=S0124-05792003000100001&script=sci_arttext&tlng=en

Estudio Socio-Jurídicos Ochoa Meza, María C. *El pensamiento del “Ché” Guevara sobre la calidad y la excelencia revolucionaria*. <http://alertaroja.net/04.01.2014/el-pensamiento-del-che-guevara-sobre-la-calidad-y-la-excelencia-revolucionaria/>

Partido Comunista de Cuba, PCC (2016). *Actualización de los lineamientos para el período 2016–2021*, La Habana, Cuba.

_____. *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista*, La Habana, Cuba.

Rodríguez Garraza: *La calidad y la mejora en la Administración Pública*. AENOR Ediciones, 2012. ISBN: 978-84-8143-82-9.

Sánchez González, José Juan: *La Administración pública como ciencia. Su objeto y su estudio*. Primera edición enero de 2001. Editorial Plaza y Valdés S.A. de C.V. ISBN 968-856-82-1

Santos Rodríguez, Manuel (2016). *La gerencia de la calidad como herramienta de mejora continua en la administración pública*. Diapositivas de clases.

Ramió Matas, Carles: *Externalización de servicios públicos y corrientes neoempresariales: los problemas de la administración relacional en el contexto de un gobierno multinivel*. Panel: *Nuevos modelos de*

relaciones para la prestación de servicios públicos. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0038532.pdf>

: El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina: e-administración y sector público en el siglo de la globalización. Panel: "Administraciones públicas y sociedad de la información". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 – 11 Oct.2002

Torres Samuel, Maritza; Vásquez Stanescu y otros. *Análisis estratégico de la Evaluación de la calidad de los servicios en el sector público*. Compendium, vol. 14, núm. 27, julio-diciembre, 2011, pp. 39-59. Universidad Centroccidental Lisandro Alvarado. Barquisimeto, Venezuela. ISSN: 1317-6099. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=88024213003>

Datos del autor

- **Manuel Santos Rodríguez**. Máster en Ciencias, Profesor Asistente, Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana, email: manuel@ceap.uh.cu

2.4. La publicidad engañosa y protección al consumidor

Misleading advertising and consumer protection

MSc. Odalys Cárdenas Travieso y
Dra. Lourdes Margarita Tabares Neyra²⁷

Resumen

El trabajo aborda los problemas que se presentan con la publicidad engañosa y su relación con los derechos de los consumidores. Sin percibir su intencionalidad uno de los productos que mayor consumo tiene en la llamada posmodernidad es precisamente aquellos que se encuentran en el mercado publicitario que cada vez factura anualmente mayores cifras. Ha partir de ahí, hay prácticas abusivas y poco transparentes hacia los consumidores los cuales tienen el derecho a la información real antes, durante y posterior al consumo.

Palabra claves: *Publicidad, publicidad engañosa, protección al consumidor.*

Abstract

The work addresses the problems that arise with misleading advertising and its relationship with consumer rights. Without perceiving its intentionality, one of the products with the greatest consumption in the so-called postmodernity is precisely those that are found in the advertising market that every year generates higher figures. From there, there are abusive and not very transparent practices towards consumers who have the right to real information before, during and after consumption.

Key words: *Advertising, misleading advertising, consumer protection.*

Introducción

La comunicación es un proceso intrínseco en el desarrollo del ser humano como ente social, indispensable para su existencia en un mundo cada vez más

27 Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana.

poblado y globalizado, pero es lógico que en esos procesos comunicacionales en los cuales participamos confiemos en nuestros interlocutores, no estamos predispuestos porque pensamos que podemos ser engañados, sino que pensamos que la información que nos transmiten es confiable, veraz.

La publicidad como forma de comunicación, es un eficaz instrumento del mix de comunicación promocional para difundir mensajes comerciales que respondan a una ética es percibida generalmente con la anterior predisposición, pero no siempre es así, pues llevados por inescrupulosas prácticas en el mercado la publicidad cae en la trampa de transmitir mensajes carentes de veracidad, engañosos, utilizando imágenes que, con la finalidad de impactar, promueven la mentira y el engaño.

A diferencia de las palabras, la publicidad no tiene como objetivo la expresión misma, sino la persuasión hacia el consumo de un producto o servicio resumido en la expresión de una marca, presentándose como un sistema de representaciones de nuestra experiencia de consumo, este de carácter simbólico que nos permite interpretar los mensajes publicitarios, es precisamente este simbolismo el que convierte a la publicidad en un sistema de representaciones de los más eficaces del actual contexto económico global.

En el texto que se presenta se plantean interesantes aristas que permitirán al lector introducirse en el universo publicitario, los expertos podrán apreciar un intento de vínculo categorial de la publicidad con la protección de los derechos de consumidores y usuarios, los que se inician en este campo de las ciencias sociales encontrarán resúmenes sustentados en los aportes de grandes maestros y la intención de las autoras en apretada síntesis de describir el actual panorama nacional en el intento de proteger a los consumidores pero con la carencia de un régimen normativo que lo regule y norme las prácticas publicitarias a partir de principios éticos declarados, así como las formas de sanciones las prácticas de la publicidad engañosa.

Para la elaboración de este artículo se emplearon los métodos: empírico, que permitió la revisión documental y bibliográfica de una amplia literatura de diferentes autores tanto nacionales como extranjeros y el análisis y síntesis, para procesar, y simplificar la bibliografía consultada, ellos permitió a las autoras arribar al objetivo propuesto de elaborar un material que acercara a los

interesados en la temática al universo publicitario y la protección al consumidor en el actual contexto cubano.

Sumario: La publicidad y sus orígenes. Breve recorrido por la historia. Síntesis de la historia de la publicidad en Cuba. Publicidad. Una mirada epistemológica. Definiciones. Las tipologías de publicidad. La Publicidad, el consumo de un producto no siempre en buen estado. La Publicidad, el consumo de un producto no siempre en buen estado. Consideraciones finales. Referencias bibliográficas.

La publicidad y sus orígenes. Breve recorrido por la historia.

Al consultar diferentes bibliografías, llama la atención la coincidencia de varios autores en cuanto a los orígenes comunicativo-persuasivos de la publicidad, en este acápite se encontrará el lector una síntesis apretada en un recorrido por la historia de la publicidad, que trata de ilustrar con cierta cronología su evolución para arribar a lo definido como modernidad y postmodernidad.

El desarrollo de la publicidad está indisolublemente asociado a las Formaciones Económico-Sociales (FES) y por supuesto a las transformaciones que estas implican en las sociedades.

Algunos autores enmarcan los inicios de la publicidad en la Revolución Francesa y su consolidación como instrumento económico tiene lugar a partir de la Revolución Industrial.

La modernidad supuso el paso de una sociedad feudal a una sociedad burguesa; pero una vez que la burguesía mercantil se enriqueció con las colonias, la burguesía industrial se hizo aristocrática y ambas se transformaron en clase ociosa, esta evolución perdió su sentido innovador y se adoptaron los hábitos sociales contra los que se había luchado, indirectamente la publicidad describe estas oscilaciones. La paradoja de la modernidad proviene de la revolución económica, que entronizó a la burguesía como clase social dominante, no estuvo secundada por una verdadera transformación social, política y cultural. El optimismo originado por los logros técnicos, económicos e industriales se transmuta en escepticismo y desencanto: frente a

la modernidad se levantan las voces de los pensadores decadentistas, hastiados de la miseria espiritual reinante, y las acciones de anarquistas y revolucionarios, que buscaban un nuevo orden más justo. Mientras tanto, la burguesía, que acudía ya sistemáticamente a la propaganda para crearse una imagen favorable, comienza a hablar de dignidad, de derechos humanos, de prosperidad, de nacionalismo y sobre todo de individualidad, y este es el segundo aspecto de la paradoja: el enfrentamiento individuo/masa, que se originó en el Renacimiento y que desde entonces ha determinado a toda la cultura contemporánea. (González: 1986).

Ello ha llevado a Habermas (1981) a considerar la modernidad como un proyecto inconcluso, que coincide con los propósitos de la ilustración en el desarrollo de una ciencia objetiva, de una moralidad universal y de una estética autónoma; pero que, perdida la naturaleza, la concepción gradual de la historia y la idea de progreso por (Vattimo 1986), no tiene otra opción que difuminarse: cuando se *"empieza a comprender la modernidad, ya han surgido nuevas sociedades, nuevos tipos de consumo, nuevos usos planificados de las cosas, nuevos modos de uniformización y diferenciación cultural que ya no son modernos, porque el individuo humano ha pasado de sujeto a víctima de la historia, la tecnología se ha impuesto a la naturaleza, nuestra experiencia se ha "massmediatizado" y la condición humana se reduce a la necesidad de seguir consumiendo* (González 1986). Se ha excluido al hombre de la dinámica social, se le ha convertido en un ser esquizoide sin pasado ni porvenir, se ha fragmentado la imagen global y se ha perdido la autoconciencia social burguesa, que la modernidad había creado y la publicidad había ayudado a difundir. (Jameson: 1985)

De este modo la postmodernidad se relaciona y se confunde con el declinar de la cultura europea, con el capitalismo tardío, con la sociedad postindustrial, con el consumo simbólico, con la industria cultural que distribuyen los mass-media²⁸ y sufraga la publicidad, con la acumulación económica multinacional, con la sociedad del espectáculo ... La modernidad coincide con la era de hegemonía europea, la postmodernidad con su ocaso: la primera es la

28 Los medios de masas se llaman así no porque les pertenezcan sino porque las constituyen como tal, como esfera pública del consumo, del sentir y de los gustos comúnmente aceptados.

consecuencia directa de una revolución, la industrial, la segunda es el efecto de una evolución sin revolución, la tecnología (S. Giner 1985).(…) en la postmodernidad el progreso se convierte en rutina; se intensifica la capacidad humana de disponer técnicamente de la naturaleza y el consumo, integrador y simbólico (González 1986), se presenta como la única alternativa para el sistema total. La experiencia de la realidad se reduce a experiencia de imágenes, que nos controlan y nos educan, sin darnos la oportunidad de contrastar sus verdaderos referentes).

Síntesis de la historia de la publicidad en Cuba

Antes de 1959, la práctica de la publicidad en el contexto cubano se comportaba con similitudes a aquella que se ejercía en el continente latinoamericano, permeada por la condición de sumisión del gobierno de turno a la administración de los Estados Unidos de Norte América. A partir del Triunfo de la Revolución en enero de 1959 este escenario cambia. La práctica de la publicidad comercial, interrumpida en el país durante casi cuarenta años por las más legítimas razones apartó del mercado laboral, consigo, al publicitario en tanto figura profesional. La publicidad se erigía entonces como vehículo deformante de la nueva ideología, enemiga del consumismo y la frivolidad, de la despiadada competencia del mercado, del individuo enajenado del mundo real donde tenía verdadero lugar la vida. Esto, unido a la crisis económica, y la poca disponibilidad de los artículos de consumo, entre otros factores, convirtieron a las vallas, los spots publicitarios y los jingles comerciales de la radio, en pesadas bromas de un pasado que la nación entera intentaba enterrar. Con el paso del tiempo, Cuba se convirtió en una de esas contadas rarezas internacionales en el sentido de que le ahorra sus millones de habitantes los pesados cortes comerciales justo cuando la película llega al clímax o cuando en los dibujos animados de los niños el ratón malo vuelve a jugarle una mala pasada a su rival eterno. (Nápoles: 2003)

Los cambios del escenario internacional, el desmoronamiento del campo socialista hace que Cuba se encuentre en la construcción de su proyecto sin acompañamiento de la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y en este contexto ... se llama a salvar la Patria, la Revolución y el Socialismo a lo que dé lugar. Cualquier sacrificio vale la pena. Las medidas de

contingencia son la noticia de todos los días: la despenalización del dólar, la inversión extranjera, la apertura del sector turístico. Y para atraer a ese público foráneo que porta la moneda convertible, la publicidad empieza a cobrar importancia como herramienta comunicativa. El ‘demonio’ resurge de las cenizas, sorteando las críticas de sus muchos detractores (Ibíd.).

La nueva coyuntura, ... económica, política y social que le dio un nuevo espacio a la práctica publicitaria en la escena cubana y muchos los criterios que se han suscitado en este tiempo entorno a la pertinencia de tal actividad en una sociedad como la nuestra. La investigación científica la ha preterido por más de una razón justificada, pero lo cierto es que entre cálculos, cautelas y búsquedas del momento ideal para emprender investigaciones concretas, las principales discusiones han estado sustentadas en la visión que tienen las voces más autorizadas acerca de otros referentes, otras prácticas, y otros profesionales (Ibíd.2).

De cualquier manera el surgimiento de nuevos actores económico sociales, hoy conocidos en el contexto nacional cubano como cuenta propistas pero que no son más que aquellas personas que han legitimado su personalidad jurídica que van creando el surgimiento de las micro empresas privadas, medianas empresas privadas y pequeñas empresas privadas, identificadas con el acromio de pyme así como el de cooperativas de diferentes encargos, es decir agrícolas, de construcción u otros, necesitan promover sus servicios y productos de hecho lo hacen solo que no bajo una normativa o Ley de publicidad que la regule.

Publicidad. Una mirada epistemológica. Definiciones

Consultando varias fuentes bibliográficas me llama la atención las reflexiones de Nápoles que dan respuesta a la interrogante que se realizara en el 2003 ¿Es la publicidad una práctica comunicativa, comercial, o cultural? ¿Es las tres cosas? proveyendo a los lectores de un contenido que invita a la meditación en tanto retomando a Bendezu quien afirmara. Al parecer, el término publicidad es multidimensional. Efectivamente, sirve para nombrar aquella práctica comercial vinculada a la mercadotecnia (La mercadotecnia consta de cuatro elementos principales: producto, precio, distribución y comunicación.

La publicidad se centra en la comunicación, pero en una comunicación que debe estar en sintonía con los otros tres elementos.) que redundando en la estimulación de la venta de un producto sobre la base del aviso al público acerca de su disponibilidad. Por otra parte, es una práctica comunicativa en tanto el aviso se constituye en mensaje portador de símbolos --articulados en forma de imágenes-- que, como apuntara (Bendezu:1990), realiza un análisis crítico en el cual señala que el citado autor se vale de la retórica para transmitir, más que del dato, de la representación de este y de la atribución de cualidades cognoscibles a elementos materiales. Es por ello que la publicidad se instituye también en práctica cultural puesto que apela al sistema de conocimiento general, a la simbología colectiva, para ofrecer su visión o representación del mundo prometido bajo la forma de una marca. Y esa promesa de universo probable se exporta al público desde los medios de comunicación, desde las vidrieras de las tiendas, desde las páginas de Internet, desde la carrocería de los autobuses y se convierte -al fin- en información de interés público no sólo por sus mecanismos de distribución, sino también por los usos que hacen de ella los telespectadores, los internautas, los transeúntes, quienes se orientan en sus compras gracias a esa información --edulcorada, fragmentada, simbólicamente construida, puede ser-- que la publicidad, y solo ella, al menos en materia de disponibilidad de bienes y servicios, porta(Ibíd.3).

Hacer referencia a la publicidad desde lo general invita a abordar referentes conceptuales, bajo este acápite se abordarán algunas conceptualizaciones.

Son varios los autores de diferentes latitudes, que estudian la temática y han realizado valiosos aportes al sistema de categorías, definiciones conceptuales, por cuestiones lógicas no podemos abarcarlas todas es por ello que se considera oportuno aclarar que la omisión de alguna de ellas en lo absoluto implica que se estén desechando.

Si se desea entender lo que realmente significa el lenguaje publicitario se debe redefinir la noción de publicidad en el contexto de estas nuevas reflexiones y olvidar las ideas habituales que identifican la publicidad con la pura y simple práctica comercial y el lenguaje con la construcción de

anuncios y planificación de campañas. Por ello mismo, el estudio de la publicidad no debe nunca confundirse con la fundamentación científica de una disciplina -que deriva, "prima facie" de los problemas que parten de la teoría del conocimiento-, con los resultados de la publicidad entendida como expresión directa de la práctica comercial. (Benavides en Toirac:2004)

La actividad publicitaria, puede resumirse en: método para comunicar a muchas personas el mensaje de un patrocinador a través de un medio impersonal. Esta aproximación entiende que la publicidad es una comunicación específica, con funciones muy diversas: convencer a una persona para que compre un producto, seducir y alentar a los públicos para que se adopte una específica conducta de consumo. Se puede utilizar la publicidad para elegir a un candidato político, explicar la estrategia comunicativa de la administración pública. *"Sin embargo -escribe Kleppner-, la mayor parte de la publicidad está destinada a la mercadotecnia de bienes y servicios"*. Y termina: *"Independientemente de su propósito específico, toda publicidad tiene dos hilos comunes: un fundamento de mercadotecnia y comunicación persuasiva"*... *"La publicidad funciona dentro de una estructura de mercadotecnia. La American Marketing Association define la mercadotecnia como "... el desempeño de actividades comerciales que dirigen la corriente de bienes y servicios del productor al consumidor o usuario"*. Todo este planteamiento explica claramente el porqué la publicidad se asocia directamente a la actividad del marketing, incluso se subordina a este; un planteamiento que produce equívocos y, lo que es más grave, impide el desarrollo y profundización de otras líneas de trabajo que, en la actualidad, exige el fenómeno de la publicidad y, en general, de los medios de comunicación (Benavides en Toirac: 2004).

Para definir Publicidad se hace necesario conocer las formas que la publicidad adopta y estas se declaran a continuación:

Las formas que la Publicidad adopta; una de ellas, data del siglo XVIII, la otra, se considera que tiene orígenes en fechas que anteceden a la anterior, esclarecer esta dualidad conceptual ayudara a su comprensión y aquí es preciso hacer referencia a las tipologías de la publicidad, pero se hará posteriormente, retomando las conceptualizaciones el debate radica en torno a

los términos advertising y publicity el primero se asocia a la definición que dan los norteamericanos a la publicidad comercial, actividad contemplada dentro de la Economía Política cuyo objeto económico está definido dentro de las leyes que rigen el mercado, en el caso de la segunda, se relaciona con el espacio de lo público, aquel en que los individuos, grupos sociales e instituciones encuentran un lugar de concurrencia para comunicarse. En el siguiente cuadro se resumen estas acepciones.

Tabla 2.4.1. Las definiciones de la publicidad.

Publicidad = Actividad Comercial (Desde el siglo XVIII, Advertising)	Publicidad = Lugar para la comunicación (Desde el siglo V a.c, Publicity)
Actividad con fines informativos y lucrativos, que afecta a los intereses económicos individuales (Granville, 1844).	Un lugar donde confluyen los intereses generales (M.Detienne, 1983).
El lenguaje de la producción (Habermas,1973).	Lo público, donde confluye la interacción social (Bajtin).
Presentación personal y múltiple de bienes, servicios, ideas comerciales, a cargo de un anunciante, a través de un soporte. Se persigue un beneficio individual. (Berman, 1980).	El lenguaje que se construye sobre la presencia pública de algo (objetos e instituciones).
Instrumentos	Instrumentos
Estrategia, redacción, soportes, distribución, públicos	Lenguaje, consumidores y contextos de comunicación.
Objetivos económicos	Objetivos sociales
Vender productos, marcas e instituciones.	Creación de escenarios para la comunicación.
Fuente: Sobre la definición de publicidad. Autor: Juan Benavides. En Toirac, Yanet y Muñoz. Selección de Lecturas de Publicidad: 2001.	

... la publicidad -en su acepción más general y vulgar- es una actividad derivada, un producto "ideológico", de la Economía Política del pensamiento ilustrado. Esto significa, al menos, dos cosas: la primera, que la publicidad así entendida es un concepto muy moderno -cuya historia no tiene, probablemente, nada que ver ni con Pompeya ni con los hititas; si acaso comienza en 1381, cuando nace el mercantilismo con Ricardo II de Inglaterra, la segunda, que existe otra concepción de la publicidad -la publicity a la que no se ha concedido la importancia que requiere y que atiende y se preocupa de las

formas de "publicitar" la comunicación, en su más amplio sentido, o los aspectos de la privacidad, dentro de un contexto social construido al efecto. (Benavides en Toirac: 2004).

Costa expresa cuando habla de las "*dos caras de la publicidad*": el rostro del business -negocios, clientes, sistema productivo, relación con la economía de libre mercado y con la industria fabricante de productos-, y el rostro "*que se asoma a la sociedad*" -investigación, efectos sociales, valores, códigos manipuladores, hábitos de conducta, grupos, individuos ... Es decir por un lado, me encuentro con la ratio económica, y, por otro, con las formas de construir marcos conceptuales para la comunicación. Se deben complementar ambos aspectos; pero nunca confundirlos o eliminar uno de ellos en favor del otro. (Costa: 1993).

La existencia de documentos académicos que tiene sus orígenes en la primera década del actual siglo como es el caso del material de estudio que de forma intencional y certera propiciaran Toirac y Muñoz constituyen aun ricas aportaciones para entrar al universo del discurso publicitario, retomando sus propias palabras, a continuación, se expone la compilación realizada.

"Conjunto de técnicas de efecto colectivo utilizadas en beneficio de una empresa o grupo de empresas a fin de lograr, desarrollar o mantener una clientela." (Plas, Bernard de y Henry Verdier: 1972).

"Fase del proceso de distribución de los productos o servicios que se ocupa de informar sobre la existencia y cualidades de estos, de forma tal que estimula a su adquisición". (Karger, D.W: 1973).

"Forma de comunicación persuasiva que actúa en las actitudes humanas con el fin de lograr una predisposición favorable hacia la introducción, el mantenimiento y el aumento del uso o consumo de un producto o servicio cualquiera." (Enciclopedia Larousse, 1976).

"Proceso de comunicación de carácter impersonal y controlado que, a través de medios masivos, pretende dar a conocer un producto, servicio, idea o institución, con objeto de informar, influir en su compra o aceptación." (Ortega, Enrique: 1987).

"La publicidad no es sólo un instrumento de transferencia de ideas con el propósito de lograr un cambio de conocimientos, actitudes y comportamientos, sino que, además, como lenguaje se constituye en instrumento de creación de modelos de la experiencia humana y del mundo." (Herrera: 1991).

"Cualquier forma de presentación no personal y promoción de ideas, bienes o servicios por un patrocinador identificado." (Kotler, Philip: 1995.)

"La publicidad es comunicación impersonal pagada por un anunciante identificado que usa los medios de comunicación con el fin de persuadir a una audiencia, o influir en ella." (Wells, William, John Burnett y Sandra Moriarty: 1996).

La publicidad es un mensaje pagado por un patrocinador identificado, que se transmite por algún medio de comunicación de masas". Está estrechamente ligada a la mercadotecnia, que actúa, junto la comunicación persuasiva, como uno de sus hilos fundamentales Según la American Marketing Association, la mercadotecnia se define como "el desempeño de actividades comerciales que dirigen la corriente de bienes y servicios del productor al consumidor o usuario" (Kleppner: 1996).

"Proceso de comunicación de carácter impersonal y controlado que, a través de medios masivos, pretende dar a conocer un producto, servicio, idea o institución con objeto de informar o de influir en su compra o aceptación" (Martin de Antonio: 2000) y desglosa sobre la base de esta definición seis ideas sobre la esencia de la publicidad:

1. La publicidad es un proceso específico de comunicación, puesto que esta consiste en la transmisión de un mensaje de una persona o entidad

- a otra, sobre la base de un objetivo prefijado, a través de un determinado medio.
2. Dicho proceso es de carácter impersonal, es decir, la publicidad se efectúa a través de medios en los que no existe un contacto personal entre el anunciante y el público objetivo.
 3. Es una comunicación pagada por el anunciante, lo que le permite controlar la extensión y características de sus anuncios, el momento y la frecuencia de los mismos, así como los medios en los que estos deben aparecer.
 4. La publicidad pretende llegar rápidamente a un gran número de personas, la mayoría de las cuales son alcanzadas por ella de forma simultánea o casi al mismo tiempo; para ello, utiliza los medios masivos de comunicación existentes en cada momento.
 5. La publicidad se usa para anunciar tanto productos tangibles, como productos intangibles o servicios. También se usa para dar a conocer ideas de diversa naturaleza, e igualmente se emplea en el ámbito de las organizaciones no lucrativas y en el de las instituciones públicas.
 6. La publicidad pretende informar, a fin de dar a conocer la existencia de un producto, de un servicio o de una organización de la naturaleza que sea. Aunque la propia información lleva en sí una intencionalidad, la publicidad también trata de influir en la compra o aceptación de un producto, idea o institución anunciados.

"Forma de comunicación impersonal y pagada que se difunde a través de medios masivos, cuyo fin es crear, modificar y/o reforzar conocimientos, deseos, creencias y actitudes en los consumidores hacia productos y servicios." (Toirac y Muñoz 2001).

Las tipologías de publicidad

Retomando lo pendiente se hará referencia a, entre las que se encuentran:

- **La publicidad comercial:** La publicidad comercial, parece tener su origen primero en la crisis del capitalismo de 1848 y en el surgimiento de mercados bursátiles que a su vez reestructuraron las formas de

producción y distribución de una enorme gama de productos destinados al consumo. El desequilibrio del sistema financiero que trajo consigo la crisis se hizo presente y la publicidad intentó proporcionar los mecanismos para el desarrollo de una cultura de mercado que estabilizara el tambaleante sistema financiero (Nápoles: 2003). La publicidad comercial tiene una doble finalidad afirma la Procuraduría Federal del Consumidor (2006) y esta son:

- **Informativa:** Informa al receptor sobre la existencia y características de un bien, producto o servicio que se quiere vender; y
- **Persuasiva:** Impulsa al receptor para que actúe en el sentido que sugiere el mensaje publicitario, normalmente a la adquisición de ese bien, producto o servicio.

Otto Kleppner (1996: 33-34), por citar un ejemplo, distingue entre la publicidad hecha para el consumidor y aquella destinada a los negocios y las profesiones. En la primera incluye a la publicidad nacional, local o detallista, de producto final y de respuesta directa y, en la segunda, a la publicidad comercial, industrial, profesional, institucional y de servicios. Asimismo, explica el ciclo de vida de la publicidad en tres etapas (pionera, competitiva y retentiva) , todo eso no sólo con el ánimo de perfilar un público, de cercarlo en límites geográficos y poner en marcha una maquinaria de ventas que le toque a la puerta de la casa si fuera preciso sino porque, cada vez con más fuerza, de lo que se trata es de pensar los tiempos en que puede hacerse cada cosa, de organizar el ataque, de buscar el argumento que podría desencadenar la compra, una misión “*posible*” que también corre a cargo de los publicistas y las agencias de publicidad (Ibíd.2).

- **La Publicidad de bien Público u Organizacional:** Es aquella realizada con el fin de cumplimentar metas que no están directamente relacionadas con la venta de productos y servicios comerciales (aquí se incluyen los mensajes de servicio público).
- **La publicidad política:** Es aquella que adopta el formato de la publicidad comercial para “*vender*” mensajes, candidatos o partidos políticos.
- **La Publicidad;** el consumo de un producto no siempre en buen estado.

La publicidad como producto. Sus características

Quizás sin percibir su intencionalidad uno de los productos que mayor consumo tiene en la llamada posmodernidad es precisamente aquellos que se encuentran en el mercado publicitario que cada vez factura anualmente mayores cifras, estas millonarias, entonces llama la atención que la autorregulación no funcione debidamente afín de evitar los mensajes promocionales que promuevan engaños, a los consumidores, entonces quien se hace responsable de tales violaciones en contextos donde no existe una legislación reguladora de la comunicación promocional en particular de la publicidad comercial (advertising), ¿quién asume la protección al consumidor de este producto, del producto Publicidad descompuesto por su contenido engañoso?

¿Cuándo la publicidad se considera engañosa o como un producto de la industria en mal estado?

Si se asume por Publicidad engañosa a la estrategia del mix de comunicación promocional – Publicitaria- aquella que hiperboliza en superlativo las características y ventaja competitiva de un producto o servicio o las inventa a fin de seducir a los consumidores potenciales, a la audiencia, para que compren el producto o hagan uso del servicio que se está publicitando, tal es el caso de la “*promesa excesiva*” que tiene por objeto sorprender a los consumidores y generar expectativas. Ejemplos clásicos de este tipo de publicidad los encontramos con los productos milagro (Procuraduría Federal del Consumidor: 2006).

“Se entiende por información o publicidad engañosa o abusiva aquélla que refiere características o información relacionadas con algún bien, producto o servicio que pudiendo o no ser verdaderas, inducen a error o confusión por la forma inexacta, falsa, exagerada, parcial, artificiosa o tendenciosa en que se presenta [...]” (Ídem: 2)

La Publicidad, el consumo de un producto no siempre en buen estado. Dentro del derecho del consumo, la “*publicidad*” alude al modo de promoción, a través de la cual el proveedor-anunciante busca que el

consumidor-destinatario de esta conozca, se motive y decida sobre la consumición de sus bienes, productos y servicios (Ídem: 3).

El público consumidor de productos como garantía para el ejercicio de sus derechos debe estar informado debidamente, por tanto la información debe cumplir los siguientes requisitos, debe ser: veraz, transparente, relevante, oportuna -La información que finalmente clasifique como “oportuna” se recoge en el producto comunicativo, una suerte de soporte de información fabricado por los medios de comunicación, que propone al público una elaboración de datos en la que está implícita un punto de vista a propósito de lo que acontece, una visión del mundo generalmente atravesada por intereses de las instituciones comunicativas, quienes pretenden dotar al producto de un valor de uso para el público que asegure su valor de cambio, (Martín Serrano, 1986)- por solo citar un ejemplo, los mercados deben declarar además del precio de los productos la cantidad existente de los mismos en “*stok*” y su actualización según las ventas, lo que permite cuantificar la oferta, evitando espera innecesario a potenciales compradores (ejemplo decir 395 ventiladores, incluso aclarar procedencia de sucursal, dada la incidencia de esta en el precio del producto).

Especial aparte merita la reflexión sobre la publicidad Online, el vertiginoso avance de las ciencias tecnológicas, propician polémicas en cuanto a la aparición de prácticas promocionales como es el caso de la publicidad testimonial practicada por quienes realizan publicidad, publicaciones y recomendaciones “*sugeridas*” por las marcas avalando productos y servicios en las redes sociales, tal es el caso de Facebook y en Twitter, la presencia de “influencers” que aparecen sumiendo la recomendación de productos y servicios en ambos casos sin hacer referencia a la naturaleza promocional del mensaje emitido, estas prácticas han sido objeto de imputaciones pues si bien es una publicidad que tiende a ser eficaz a veces en grado superlativo, por los beneficios que directamente reporta al usuario de las redes sociales al orientar a través de estos medios de comunicación las bondades o beneficios del producto o servicio dada la afinidad y credibilidad con el afinidad entre emisor y receptos , sin embargo es necesario que se devele con claridad y transparencia su naturaleza e interés institucional.

La protección a los derechos de los consumidores en el actual contexto cubano

Bajo este sub-acápite se refleja una breve historia sobre la protección a los derechos de los consumidores en Cuba, vista esta como una problemática de interés social, y se harán referencia algunas definiciones de protección al consumidor.

El consumo es un fenómeno social, dado que es una necesidad imprescindible de nuestra existencia, en todos y cada uno de los momentos de la vida. Es una actividad necesaria e indispensable para los individuos, las familias y la sociedad en su conjunto. A través del consumo se reproducen las fuerzas productivas, se promueve el desarrollo y también la propia existencia de la vida económica y social. (Tabares, 2017, p.6)

Al consumidor no se puede analizar, únicamente como la persona que establece un vínculo con el mercado a través de los prestadores de servicios o los productores de bienes. El consumidor es la persona que nace, vive y se desarrolla en sociedad a la par de las exigencias del momento y el futuro, requiriendo optimizar su tiempo en función de sus necesidades. (ibidem)

Historia de la protección al derecho del consumidor, breve reseña

Tal y como se ha dicho esta no es una problemática nueva, tiene orígenes muy remotos. El movimiento consumerista tuvo sus antecedentes en el siglo XIX en Estados Unidos primero y posteriormente en Europa, recorriendo un importante camino a lo largo del siglo XX, donde van a reconocerse los derechos de los consumidores, leyes de protección a los mismos y nuevas instituciones para respaldarlos en concreto.

Es en la década del 60 que son formalmente reconocidos en Estados Unidos de Norteamérica los derechos fundamentales de los consumidores. Luego, a partir de aquí, van surgiendo las organizaciones de defensa de los consumidores en los llamados países del Tercer Mundo y es México el país latinoamericano donde primero surge una organización de consumidores.

El 15 de marzo de 1962, John F. Kennedy, entonces presidente de Estados Unidos reconoció ante el Congreso de su país que los consumidores constituían el mayor grupo económico, que afecta y es afectado por casi toda decisión económica pública y privada. Sin embargo, era el único grupo cuyas opiniones casi nunca eran oídas. Esta posición de Kennedy marcó un momento importante en la protección de los derechos de los consumidores.

En el contexto latinoamericano comienza a manifestarse, sobre todo con mayor fuerza en la década de los años 80 el Movimiento de Consumidores bajo el influjo de las corrientes neoliberales, donde una parte importante de los servicios públicos que históricamente habían estado en manos del sector estatal fueron privatizados. Todo ello trajo aparejado un alto coste social y definitivamente afectó el consumo de los ciudadanos de la región. (Tabares, 2017, p. 15)

Profundicemos un poco en lo que se entiende por protección a los derechos de los consumidores y usuarios.

La defensa de los consumidores no debe considerarse solo como la necesidad de implementar marcos jurídicos apropiados, normas o sistemas de procedimientos que permitan establecer precios justos, incluye además la necesidad de garantizar la calidad de los productos o servicios, brindar información al consumidor, un buen trato y el derecho a sus reclamaciones e indemnizaciones.

Es imprescindible valorar también la protección al consumidor desde un perfil y una perspectiva mucho más amplia, tener una visión de este tema que debe elevarse por sobre las medidas administrativas, legales o represivas, las de información y control, todas ellas convenientes y necesarias, pero a su vez insuficientes para la solución de problemas tan sensibles y complejos.

La protección al consumidor debe entonces orientarse hacia la educación y conciencia de toda la ciudadanía, al desarrollo con prioridad del surgimiento de valores y principios que promuevan en cada consumidor la búsqueda de una estructura racional de consumo, que posibilite la satisfacción de las necesidades de los individuos, a nivel de persona, de familia, grupo y la sociedad en su conjunto.

Los derechos de los consumidores consisten en garantizar la satisfacción de las necesidades básicas, la seguridad, información, a escoger o seleccionar los productos, a la organización, reparación, la educación y a un medio ambiente saludable. De otro lado la defensa de los derechos de los consumidores se inserta, dentro del conjunto de los proclamados universalmente derechos humanos, porque en realidad son parte de ellos y de la necesaria protección de la vida misma de las personas. (Tabares y Cárdenas, 2018)

Hoy se reconocen internacionalmente los principales derechos que tienen los consumidores, lo que ha repercutido, en una mayor igualdad en los sistemas de protección al consumidor que se implementan en el mundo. No obstante, la sociedad se transforma y se desarrolla, influenciada por los medios de comunicación, la informática, la contratación electrónica, los adelantos tecnológicos, etc., e impone constantemente al Derecho nuevos retos en materia de Protección al Consumidor, desatándose nuevos debates doctrinales.

Situación actual de la protección a los derechos del consumidor en Cuba y retos a asumir

En Cuba hace más de medio siglo se implementó, como medida la protección al consumidor, en época tan temprana como Enero 1960, tomando en cuenta las complejas situaciones políticas que se vivían, las agresiones que se recibían desde el exterior y las vulnerabilidades de la economía, estableciéndose entonces; un sistema de abastecimientos a través del cual se garantizaba una canasta de productos básicos, que junto a otras formas de comercialización, posibilitaron un consumo esencial generalizado, fundamentalmente austero, aunque decoroso, que en un inicio, con ventajas y desventajas benefició a la población en su conjunto y por igual. (Tabares, 2017, p. 20).

Hoy en día se hace necesario mantener una infraestructura adecuada que permita formular, aplicar, vigilar el funcionamiento de las políticas de protección del consumidor y que las medidas se apliquen en beneficio de todos los sectores de la población en especial la población rural y los grupos más vulnerables.

En Cuba se hace imprescindible que esos derechos de los consumidores, se divulguen, se asienten y/o consoliden en las estructuras institucionales, marco jurídico y la sociedad civil de la nación; en las leyes que se hagan necesarias para garantizarlos y no solo a estos, sino se posibilite que los consumidores se organicen de alguna manera en el país para velar por ellos y así lograr defender al consumidor individual o aislado, en sus justas demandas de reivindicaciones concretas y denunciar cualquier tipo de irregularidades que se cometan durante los actos de compra/venta en el mercado de consumo o en la prestación de servicios.

Resulta por tanto indispensable entender por todos los agentes y actores que, como concepto, consumidor en su sentido más amplio, es una categoría propia de cualquier sistema social. Toda persona es un consumidor potencial al ser sujeto de una relación de consumo. La existencia del ser humano está condicionada a la adquisición, utilización y disfrute de bienes y servicios para desarrollar su proyecto de vida, acciones que deben estar protegidas por el Estado para garantizarle una vida digna y decorosa. Es por ello, que la defensa de los consumidores no debe considerarse solo como la necesidad de implementar marcos jurídicos apropiados, normas o sistemas de procedimientos que permitan establecer precios justos, incluye además la necesidad de garantizar la calidad de los productos o servicios, brindar información al consumidor, un buen trato y el derecho a sus reclamaciones e indemnizaciones. En nuestro país no existe una cultura sobre esto, lamentablemente. (Tabares, 2017, p. 12).

¿Afecta la Publicidad engañosa al consumidor? La respuesta se hace evidente, la no correspondencia de la expectativa creada al consumidor o usuario con la realidad agrede a la ética y siembra la desconfianza en los consumidores, los hace vulnerables y violan sus derechos a la información veraz y transparente, en otros casos también inescrupulosos son víctimas de violaciones de precios, de normas de peso en las raciones, de prolongaciones en el tiempo de tramitaciones, de mensajes confusos, ambiguos a ello se le adiciona el uso de tipografías pequeñas o imposibles de entender, todo ello genera incomodidades y engaños que laceran la integridad del consumidor.

A la anterior reflexión se le adiciona la carencia de marco regulatorio “*Ley de protección de los derechos de consumidores y usuarios*”, así como la no existencia de un órgano con imparcialidad que hiciera cumplir sus contenidos entre otros los referentes a inexactitudes u omisiones que puedan propiciar engaño, confusión, errores referente a las características del producto o servicio que se publicita como son: calidad, mezclas que conforman el producto, naturaleza, uso, origen, inocuidad, precio, condiciones técnicas de producción y comercialización de bienes y servicios y tal es el caso de lo que sucede en el contexto nacional cubano, pues aunque se ha emitido una regulación esta no tiene el carácter de ley, a lo que se le adiciona la carencia de una ley de información y de publicidad, esto espacios legales vacíos hacen que en el actual panorama nacional sobre todo con la necesaria presencia de los nuevos actores económicos (cuentapropistas) la publicidad engañosa se de en forma casi habitual.

La anterior reflexión evidencia la necesidad de estar muy atentos desde las instituciones de la administración pública a la lectura de la “letra chica”, del mensaje subliminar que se emiten en los mensajes con fines promocionales, uno de los ejemplos más comunes es la diferencia de precios real de productos que difiere del que es cobrado al pasar por la caja, lo que atenta directamente en perjuicio del consumidor, o cuando se realizan rebajas de precios y los productos que asumen este cambio no se publican y no se denota con claridad el precio inicial o anterior del producto y el nuevo precio es decir el que asume producto de la rebaja, otro ejemplo es el caso de la carencia de claridad de los productos con impuestos en los cuales este queda enmascarado formando parte del precio del producto en sí o simplemente no se declara separado del precio del producto y estas prácticas lamentablemente se producen frecuentemente, valida la aclaración que en el caso de la publicidad no es obligatoria la exposición del precio del producto pero una vez que de forma voluntaria se realice obligan al oferente a la exhibición veraz, según las regulaciones vigentes en cada país.

El delito de la publicidad engañosa queda impune al carecer de marco regulatorio que sancione a comerciantes, fabricantes, prestadores de servicios que en sus ofertas no hagan corresponder la realidad con aquello que alegan

en sus promociones, ofertas o publicidad, declarando características de productos o servicios que no sean ciertas.

Consideraciones finales

Solos e presentan algunas consideraciones en relacion al tema abordado el cual tiene gran importancia y actualidad en el mundo de hoy donde la revolución ocurrida en la informacion y las comunicaciones de cierta manera si bien da mayor acceso a lso consumidores también permite que le llegue informacion distorsionada sobre la realidad a partir de un tipo de marketing mucho más agresivo y directo.

La publicidad se convierte entonces en un instrumento importante para los productores y prestatarios de servicios los cuales por todas las vías posibles intentan maximizar sus beneficios.

Si bien. Cuba fue pionera en la formulación de una ley de Protección al Consumidor en una fecha tan temprana como enero de 1960, en una evaluación retrospectiva se puede señalar que no ha habido constancia en la atención a la proteccion de los derechos de los consumidores y se aprecia, además, una falta de institucionalización al nivel correspondiente para que pueda tener un alcance mayor y no como ocurre hoy, circunscrita a un sector específico; comercio. Se pierde por tanto el enfoque sectorial del consumo y el alcance de la proteccion de los derechos de lso consumidores queda mutilado.

Por tanto, a defensa de los derechos de los consumidores es un problema social y como tal afecta a la población y a todos aquellos que están expuestos a una relación de consumo. Es algo tan importante que puede llegar en algunos casos a afectar la vida de las personas. Y su alcance llega hasta las generaciones futuras cuando además se añaden los aspectos medioambientales.

Referencias bibliográficas

- Benavides, Juan: "*El lenguaje publicitario: instrumento de análisis y comprensión de nuestra cultura.*" Cuaderno Central de Revista Telos, No. 8. Ed. Fundesco, Madrid. 2001.
- Benavides, Juan. *Sobre la definición de publicidad*, Capítulo 3, p 2: en Toirac García, Janet y Rosa Muñoz Kiel. Selección de lecturas de Publicidad. Facultad de Comunicación. Pdf. 2004.
- Costa, Joan. COSTA, J., *Reinventar la publicidad*, Fundesco, Madrid, 1993, pp. 13-38.
- Enciclopedia Larousse, 1976
- González. Martín J. A. "*El cine como medio publicitario*" en Nueva Publicidad no.19. pp. 19-34. Madrid. Octubre-Diciembre 1985. "Radio. Publicidad y cultura de masas" RNE-UER. Madrid 1985 (en prensa). "Publicidad y consumo simbólico" en Infancia y Aprendizaje no. 36. Madrid. Octubre-Diciembre 1986: en González Martín: Teoría general de la publicidad, E C. E., Madrid, 1996, pp. 6-8.
- Habermas, J. *Historia y crítica de la opinión pública*. G. Gili Barcelona 1981. (Versión castellana de A Domenech). "*La Modernidad un proyecto incompleto*" en H. Foster (Comp.) pp. 19-36: en González Martín: Teoría general de la publicidad, E C. E., Madrid, 1996, pp. 6-8.
- Herrera, Mónica. *Publicidad: Técnicas y métodos en Chile*. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1991, Quinta Edición.
- Jameson. F. "*Postmodernismo y sociedad de consumo*" en H. Foster (comp.) pp. 165-187: en González Martín: Teoría general de la publicidad, E C. E., Madrid, 1996, pp. 6-8.
- Karger, D.W.: *La publicidad*. Ed. Index, Madrid, 1973
- Kleppner, Otto: *Publicidad*. Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A., Novena, 1996.
- Kotler, Philip: *Dirección de marketing. Análisis, planificación, gestión y control. Partes I y II*. Edición fusilada. La Habana, 1995.) Edición, 1996.

- Martín Serrano: en Nápoles Rodríguez, Elena. *Certezas y Suspiros en la casa de la publicidad. Una aproximación al estudio de la ideología profesional de los publicitarios cubanos*. Tesis de Licenciatura. Universidad de La Habana, 2003, p36.
- Mattelart, Armand. *Las Redes*”. La publicidad. Nueva edición revisada y ampliada. Ed. Paidós, Barcelona, 2000, pp. 17-39. Pdf.
- Martin de Antonio, Raquel. “*Internet como medio publicitario*”. Artes Liberales Serie Cuadrivium N° 18. Universidad Europea de Madrid-CEES Ediciones. España, 2000.
- Nápoles Rodríguez, Elena. *Certezas y Suspiros en la casa de la publicidad. Una aproximación al estudio de la ideología profesional de los publicitarios cubanos*. Tesis de Licenciatura. Universidad de La Habana, Facultad de Comunicación, 2003, p 8.
- Ortega, Enrique: *La dirección publicitaria*. Ed. ESIC, Madrid, 1987.
- Plas, Bernard de y Henry Verdier: *La publicidad*. Ed. Oikos-tau, Vilassar de Mar, Barcelona, 1972.
- Procuraduría Federal del Consumidor de México: *Guía de procedimientos de publicidad engañosa* ,2006.
- Tabares Neira, LM (2017); et al. “*Protección de los derechos de los consumidores y responsabilidad social*”, Ponencia presentada en el II Taller Internacional de Administración Pública, Universidad de la Habana. Cuba
- Tabares Neira, L.M, Cárdenas Travieso, O (2018). et al. “*Administración pública y protección de los derechos de los consumidores en Cuba*”. Artículo inédito presentado para publicación en Revista Universidad de la Habana, Editorial Universidad de la Habana, Cuba.
- Toirac, Yanet y Muñoz. *Selección de Lecturas de Publicidad*. Prólogo y compilación. -Benavides, Juan: El lenguaje publicitario. Hacia un estudio del lenguaje en los medios. Ed. Síntesis, S.A., Madrid, (s/f). Capítulos 5, pp. 183-215, 224-232; Capítulo 6, pp. 233-259.
- Toirac, Yanet, Muñoz. *Fundamentos de la publicidad*. Universidad de La Habana. Facultad de comunicación. Guía de estudio. Carrera comunicación social.2001.

Vattimo, G. El fin de la modernidad. Gedisa. Barcelona 1986:en González Martín: XXX. Publicidad, modernidad y posmodernidad.

Wells, William, John Burnett y Sandra Moriarty: *Publicidad. Principios y prácticas*. Ed. Prentice- Hall Hispanoamericana S.A., Tercera edición, México, 1996.

Datos de los autores

- **MSc. Odalys Cárdenas Travieso** Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana.
- **Dra. Lourdes Margarita Tabares Neyra** Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana.

3. POBLACIÓN Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA HABANA ANTE LOS PROBLEMAS DE VIVIENDA

3.1. La desconcentración y descentralización, una mirada desde los gobiernos municipales en el servicio público de viviendas urbanas

Disconcentration and decentralization, a look from the municipal government in the public service of the urban housing

Dr. C. Noris Tamayo Pineda,
Lic. Regino Antonio Gayoso Rosabal y
Lic. Jhosvany Martínez Barreiro²⁹

Resumen

La posibilidad de avanzar cada vez más en la desconcentración de competencias y descentralización de facultades se convierte en una oportunidad para la estrategia en el desarrollo de viviendas urbanas que renueva la relación insuficiente entre la administración central y las locales fruto de la excesiva concentración en la proyección, ejecución y control de las acciones constructivas en poder de la primera.

El establecimiento de nuevas acciones dentro de estas políticas públicas, encaminadas a una descentralización funcional resulta una garantía para el progreso urbano de las sociedades municipales, pues le permiten asumir la revisión eficiente de sus recursos y movilizar sus capacidades en función de satisfacer el interés público en sus territorios.

Las presentes reflexiones se centran en la necesidad de promover la desconcentración y la descentralización a favor de las administraciones municipales como una herramienta efectiva para descansar en las mismas las políticas públicas de viviendas que deben conducir en sus territorios, en correspondencia con la letra y el espíritu de la actualización del modelo socio económico cubano y de la nueva Constitución de la República dotando el proceso constructivo de la más genuina participación popular.

29 Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana.

Se han empleado los métodos analítico, deductivo, técnico y comparativo, decantando y sistematizando la experiencia de los autores dentro del sistema de la vivienda Urbana, comparando legislaciones y extrayendo conclusiones sobre la aplicación del concepto de políticas públicas a dicho servicio, así como la aplicación al análisis de principios cardinales del funcionamiento orgánico de la administración pública.

Palabras claves: políticas públicas, descentralización, gobierno municipal, competencias, facultades, viviendas urbanas

Abstract

The possibility of advancing increasingly in the deconcentration of powers and decentralization of faculties become an opportunity for the strategy in the development of urban housing that renews the insufficient relation between the central administration and the local ones as a result of the excessive concentration in the projection , execution and control of constructive actions held by the first.

The establishment of new actions within these public policies, aimed at a functional decentralization, is a guarantee for the urban progress of the municipal societies, since they allow it to assume the efficient review of its resources and mobilize its capacities in order to satisfy the public interest in its territories.

The objective of this article is to reflect on the need to promote deconcentration and decentralization in favor of municipal administrations as an effective tool for restoring the public housing policies that must be conducted in their territories, in correspondence with the letter and the spirit of the updating of the Cuban socio-economic model and of the new Constitution of the Republic providing the constructive process of the most genuine popular participation.

The methods used are analytical, deductive, technical and comparative, decanting and systematizing the experience of the authors within the urban housing system, comparing legislation and extracting conclusions on the

application of the concept of public policies to said service reflected in the different legislations issued to regulate it, as well as the application to the analysis of cardinal principles of the organic functioning of the public administration.

Keywords: *public policies, decentralization, municipal government, powers, faculties, urban housing.*

Sumario

1. Introducción.
2. Sobre las concepciones de las Políticas Públicas en la vivienda urbana.
3. Políticas Públicas y Vivienda Urbana en Cuba.
4. La conveniencia de la descentralización del diseño e implementación de las políticas públicas sobre la vivienda a favor de los gobiernos locales.
5. Consideraciones Finales.

1. Introducción

El proceso desconcentración de competencias y descentralización de facultades iniciado por el Estado cubano hace años, con el objetivo de fortalecer la independencia y plataforma económica social del municipio, se esgrime en el presente artículo como herramienta para plantear la gestión del servicio de vivienda urbana por las administraciones locales.

La transferencia de poderes administrativos y económicos a los gobiernos municipales para que enfrenten con independencia la edificación, rehabilitación y conservación de viviendas en su propio territorio independiza la ejecución de dichas acciones del poder central y se presenta como una solución a mediano y largo plazo que permite acercar el servicio a la comunidad e incorporarla a la toma de decisiones.

Dentro de este proceso los órganos de la Administración Central del Estado surgidos para dirigir y controlar la política pública de viviendas, aunque perfeccionados en el tiempo a partir de solucionar complejos problemas de la práctica cotidiana, son expresión de la concentración de

funciones y hoy deben ceder paso a órganos menos saturados de facultades, preservando ellos para sí solo el control y la alta inspección sobre el servicio.

La desconcentración y la descentralización deben favorecer la modificación de las actuales estructuras de la administración local para que enfoquen el problema inmobiliario desde la integralidad del desarrollo urbano en general y no solo desde la visión estrecha de la edificación, pues no se puede perder la perspectiva que construir y emprender otras acciones para proteger el fondo habitacional de un territorio es ante todo un hecho social y cultural que debe estar fusionado con distintos elementos de la dinámica social.

La desconcentración y la descentralización deben verse no como un acto político sino como acciones que se complementan y buscan democratizar el proceso constructivo dentro del marco constitucional, aproximando a los electores del municipio un asunto tan sensible como el problema habitacional que incide decisivamente en la dinámica del desarrollo de las sociedades locales.

En otras palabras, si bien las políticas sobre viviendas llevadas adelante por el Estado cubano durante más de medio siglo están colmadas de procesos beneficiadores para la ciudadanía, como la transferencia masiva de la propiedad de las viviendas; el apoyo a planes constructivos masivos y recientemente la concesión de créditos y subsidios para la edificación, muchas de estas acciones se han promovido desde órganos centrales con una visión fundamentalmente de país fuera de los ambientes naturales de la ciudadanía que son los municipios.

Estas reflexiones tienen el propósito de exponer las ventajas de descongestionar competencias y funciones sobre la vivienda urbana, hoy en poder del aparato central del Estado, responsabilizando a los gobiernos municipales con la proyección, ejecución y control de dichas políticas públicas.

30 Laswell, H (1994) "*La concepcion emergente de las Ciencias Politicas*" tomado de Aguilar Villanueva L. (ed.) el estudio de las políticas publicas , México Editorial Miguel Angel Porrua.
32 Fredman J, "*Plainig in the public domain from knowledge to action*", Princeton University Press, 1987 (pag.179).

2.- Sobre las concepciones de las políticas públicas en la vivienda urbana

Una breve referencia conceptual a las políticas públicas se convierte de hecho en una necesidad en razón de que las planificaciones promovidas por la administración cubana para enfrentar la solución del problema de la vivienda urbana transitan dentro de esa categoría de las ciencias políticas y administrativas.

Aún para los especialistas iniciadores del tema ha sido problemático ponerse de acuerdo en la definición del término políticas públicas. Lasswell nos señala que las ciencias políticas deben identificar tres atributos de las políticas públicas “... *contextualidad, orientación hacia los problemas y diversidad.*”³⁰ refiriéndose en concreto a la ubicación de las políticas públicas dentro de los procesos sociales, la apropiación por los programadores de todas las herramientas intelectuales posibles que permitan definir metas, tendencias, objetivos y alternativas, auxiliándose de la mayor variedad de métodos a utilizar.

Para Lindblom es “... *un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso este se halla sometido a sucesivas consideraciones...*”³¹ para Fredmann implica “... *preguntarse el papel que juegan los distintos protagonistas en la misma, sus intereses e interacciones revitalizando el papel del decisor público, su estatus y su proceso de selección...*”³²

Por otra parte Hogwood y Gunn identifican cinco etapas en el proceso de formación de las políticas públicas: “... *formación de la agenda de los poderes públicos, clasificación de los problemas o filtración de los problemas, definición de problemas, previsión, establecimiento de objetivos y prioridades, análisis de alternativas, implantación de políticas seguimiento y control, evaluación y revisión, mantenimiento, reemplazo o terminación de*

30 Laswell, H (1994) “La concepcion emergente de las Ciencias Politicas” tomado de Aguilar Villanueva L(ed) el estudio de las politicas publicas , Mexico Editorial Miguel Angel Porrua.

31 Lindblom, Ch, E “The Scieince of Muddling Through” en Public Administration Review Vol.19, 1959, (Pag 86)

32 Fredman J, “Plainig in the public domain from knowledge to action”, Princeton University Press, 1987 (pag.179)

*las políticas ...*³³ las cuales inferimos no funcionan como estancos aislados, sino en unidad dialéctica e interdependencia para la consecución del objetivo trazado.

Lo cierto es que una mirada desde la perspectiva conceptual y práctica impone un enfoque multidisciplinario en torno a disímiles problemáticas públicas y las propias prioridades del desarrollo, siempre en coherencia con el equilibrio entre los actos gubernamentales y los intereses colectivos.

No puede perderse de vista que las políticas públicas es un espacio específico definido muy generalmente como el conjunto de acciones y decisiones que un Estado concibe e implementa en función de transformar el estado del arte en conflicto o potenciar decisiones del desarrollo en acertados vínculos con diferentes actores de la sociedad, razón por la cual deben ser expresión de un mensaje de bienestar a alcanzar que cuenta con el respaldo y la legitimidad política.

A la sazón, deberán en cualquier coyuntura ser diseñados, implementados y evaluados en distintas escalas y con una visión sistemática, holística y estratégica que devienen en estrategias garantes del progreso.

3.- Políticas Públicas y viviendas urbanas en Cuba

Desde el triunfo de la revolución en el año 1959 el poder revolucionario, mediante la toma urgente de distintas leyes y medidas generales, demostró su capacidad para modificar las circunstancias desfavorables en que se encontraba la sociedad cubana y evolucionar de un poder político a un poder social.

Estas acciones sistemáticas y sostenidas en el tiempo con la intervención directa del Estado en asuntos tan urgentes como la salud, la desigualdad, la seguridad social, el déficit habitacional y otras exigencias, desarrolladas con la participación y el consenso de las grandes masas, se constituyen en verdaderas políticas públicas, aunque hasta fechas recientes no se haya utilizado exactamente este término para identificarlas.

33 Hogwood, B, W y Gunn L, A "The Policy Orientation", Centre for the study of public policy University of Strachclyde, 1981.

Particularmente en la vivienda urbana el problema habitacional fue diagnosticado desde el propio año 1959 como un inconveniente social grave que requería una intervención inaplazable.

Del enfrentamiento inicial al déficit habitacional que gravitaba fundamentalmente en la necesidad de edificar viviendas, se evolucionó a un conjunto de problemas interdependientes que incluían la eliminación de las cuarterías y barrios insalubres, la conservación y rehabilitación del fondo habitacional y otros que fueron conformando una verdadera agenda social que demandaba acciones de carácter económico, legales y sociales.

Aunque estas cuestiones pudieren competir unas con otras en su gravedad, el Estado cubano dentro de la propia agenda, siempre estuvo persuadido que las líneas principales de acción debían situarse en la edificación masiva de viviendas pues este esfuerzo por si solo podía tributar a la solución de los restantes problemas, sin embargo, fue una debilidad de esa estrategia abordar el problema a cargo exclusivamente del presupuesto del Estado y no incluir en toda su magnitud la iniciativa individual, lo que originó grandes gastos en recursos materiales

En la instrumentación de políticas públicas se deben evaluar los factores subjetivos que la pueden condicionar, en este caso, incorporar elementos tan importantes como la responsabilidad individual del propietario con el estado técnico de su inmueble, el compromiso con los gobiernos locales y la inclusión en la planificación de factores demográficos, migratorios, registrales y otros, que deben conformar una concepción integral de desarrollo urbano, en sustitución de la estrecha visión de la edificación de viviendas como hecho aislado.

En resumen la política existe y su campo de acción es el desarrollo urbano, su ejecutor es la Administración Pública del Estado que, aplicando un proceso de análisis y abordaje interdisciplinario, debe diseñar, evaluar e implementar acciones gubernamentales encaminadas a reajustarlas, dentro de las cuales puede situar los procesos de desconcentración y descentralización a favor de los municipios como una acción de política pública, sin abandonar el objetivo constitucional: procurar que cada ciudadano disponga de una vivienda adecuada.

4.- La conveniencia de la desconcentración de competencias y descentralización de funciones a favor de los gobiernos locales

La desconcentración de competencias y descentralización de funciones son principios del ejercicio de la Administración Pública. Su utilización en la actividad de servicios públicos es bastante limitada dada la concentración de poder que la Administración Central del Estado mantiene sobre las mayoría de ellos porque los considera sensibles para la población y necesita controlarlos centralizadamente para poder brindarlos con relativa eficiencia.

Dentro del servicio de viviendas, y por imperio de sus leyes generales, nació un sistema de órganos de las administraciones locales liderados metodológicamente por el extinto Instituto Nacional de la Vivienda y subordinados administrativamente a los gobiernos municipales y provinciales que, tienen competencia legal para evacuar en primera instancia las reclamaciones en materia de vivienda y conducir a esos niveles la política proyectada, controlada y ejecutada por el instituto. Estos órganos heredaron la tradición administrativista establecida desde la Ley de Reforma Urbana.

Formalmente las direcciones municipales de la vivienda tienen un conjunto de facultades que le otorga la ley para decidir cuestiones que satisfagan el interés público de sus electores en como dirección administrativa dependiente de los gobiernos municipales, pero en la práctica el ejercicio de esas facultades es constantemente cercenado por autorizaciones, consultas, dictámenes y decisiones del Instituto o las instancias provinciales, en virtud de una errónea aplicación del principio de la doble subordinación.

El artículo 71 de la Constitución de la República³⁴ contiene en su redacción una mirada hacia las políticas públicas en materia de viviendas como un componente esencial a observar en la construcción, rehabilitación y y conservación de viviendas como obligación constitucional a cargo del Estado,

34 La nueva Constitución de la República de Cuba, aprobada en fecha 22 de Diciembre del 2019, por la Asamblea Nacional, en sustitución de la anterior vigente desde 1976 que se encuentra pendiente de ser referendada por el pueblo de Cuba el 24 de febrero del propio año de su aprobación.

lo que unido a la formulación del artículo 191 y los incisos c) y g) del artículo 201 del propio texto³⁵ auguran una independencia paulatina y progresiva de las administraciones locales.

El anterior marco legal es propicio para demostrar la posibilidad de adecuar los principios de la concentración y descentralización al diseño y la implementación de las políticas públicas en materia de viviendas que incluyan la proyección, ejecución y producción de materiales constructivos utilizando las capacidades locales, así como otorgar el derecho a asignar las viviendas edificadas en su territorio a los gobiernos municipales, atendiendo a sus propias necesidades.

Además, existen un conjunto de facultades que los municipios tienen que ser capaces de asumir de forma autónoma, como es la selección de los espacios para edificar, la ordenación urbana, el control de los núcleos afectados, la administración de los recursos para construir y las alianzas con la iniciativa privada y la inversión extranjera, las que con formato endógeno pueden llevar adelante sus administraciones, siempre que dichos acuerdos tributen al interés público de su comunidad, pudiendo inclusive edificar complejos habitacionales para dedicarlos al arrendamiento que permitan generar ingresos al presupuesto municipal.

El control de estas facultades permite a los gobiernos reorganizar su gestión urbana y contabilizar, con ayuda de la planificación física y los registros de la propiedad, que áreas realmente le permiten emprender urbanizaciones sin perjudicar a terceros o al medio ambiente y sobre los cuales pesan limitaciones o restricciones urbanísticas sin saber su justificación, que constituye una asignatura pendiente del desarrollo habitacional pues se observan en no pocos municipios áreas yermas subutilizadas.

A partir de la descentralización será necesario consensuar los planes nacionales con los intereses locales en cuanto a las viviendas edificadas que resulten disponibles en el territorio, evacuando en primera opción las necesidades de la comunidad si importar el barrio donde estén situadas,

35 Idem, estos artículos se refieren a las funciones de las asambleas municipales del poder popular y a los objetivos jurisdiccionales de las administraciones de dichas asambleas, entre las que se relaciona satisfacer las necesidades de la economía municipal.

atribución que hasta fechas muy recientes era exclusiva de las direcciones provinciales de la vivienda en determinados barrios, aunque los municipios por ley controlaran el fondo de sus territorios.

Esta limitación provocó que en no pocos casos ciudadanos con derechos de reubicación y asignación de una vivienda, existiendo un fondo disponible, tuvieran que residir en un municipio distinto y en el suyo residieran personas de aquellos e inclusive de otras regiones del territorio nacional, produciendo el desarraigo obligatorio de familias que tradicionalmente por sucesivas generaciones residieron en un barrio, en un lugar, ignorando la vertiente cultural del desarrollo urbano.

Mediante la autosuficiencia local los electores podrán conocer y controlar la actuación de sus gobernantes, lo que resulta inviable para algunas decisiones en condiciones de centralización donde en ocasiones se impone un interés nacional o provincial desconocido para la ciudadanía y al cual sus dirigentes tienen que responder en virtud del principio constitucional de la subordinación, acciones que escapan al control de la ciudadanía.

Como resulta obvio, aunque las competencias y las facultades que se transfieran deben ser las mismas para todos los municipios cada uno de ellos deberá ejercitarla según su situación constructiva concreta, pues no son similares las extensiones geográficas, las condiciones del fondo habitacional, la demografía, la planificación física, la cultura y la capacidad de generación de riquezas de cada municipio en específico, aspecto que requiere de un escrupuloso estudio para no convertir la descentralización en una campana sin badajo

No se trata de procesos desmedidos, pues resulta conveniente que sobre el ejercicio de las facultades y competencias cedidas se practique la alta inspección de un órgano superior sin entrar en conflicto con las atribuciones del inferior, para evitar los excesos naturales o no, que pueden provocar el ejercicio del poder que trae consigo la nueva adquisición o ampliación de facultades o competencias antes centralizadas.

Como todo proceso complejo, pudieran ocurrir situaciones intermedias en que se hayan transferido solo algunas competencias y los niveles centrales

retengan otras, caso en el cual se considera que debían ser transferidas al nivel municipal aquellas sin las cuales no tiene sentido recibir las demás (o sea, las económicas, administrativas y fiscales).

Para que los municipios puedan ejercitar con mayor eficacia las delegaciones a su favor resulta sin duda un requisito esencial determinar el contenido y el alcance de las competencias que se transfieren y decimos más, es necesario que los gobiernos municipales disfruten de un cierto marco de independencia jurídica para dictar ciertas normas de urgencia organizativa o administrativa, siempre ajustadas al ordenamiento jurídico general del Estado en virtud de los principios de la objetividad y auto tutela administrativa.

Para este fin se precisa la creación de estructuras en los gobiernos que comprendan estas aspiraciones y expresen con profundidad el concepto, se necesitan vicepresidencias no de las construcciones sino de desarrollo urbano que implican la conjugación de factores urbanísticos, demográficos, registrales, jurídicos, culturales y otros, concentrados en una dirección o subintendencia administrativa única.

No se pueden concretar estos procesos sin capacitar a los gobernantes y sus cuadros para que interioricen la descentralización como libertad para decidir bajo el principio de la responsabilidad administrativa, como señala Bielsa “...la virtud principal de un dirigente de una administración descentralizada es su “conciencia de responsabilidad ...”³⁶ es por ello, que para los gobiernos municipales la inversión en la preparación de sus operadores políticos y técnicos no puede ser una tarea más, sino una obligación.

Sería conveniente que las autoridades locales, ante la inminencia de un proceso de esta magnitud, estrecharan cada vez más sus relaciones con las instituciones líderes en la preparación de cuadros administrativos en el país, como el Centro de Estudio de Administración Pública de La Universidad de La Habana, la Escuela Nacional de Cuadros del Estado y el Gobierno y las escuelas ramales.

36 Bielsa, Rafael “Revista Juridica Argentina” Editorial LA LEY tomo 80, pag 718, 1955.

La descentralización debe permitir a los propietarios organizarse eficientemente para enfrentar, con el apoyo de sus administraciones locales en alianza con los nuevos actores de la economía el deterioro y rehabilitación de sus propias viviendas, para que no se reproduzcan los errores del pasado que limitaron al mínimo el compromiso natural del propietario de reparar su propia vivienda.

Como es tradicional en la política de viviendas las bases para una descentralización de funciones tiene que estar incluida en los objetivos, principios y articulado de la ley que regula la materia: la Ley General de la Vivienda, lo que conduce nuevamente a su revisión. Finalmente resumimos los aspectos que favorecen una descentralización de la política a favor de los gobiernos locales:

- Disponer más eficientemente de sus espacios para edificar y asignar las viviendas según sus propias necesidades.
- Construir, rehabilitar, reparar y conservar viviendas con los recursos que genere el territorio y la contribución territorial.
- Perfeccionar el control popular sobre los servicios constructivos y la demanda de viviendas a resolver en la comunidad, participando la población del territorio de las decisiones sobre la política a seguir.
- Crear una Vicepresidencia o Sub Intendencia administrativa en sustitución de la actual, con una visión más amplia del desarrollo urbano, que agrupe consejerías de planificación física, demográfica, registrales y otras que propicien una visión holística de la política.
- Estimular la producción endógena de materiales de construcción.
- Crear alianzas con los nuevos actores de la economía y la inversión extranjera, para solucionar todos los aspectos del proceso constructivo con proyectos territoriales.
- Crear fuentes de recursos monetarios para los municipios.
- Armonizar los intereses locales y nacionales, en correspondencia con los objetivos estratégicos de país.

5- Consideraciones finales

Desde el propio triunfo de la Revolución se estableció una política sostenida en materia de viviendas con la intervención directa de la administración pública del Estado que recibió adaptaciones y reajustes para mantener el objetivo esencial: enfrentar el déficit habitacional con el incremento de la edificación, rehabilitación y conservación de viviendas.

Las políticas públicas sobre vivienda urbana se caracterizan por una fuerte concentración de facultades y competencias en Órganos de la Administración Central del Estado que están fundamentalmente expresada en las leyes generales de la vivienda que deben ser nuevamente revisadas y reorientadas hacia la autarquía de los municipios.

La desconcentración de competencias y descentralización de funciones a favor de los gobiernos locales debe convertirse en una herramienta que tribute al perfeccionamiento de las políticas públicas de acuerdo a las necesidades, características y potencialidades específicas de cada uno de los territorios.

La desconcentración y la descentralización constituyen un acto de genuina democracia que consigue la indispensable inclusión del ciudadano en el diseño, implementación y control de la política de viviendas.

Los procesos de desconcentración y descentralización deberán verse reflejados en la estructura orgánica de los gobiernos locales, por cuanto las funciones y atribuciones transferidas deberán asumirse por estructuras modificadas o nuevas estructuras, que integren todas las aristas del desarrollo inmobiliario a partir de la unificación de varias direcciones administrativas en una vice presidencia o sub intendencia de desarrollo urbano.

Finalmente, resulta necesario modificar la política contenida en los objetivos y el articulado de la Ley General de la Vivienda vigente, e incorporar a los mismos la descentralización y desconcentración como medio de alcanzar desde la municipalidad la integralidad en el desarrollo urbano local.

Noris Tamayo Pineda Doctora en Ciencias Jurídicas graduada en la Universidad de Valencia, España en el año 2010 y de la Universidad de La

Habana en el año 2015. Profesora Titular de la Universidad de La Habana e Investigadora del Centro de Estudio de la Administración Pública de la Universidad de La Habana el que dirige desde el año 2004. Vicepresidenta de la Sociedad Científica de Administración Pública de la Republica de Cuba y Presidenta de la Comisión de Administración Pública y Miembro del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Comisión Permanente para la implementación del desarrollo. Ha publicado varios libros, artículos y monografías sobre diversos temas relacionados con la Administración Pública y del derecho en general. Premio de Ciencias Sociales 2018 de la Academia de Ciencias de Cuba.

Regino Antonio Gayoso Rosabal Lic. Especialista en Derecho Civil, Patrimonial y de Familia, licenciado en Ciencias Jurídicas en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana en el año 1981. Profesor Asistente y Profesor Investigador del Centro de Estudio de la Administración Pública. Imparte la asignatura de Derecho Administrativo en la Universidad de La Habana y ha escrito varios artículos sobre temas relacionados con los servicios públicos que brinda la Administración Pública , en especial, los servicio relacionados con la vivienda urbana. Premio de Ciencias Sociales 2018 de la Academia de Ciencias de Cuba.

Jhosvany Martínez Barreiro Licenciado en Derecho de la Universidad de La Habana año 2002. Maestrante de Administración Pública de la Maestría 2018, del Centro de Estudio de la Administración Pública de la Universidad de La Habana. Ha desempeñado distintas funciones dentro de la Administración del Estado, fundamentalmente en la rama de los servicios públicos de la vivienda urbana. Escribió en coautoría un libro sobre temas de nacionalización y confiscación presentado en la Feria internacional de Libro de la Habana, Cuba en el año 2005. Ha participado en distintos eventos nacionales e internacionales en materia registral. actualmente labora dentro de las nuevas iniciativas de la economía privada.

Datos de los autores

- **Dr.C. Noris Tamayo Pineda** Doctora en Ciencias Jurídicas, Universidad de Valencia, España en el año 2010 y Universidad de La Habana en el año 2015. Profesora Titular de la Universidad de La Habana e Investigadora de su Centro de Estudio de Administración Pública de la Universidad de La Habana el que dirige desde el año 2004. Vicepresidenta de la Sociedad Científica de Administración Pública de la República de Cuba y Presidenta de su Comisión de Administración Pública y Miembro del Consejo de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Comisión Permanente para la Implementación y el Desarrollo. Ha publicado varios libros, artículos y monografías sobre diversos temas relacionados con la Administración Pública y del derecho en general. Premio de Ciencias Sociales 2018 de la Academia de Ciencias de Cuba.
- **Regino Antonio Gayoso Rosabal** Licenciado en Derecho, Universidad de La Habana, 1981. Especialista en Derecho Civil y Patrimonial de Familia. Profesor Asistente de la Universidad de La Habana e Investigador del Centro de Estudios de Administración Pública. Imparte la asignatura de Derecho Administrativo en la Universidad de La Habana y ha escrito varios artículos sobre temas relacionados con los servicios públicos que brinda la Administración Pública, en especial, los servicios relacionados con la vivienda urbana. Premio de Ciencias Sociales 2018 de la Academia de Ciencias de Cuba.
- **Jhosvany Martínez Barreiro** Licenciado en Derecho, Universidad de La Habana, 2002. Maestrante en Administración Pública del Centro de Estudios de Administración Pública de la Universidad de La Habana. Ha desempeñado distintas funciones dentro de la administración del Estado, fundamentalmente en la rama de los servicios públicos de la vivienda urbana.

Escribió en coautoría un libro sobre temas de nacionalización y confiscación presentado en la Feria Internacional de Libro de La Habana en el año 2005. Ha participado en distintos eventos nacionales e internacionales en materia registral y administración pública. Actualmente labora dentro de las nuevas iniciativas de la economía privada.

4. EVALUACIÓN DE LA CALIDAD: EXPERIENCIAS EN INSTITUCIONES DEL SECTOR PUBLICO

4.1. Calidad en la Administración Pública cubana: consideraciones en la Educación Superior y la Salud Pública

Quality in the Cuban Public Administration: considerations in Higher Education and Public Health

Dr. C. Roberto de Armas Urquiza³⁷, Dra. C. Myrna Ricard Delgado³⁸

Resumen

El concepto de calidad ha evolucionado en el tiempo, hoy en día es utilizado en todas las organizaciones, no solo en las de corte empresarial donde surgió el término. El trabajo hace un análisis histórico del concepto de calidad para demostrar que la calidad se controla, se autocontrola, se asegura y se gestiona. Profundiza en el concepto de gestión de la calidad y sus implicaciones para la mejora continua. Relaciona la gestión de la calidad con la gestión por procesos y desarrolla ampliamente los avances logrados en la Educación Superior cubana. El trabajo también plantea algunas reflexiones de la aplicación del concepto de calidad en la Salud Pública cubana relacionándola fundamentalmente con el nivel primario de salud.

Palabras claves: calidad, gestión de la calidad, calidad en educación superior, calidad en salud pública

Abstract

The concept of quality has evolved over time, nowadays it is used in all organizations, not only in the business sector where the term arose. The work makes a historical analysis of the concept of quality to demonstrate that quality is controlled, self-controlled, secured and managed. Deepen the concept of quality management and its implications for continuous improvement. It relates quality management with process management and

37 Centro de Estudios de la Administración Pública, Universidad de La Habana, Cuba.

38 Asesora de la Vicerrectoría Docente, Universidad de La Habana, Cuba.

broadly develops the progress made in Cuban Higher Education. The work also raises some reflections on the application of the concept of quality in Cuban Public Health, basically relating it to the primary level of health.

Keywords: *quality, quality management, quality in higher education, quality in public health.*

Introducción

En la actualidad la calidad posee una destacada dimensión estratégica para las organizaciones. La calidad ofrece un atractivo fundamental a los productos y servicios y además supone un menor coste en las operaciones, ambas circunstancias, la posibilidad de incrementar ingresos y reducir costes, la convierten en una importante variable para desarrollar estrategias de desarrollo. La calidad representa también una nueva filosofía de dirección estratégica de las organizaciones, basada en el compromiso total de la dirección y de los trabajadores en la mejora continua. Compromiso que, como meta final, tiene la satisfacción de los clientes o usuarios, tanto los externos a la organización, como los internos que aparecen en cada una de las estructuras y que brindan productos o servicios.

Actualmente la calidad trasciende a la organización, sale al exterior de la misma, los consumidores, los ciudadanos demandan la calidad como un servicio para la sociedad. Hoy, pues, la calidad es una exigencia social.

Pero la calidad no se consigue casualmente, no es fruto de la improvisación, se alcanza tras un proceso de decisión firme, continuo, que exige esfuerzos, tiempo y conocimientos como bien señala Vallejo García (2010). Por ello la palabra calidad se asocia en la actualidad al conjunto de las actividades que están relacionadas con la gestión, el aseguramiento y el control de la calidad, con la normalización, con la certificación, entre otros. La gestión de la calidad requiere liderazgo y directivos preparados que conduzcan los procesos de la organización hacia la mejora continua de la calidad y por ende la satisfacción de clientes y usuarios.

El objetivo del presente trabajo es analizar la evolución que ha tenido el concepto de calidad de manera general hasta llegar al de gestión de la calidad

así como la importancia de su aplicación en el perfeccionamiento de la Administración Pública cubana para avanzar en el desarrollo social y la satisfacción ciudadana.

Sumario

1. Concepto de calidad: análisis histórico.
2. Gestión de la calidad.
3. Calidad en la Educación Superior.
4. Calidad en la gestión.
5. La gestión por procesos.
6. La gestión de los procesos universitarios.
7. Enfoque por procesos en universidades cubanas como pilar para el control interno y la gestión de la calidad.
8. Calidad en Salud Pública.

Concepto de calidad: análisis histórico

La calidad es un término muy utilizado, aunque en muchas ocasiones no se pueda definir su concepto de manera precisa, pues existe falta de consenso entre los autores que la han estudiado, lo que ha impedido construir una sólida base de partida para el análisis de esta, y por consiguiente, para su proceso de gestión como resultado deseable de toda organización.

Mayo, Loredó y Reyes (2015) afirman que *“las concepciones teóricas acerca de la calidad se han ido transformando en la medida que ha cambiado el contexto histórico-social y económico de la humanidad”* (p.49).

Por su parte Juran y Gryna (1993) han establecido que *“existe sobre el concepto calidad un auténtico diluvio de definiciones redundantes, que contribuyen poco a clarificar su significado actual”* (p. 102). Desde épocas antiguas la presencia de la calidad ha estado inmersa en las actividades de la sociedad, considerada una cualidad solo reconocida a través de la experiencia, es así como el hombre se formó un concepto crítico sobre el grado de perfección con que eran satisfechas sus necesidades.

La calidad, como herramienta, se fortaleció en las ideas de un grupo de investigadores reconocidos internacionalmente que aportan al desarrollo del pensamiento teórico en la ciencia de la administración, siempre direccionados al análisis efectivo de las actividades, reduciendo las fallas, por lo general relacionando el término calidad con las características de un producto, desde una óptica empresarial y en términos de la obtención de mayores ganancias, entre los que destacan: Shewhart, Deming, Juran, Crosby, Feigenbaum, Ishikawa, Taguchi y Harrington.

En la literatura se evidencia un recorrido largo, desde que, en 1924, Shewhart desarrollara los gráficos de control para su monitoreo y la idea estadística de los intervalos de tolerancia, definió los problemas de la calidad en términos de causas asignables y causas aleatorias y la necesidad de distinguir entre ambas.

Feigenbaum (1994) tiene una visión más integral de la calidad pues éste considera la necesidad de que exista una participación de todos los departamentos para garantizar la satisfacción de las necesidades y expectativas de los clientes. Definió la calidad no sólo como un aspecto técnico, sino como un método de gestión que incluye las funciones administrativas y de relaciones humanas consideró la calidad como lo mejor para ciertas condiciones del cliente, y como responsabilidad de toda la organización.

Deming (1989) propone la calidad en términos de la capacidad que se tiene para garantizar la satisfacción del cliente a un bajo costo, también un compromiso con la innovación y un mejoramiento continuo que los japoneses denominan kaisen, le otorgó particular importancia a evitar los posibles errores, en lugar de examinar a posteriori las fallas de la producción y corregir el proceso cuando éste ya ha superado niveles admitidos de tolerancia. Desarrolla el ciclo de Deming: planificar, hacer, verificar y actuar, por sus siglas en inglés PDCA.

Para Crosby, la calidad desde una perspectiva ingenieril, es la conformidad entre normas y requisitos precisos. Su lema es hacerlo bien desde la primera vez y lograr un nivel de cero defectos (Koontz y Weihreich. 2013). Ishikawa señaló en la filosofía administrativa, qué se encuentra detrás de la calidad, los

elementos de los sistemas de calidad y lo que él denominaba, las siete herramientas básicas para su administración.

Al analizar los diferentes enfoques de los precursores en los estudios sobre calidad se coincide con Calabuig (2006) en el sentido de que:

(...) la calidad es un constructo que se ha abordado desde siempre a lo largo de la historia empresarial. Se han realizado múltiples intentos de definirla de manera global, pero lo cierto es que no existe una definición que pueda resumir todas las acepciones que se han aportado sobre este fenómeno. (p.59)

Otros autores han aportado también sus puntos de vista para la definición de calidad, como Pérez Campdesuñer, (2006) para quien la calidad es el conjunto articulado de atributos esenciales, que determinan el grado en que una entidad, resultante de acciones desarrolladas por determinados sujetos económicos, durante un ciclo de vida, logre propiciar la satisfacción de las necesidades de los clientes y la sociedad sin afectar el entorno y contribuyendo a los intereses organizacionales.

Puede afirmarse que la forma de entender la calidad ha evolucionado teniendo las siguientes interpretaciones: “*la calidad se controla, se autocontrola, se asegura y se gestiona*”. Esta evolución, al ser envolvente (incluye los conceptos válidos de la situación precedente), no descalifica ni invalida para su uso los estadios anteriores (Pérez, 2010. p.13).

La etapa de control estuvo caracterizada por la verificación de la conformidad de las características del producto o servicio mientras se está produciendo, y de esta forma asegurar su uniformidad para minimizar la variabilidad dentro de un rango aceptable.

Sin embargo, el mero control de los procesos no permite impedir los defectos originados por un producto mal diseñado o con materiales mal seleccionados. No obstante, a que la detección de errores se logra en una fase más temprana con sus ventajas en términos de productividad, continúa siendo un enfoque reactivo en términos de alcanzar productos y servicios de calidad, este enfoque solo aporta corrección. Otra arista es que la calidad se hace durante el proceso, no solo se controla, fomentando la idea del autocontrol.

El énfasis en la etapa de aseguramiento está en garantizar la fiabilidad (conformidad con especificaciones) y la aptitud para el uso del producto, de manera que se establecieron preceptos sobre cómo desarrollar las tareas de todos los procesos de la organización. La definición de las especificaciones que deben cumplir los productos o servicios se originan a partir de las necesidades de los consumidores. El aseguramiento de la calidad debe garantizarse de forma documentada, organizada y sistemática, para estar seguros de que el producto a fabricar o el servicio será conforme a los requisitos, estar seguros que responde a las necesidades objetivas del cliente.

En la etapa de gestión de la calidad total, que implica a todos los procesos de la organización, o cuando menos, los vinculados a los requerimientos del cliente, se añadió la concepción de objetivos y de mejora continua (actitud proactiva). Consiste en el conjunto de acciones orientadas a planificar, organizar y controlar la función de calidad de una organización (coincidente con la trilogía de Juran), con vistas a la mejora continua de la calidad del producto y de la posición competitiva, así como a optimizar la creación de valor para los grupos de interés considerados clave de una organización.

Gestión de la calidad

En los últimos años de la cuestión “Calidad” ha aparecido con una vitalidad que no reconoce antecedentes inmediatos. Se trata de una nueva vertiente de exigencias, requisitos, metodologías de trabajo, presentación de productos, etc. que viene operando como un instrumento de diferenciación de bienes y servicios.

Reconociendo como real y legítimo el incremento de la exigencia de los consumidores en cuanto a bienes y servicios adecuados a sus expectativas y necesidades, se impone analizar los aspectos que conforman a la “calidad” y de qué manera es posible planificar hacia el futuro mecanismos útiles y realistas que permitan dar respuesta a este nuevo enfoque en la interrelación cliente-proveedor. La irrupción del ciudadano como unidad de referencia del servicio público y no la burocracia irrepresentativa como beneficiaria primaria de la gestión pública ubica el tema en el campo de la gestión de la calidad según Malvicinio (2001).

Ello es así en tanto que “calidad” sea entendida como la capacidad de un bien o servicio de satisfacer las necesidades explícitas o implícitas del usuario inmediato o último beneficiario de ese bien, es decir, el ente (persona física o jurídica) final por el cual se justifica una acción y el que, a su vez, justifica la existencia del proveedor de dicho bien o servicio.

La integración del concepto “*ciudadano –cliente*” no debe limitarse al simple correlato del consumidor que opera en cualquier mercado genérico. Existen otras instancias que en consonancia con las distintas vertientes de relación del ciudadano con el Estado hacen que esta relación sea mucho más compleja y generadora de compromisos recíprocos más ricos y determinantes.

López Camps (1998) identifica hasta siete categorías relacionales entre el ciudadano y el Estado que caracterizan a aquél como: beneficiario de prestaciones públicas, consumidor, “*produmidor*” (consumidor y productor), usuario, comprador, contribuyente y regulado.

Por ende, gestionar la calidad de un servicio el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo implica adoptar los instrumentos gerenciales correspondientes para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. A tal efecto, la gestión de la calidad necesita de instrumentos orientadores que se denominan normas que son generalmente voluntarias y sobre las cuales se erige el sistema de gestión de la calidad de la organización.

Gestionar la calidad en una empresa implica realizar todas las tareas inherentes a la consolidación de una organización que se prepara para garantizar calidad en sus productos. Esa calidad en función de un compromiso, de una especificación de producto o servicio, del tiempo de entrega, de un ambiente organizacional predisuesto a la mejora continua, de un conjunto de procedimientos hechos para identificar por dónde las cosas se están haciendo bien en función de un parámetro externo o norma adoptados voluntariamente.

Se coincide con Malvicino (2001), cuando plantea que la calidad no es el resultado de la casualidad sino, de una programación y voluntad de mejora puesta en marcha en aspectos tales como:

- La definición de una política explícita para la calidad
- El reconocimiento del cliente como el factor clave que define los lineamientos de la calidad
- El reconocimiento del factor humano como el eje del cambio y de la generación de valor
- La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario
- La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad

Las organizaciones modernas disponen a partir de la adopción de los nuevos conceptos de la calidad de la oportunidad de consolidar sus mecanismos de gestión y de diferenciación de sus productos, por lo tanto de gestionar la calidad.

Ahora bien, cada proceso de inducción hacia y de desarrollo de la gestión de la calidad es único e irreplicable. Si bien hay muchas experiencias disponibles todas ellas enriquecedoras, ninguna debe ser tomada como ejemplo a seguir ya que cada organización es la respuesta de un impulso proactivo sobre la base de recursos y en un contexto y culturas siempre cambiantes.

La gestión de la calidad es una oportunidad de mejora que se debe encarar con entusiasmo pero sin fantasías. Es necesario reconocer que todo impulso que implique una mejora requiere de un tiempo de maduración adecuado y que la receta para ello debe ser hecha, si bien con ayuda, siempre con la convicción y con la esperanza de encontrar nuevas oportunidades a partir de nuestras propias fuerzas y capacidades como bien señala Malvicino (2001).

La calidad se gestiona mediante técnicas de uso regular. De la calidad del producto o servicio se pasa a perseguir la satisfacción del cliente (ISO 9001) o de las partes interesadas, clientes - personas - proveedores - sociedad - accionistas (ISO 9004 - EFQM).

De un concepto negativo, estático y reactivo de la calidad se pasa a otro positivo, orientado a la acción y proactivo. Para tomar una acción específica, no es necesario que se haya detectado algún defecto o error, sino que se emprende para cumplir los objetivos de mejora fijados y satisfacer al cliente (añadir valor).

Este enfoque de calidad se caracteriza por: satisfacción del cliente (o de las partes interesadas); concernir a todas las actividades que integran la cadena de valor; un enfoque a todos los procesos; interacción de los procesos como sistema y su gestión; orientación a la acción, debido a la existencia de objetivos de mejora; necesidad de conseguir un amplio compromiso del personal con los objetivos y su involucramiento en la gestión de la mejora; alcance global al abarcar a todas las actividades, operativas, de apoyo, de gestión y dirección.

Estos enfoques se expresan en la síntesis de tres escuelas; la de los premios, en primer lugar, representadas por Malcom Baldrige en EEUU, Deming en Japón, el Premio Iberoamericano de Calidad, el Premio Europeo EFQM y los premios nacionales de diferentes países; en segundo lugar los enfoques de investigadores y académicos especialistas en calidad como Ishikawa, Juran, Crosby y otros; y en tercer lugar, con enorme desarrollo hasta hoy, el enfoque normalizado expresado en las distintas Normas ISO.

Los sistemas de gestión de la calidad se conciben como una estructura operacional de trabajo, bien documentada e integrada a los procedimientos propios de la organización para guiar las acciones y la información de la misma de manera práctica y coordinada. El sistema de gestión de la calidad es aquella parte del sistema de gestión enfocada en el logro de resultados, en relación con los objetivos de la calidad, para satisfacer las necesidades, expectativas y requisitos de las partes interesadas, según corresponda.

Los sistemas de gestión de la calidad son aplicados de acuerdo al tipo y características específicas de cada organización, así como el contexto en la que se inserta, tanto espacial como social, económico y cultural, de manera que pueda ser efectivo en el logro de los propósitos que se traza y repercute eficazmente en la mejora y crecimiento de la organización.

En este orden de análisis deben ser considerados los principios básicos de la gestión de la calidad, que le confieren un carácter integral y holístico a las personas, procesos y recursos universitarios, en el empeño por alcanzar metas comunes de una cualidad superior. A saber:

- Enfoque a las demandas externas e internas
- Liderazgo
- Participación del personal
- Enfoque de sistema para la gestión
- Mejora continua
- Enfoque basado en hechos para la toma de decisión
- Relaciones mutuamente beneficiosas con el proveedor

Calidad en la educación superior

En la educación superior latinoamericana la calidad ha sido ampliamente tratada. Su desarrollo inicia en las décadas 60 y 70, con un incremento paulatino en la del 80, y con mayor auge y carácter prioritario a mediados de la década del 90.

En la calidad de la educación universitaria hasta el inicio de la década del 60 del siglo pasado, existía una visión tradicional y estática, se presuponía la calidad de la enseñanza y el aprendizaje como constitutivos del sistema, se basaba ante todo en la tradición de la institución, en la exclusividad de profesores, alumnos y en los recursos materiales. La evolución del concepto de calidad en la educación superior en América Latina se puede comprender por su vínculo con los nuevos retos que ha enfrentado la región, al desarrollarse el fenómeno de la globalización y el creciente aumento, heterogeneidad y diversidad de instituciones de educación superior en el siglo XX que ha venido acompañado del cuestionamiento de la calidad de la educación superior.

Los actuales movimientos de re-conceptualización de la calidad en el mundo académico ponen de manifiesto la contradicción entre los esfuerzos que intentan implantar en la ES el lenguaje, lógicas, estrategias y prácticas exitosas del mundo empresarial y la lucha por la preservación del ethos

académico y de sus valores más identificados con la autonomía, los intereses públicos y las especificidades de la ciencia en la labor de investigación, formación de pre y post grado y la interacción social, aspectos que implican la búsqueda de las mejores prácticas para lograr un desempeño excelente en las IES.

A pesar de los múltiples trabajos desarrollados en torno a la calidad en la educación superior, no se ha logrado un consenso, por tanto, posee múltiples dimensiones, visiones, interpretaciones y definiciones en la literatura actual, sin embargo, resulta importante determinar aquella que más convenga a la evaluación en las condiciones de la realidad latinoamericana, sin olvidar que la calidad tiene que estar conjugada con la pertinencia y el impacto, pues no se puede concebir una institución universitaria de calidad que no sea pertinente en su entorno social

La pertinencia y la calidad, junto a la internacionalización, representan para la UNESCO, los tres aspectos claves que determinan la posición estratégica de la educación universitaria.

Existen diferentes enfoques acerca de la visión general de la calidad en las IES; el concepto de calidad de la educación universitaria cambia de contenido en cada época, no es estable y duradero porque es un concepto primordialmente histórico.

Por otra parte, los enfoques no son excluyentes, sino complementarios y permiten afirmar que la calidad en las IES se caracteriza por ser compleja y multidimensional, determinada social e históricamente, transformable en su adaptación a las demandas sociales, integrada a la evaluación en términos de mediciones cualitativas y cuantitativas, en respuesta a la pertinencia y el carácter sostenible de las IES.

El carácter multidimensional de la calidad encuentra su fundamento en la consideración de que los productos y servicios son, en efecto, un conjunto de atributos (propiedades, cualidades o características presentes en la mercancía y determinan su capacidad para satisfacer necesidades del consumidor), pero no necesariamente homogéneos para los diferentes consumidores. Dado que existen diferentes conceptos y definiciones de calidad en educación superior,

cualquier intervención que se realice para asegurarla o incrementarla implica tener la capacidad para integrar armónica y diferencialmente los distintos componentes involucrados en toda acción educativa, es decir, significa considerar tanto las orientaciones como los procesos y resultados.

Se considera que la búsqueda de la calidad es un proceso de gestión particular que trata de un equilibrio entre exigencias de la ciencia y las posibilidades internas, los recursos y las necesidades externas de reconcepción permanente de una institución abierta, en que sus requerimientos y condiciones no se deben reducir a un sistema de normas, sino que deben incorporar principios, modelos e indicadores que se relacionen con las expectativas, proyecciones estratégicas y potencialidades de las instituciones que se ocupan de sus logros a través de múltiples acciones (Cidad, 2004).

La calidad debe ser considerada como el elemento que debe predominar en la gestión universitaria y estar presente en todas las líneas del accionar para el desarrollo de las actividades institucionales. Se trata de un tema que hoy se asocia a todo, incluida, la gestión; aquellas organizaciones que promueven y practican la calidad en su gestión, entendida como mejora continua, son las que pueden aspirar a transformarse en organizaciones de excelencia.

Para las universidades, debido al rol social de sus funciones de formadoras de profesionales, y productoras y difusoras del conocimiento, constituye una meta importante que su gestión sea de excelencia. Existen coincidencias a nivel mundial acerca de la necesidad de trabajar en función de lograr el mejoramiento de la calidad de los procesos sustantivos universitarios, y en particular de la gestión institucional.

Crespo, Castellanos y Machado (2013), piensan que los escenarios en que se desarrollan la IES generan o permiten el nacimiento de técnicas para mejorar la gestión, señalan que *“la demanda de métodos modernos de gestión y control de la institución y de una mayor eficacia viene impuesta por la propia magnitud de los entornos universitarios y, sobre todo, por la necesaria búsqueda de calidad en la oferta de servicios académicos y de investigación”* (p. 2). El entorno universitario contribuye a la idea de que la gestión de la calidad reside en las decisiones y políticas de los directivos de las

instituciones; sin embargo, está ligada a todos los actores (directivos, profesores, estudiantes) del quehacer universitario.

Calidad en la gestión

La calidad en la gestión no se impone por decreto: no quedan dudas que la política universitaria al respecto puede favorecer, pero debe contarse con la imprescindible implicación de directivos, profesorado y estudiantes.

No obstante, hay autores que otorgan relevancia a la función de los directivos para alcanzar en las IES calidad en la gestión, según Guerra y Meizoso (2012),

“la calidad en la gestión universitaria no consiste solo en alcanzar un patrón de excelencia en los programas académicos, ni en cumplir con ciertos indicadores establecidos a nivel internacional. También se requiere de la existencia de la calidad directiva que, con un enfoque proactivo para la solución de los problemas internos, sea capaz de garantizar la satisfacción de las expectativas viables de la comunidad universitaria a través de la mejora continua de la gestión” (p.98).

La calidad en la educación superior se constituye en el elemento central de los procesos de gestión universitaria; contempla la formación, la investigación, así como la vinculación con la sociedad. Entonces, la calidad como componente presente en la gestión, se encuentra en el centro de atención de todos los integrantes de la comunidad universitaria; del gobierno y los organismos internacionales, que toman decisiones en cuanto a la gestión de las IES.

El hecho de cumplir determinados estándares e indicadores para lograr niveles de calidad en las IES, no es el único fin que se persigue a través del estudio de la gestión universitaria, también los investigadores buscan tributar al desarrollo de las IES en términos de sustentabilidad (el hoy) y sostenibilidad (el futuro).

Dentro de las tendencias de la gestión universitaria, se ha mencionado ampliamente la consecución de la calidad, aunque en ocasiones no resulta

cuantificable; sin embargo, muchos gobiernos han legislado normas y leyes para su evaluación en las IES, sus carreras y programas de cuarto nivel, lo que se ejecuta a través de organismos creados para cumplir el rol de dirigir y normar los procesos de evaluación y acreditación externa de cada país. Se aprecia además la proliferación de agencias internacionales que en ocasiones convierten en lucro los procesos de evaluación de la calidad en las universidades, aspecto que pone en riesgo la esencia de estos mecanismos reguladores.

En América Latina y el Caribe hay peculiaridades en relación al aseguramiento de la calidad de la educación. En tal sentido, se han implementado sistemas nacionales de evaluación y/o acreditación que han logrado diferentes niveles de desarrollo en: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En todos los casos se han creado organizaciones (consejos, juntas) encargadas de normar los procesos que deben desarrollarse en las instituciones de educación superior para acreditar la calidad.

Diversos autores opinan que, dentro de la gestión general de cualquier organización, se debe establecer visiblemente la estructura de cada uno de los sistemas de gestión particulares; esto incluye definir claramente la estructura organizativa, sus procesos, y como llevar a cabo los procedimientos mediante los cuales se ejecutan las actividades y tareas, así como establecer los recursos de los cuales se dispone (Ackoff, 2007).

Derivado del análisis anterior, se considera pertinente e importante abordar la gestión por procesos, como fundamento del enfoque que prevalece hoy en la gestión universitaria hacia la calidad.

La gestión por procesos

La gestión por procesos constituye uno de los pilares de la calidad en la gestión, se conciben como la base de muchas nuevas soluciones organizativas en la dirección vinculadas a esta y al Cuadro de Mando Integral referenciado por muchos autores. En la Norma ISO 9001:2008 se reconoce que el enfoque de procesos cobra especial relevancia dado que está incluido dentro de uno de

los ocho principios de calidad moderna, argumentándose explícitamente que: los niveles deseados se alcanzan más eficientemente cuando las actividades y los resultados relacionados se gestionan como un proceso.

Alonso-Torres (2014) identifica cinco principios del enfoque de procesos: los procesos existen en cualquier organización, aunque nunca se hayan identificado o definido, cualquier actividad o tarea puede ser encuadrada en algún proceso; no existen procesos sin un producto o servicio, tampoco productos o servicios sin un proceso; no existe un cliente sin un producto y/o servicio, y un proceso se justifica si crea valor.

Se comparte el criterio de González (2006) cuando expresa que introducir una orientación organizacional por procesos es un cambio cultural complejo, que requiere intención, patrocinio, compromiso y tiempo, implica un cambio en la mentalidad de las personas y en su actuar.

Los procesos ocurren en la organización, independientemente de si se gestionan o no. Cuando no se gestionan, lo más frecuente es que ocurran afectaciones a la eficacia y eficiencia del proceso. Mejor sería identificar los procesos, analizarlos, gestionarlos y mejorarlos (Alfonso, 2007).

La gestión de los procesos universitarios

La gestión en las universidades es un tema reciente en el campo de la investigación científica, si se tiene en cuenta la historia que acumulan estas instituciones. No se pueden extrapolar las experiencias acumuladas en materia de gestión empresarial porque la esencia que caracteriza los procesos universitarios tiene sus especificidades, por lo que el camino debe conducir a la búsqueda del sistema de conocimientos que permita particularizar los modos de gestionar los procesos a partir de la naturaleza que los identifica.

Las universidades son, en esencia, gestoras y transformadoras de conocimiento, se adelantan en la aplicación de los nuevos enfoques conceptuales que en ellas se generan rompiendo desde dentro los paradigmas. Se representan como un complejo sistema de procesos que se interrelacionan para garantizar el cumplimiento de su misión y satisfacer así las demandas de la sociedad.

Si bien la universidad es considerada como un sistema de procesos también es importante profundizar en su estudio como institución social, cada proceso cumple determinadas funciones; sin embargo, para que la universidad, como un todo, alcance resultados prominentes en el desarrollo de la cultura de una región, es necesario un proceso administrativo que logre la excelencia institucional, que le permita llevar a cabo los procesos que en ella tienen lugar con mayor eficiencia y calidad (Rodríguez, de León y Galarza, 2015).

Los procesos clave o sustantivos que caracterizan a las universidades son: formación (pre y posgrado), la investigación y la extensión universitaria o vinculación con la sociedad. Por supuesto, para el despliegue exitoso de estos procesos se requiere un conjunto de procesos de apoyo o soporte.

Si se analiza la universidad como un sistema de procesos asociados a su razón de ser, se puede derivar la importancia que reviste su adecuada dirección, organización y control, razón por la cual se requieren métodos modernos de gestión y control. El sector educacional, y en particular las universidades –al igual que cualquier otra entidad–, desarrollan un gran número de procesos y actividades con el objetivo de cumplir su encargo social, los que deben ser objeto de control y seguimiento sistemático para constatar su eficiencia y eficacia y, sobre todo, para elevar la calidad del profesional que se forma en ellas.

La dirección universitaria debe concebirse como un proceso sistémico y holístico que favorezca el funcionamiento equilibrado de la universidad, para conducirla a la integración vertical y horizontal de todos sus procesos, para que operen y se desarrollen de manera eficiente y eficaz (Galarza, 2007).

Si la gestión universitaria como tendencia adopta el enfoque por procesos para lograr la calidad requerida, resulta ineludible que se conciba también la integración de estos a todos los sistemas que en ella convergen. Reviste entonces particular importancia que el sistema de control interno que va a garantizar con una seguridad razonable el cumplimiento de los objetivos y la misión institucional se conciba también con enfoque de procesos.

Enfoque por procesos en universidades cubanas como pilar para el control interno y la gestión de la calidad

Para un país como Cuba, el logro de altos niveles de calidad en la educación superior tiene importantes implicaciones si se atiende al contexto en el cual vive su sociedad: la actualización de su modelo económico para consolidar el socialismo como proyecto viable. En este sentido, la calidad es uno de los elementos que sustentan este proceso, aspiración refrendada en los Lineamientos de la Política Económica y Social en 2011, los cuales expresan la voluntad del pueblo contenida a su vez en la política del Partido, el Estado y el Gobierno de la República de Cuba, y, en la Primera Conferencia Nacional del Partido Comunista de Cuba en el 2012.

En consecuencia, con lo anterior, el MES ha desplegado estrategias encaminadas a incrementar la calidad, eficiencia y racionalidad de la gestión en las universidades, con mayor integración de los procesos y de acuerdo con los planes y presupuestos aprobados; con esta finalidad, cada universidad debe tener diseñado su sistema de gestión orientado a la calidad y a la integración de los procesos.

Objetivos tan relevantes constituyen un gran reto para las universidades que solo pueden enfrentarlo cambiando sus paradigmas, lo que implica un proceso de transformación en las formas de pensar y actuar que involucra a todos los miembros de la colectividad en una renovación permanente de nuevos valores, estilo de actuación y de la cultura organizacional.

La gestión universitaria como tendencia conceptual y práctica a partir de las estrategias que ha trazado la Educación Superior cubana, se encamina hacia una gestión por procesos que contribuya a resultados, propiciando, además, el diseño de cualquier sistema con este referente.

Institucionalmente desde el año 2010, el MES estableció las bases metodológicas para el diseño e implementación de los sistemas de gestión de la calidad en las Instituciones de Educación Superior (IES) del país, los que en esencia deben canalizar de manera efectiva el cumplimiento de los retos actuales y perspectivas, promover la mejora de la educación superior a través de la gestión de las organizaciones; extender las ideas sobre gestión de la calidad y ofrecerlas como marco orientador; facilitar el uso de un referente

común que permita el intercambio de experiencias; fomentar el uso de un modelo internacionalmente aceptado de gestión de la calidad, adaptado a las IES cubanas como un instrumento ordenado y sistemático; y por último, facilitar la difusión de las buenas prácticas de gestión. Uno de los principios que define la conceptualización del sistema de gestión de la calidad para las universidades cubanas es el enfoque por procesos.

En la planeación estratégica del MES para el período 2017-2021 se han declarado las esferas del trabajo universitario que deben recibir atención prioritaria en función del fortalecimiento de la labor educativa en las universidades y el aseguramiento de la calidad de sus procesos. En este período deben ser diseñados todos los sistemas de gestión de la calidad en correspondencia con el enfoque basado en procesos.

Hoy más que nunca las universidades cubanas están preparadas para enfrentar el reto; las investigaciones y aplicaciones en la práctica de los resultados han posibilitado avanzar en la instrumentación de métodos que viabilicen este nuevo enfoque. No se trata de una mera identificación de procesos, es diseñar a partir de una conceptualización, el sistema integrado para la gestión de la calidad de los procesos universitarios.

La jerarquización del control interno en Cuba, establecido por la normativa cubana e indicado por los lineamientos trazados en la política económica y social del Partido Comunista de Cuba, conduce a las universidades también a lograr la integración a los sistemas de control interno del enfoque por procesos.

Los avances logrados en materia de control interno por las universidades cubanas son expresión de una estrategia, disciplina y exigencia a todos los niveles de dirección. Hoy se muestran resultados satisfactorios en las comprobaciones, en las auditorías, así como en los procesos de evaluación y acreditación. Existe una cultura organizacional vinculada al control, se han establecido normativas, regulaciones, reglamentos, procedimientos que han contribuido a crear un ambiente de control.

En paralelo, la jerarquización del perfeccionamiento de la gestión económico-financiera ha estado liderada por un modelo que por más de

dieciocho años ha guiado certeramente el rumbo, constituyéndose en un baluarte para el fortalecimiento del control interno al contemplarlo como un subsistema. No obstante, el enfoque del control interno aún es limitado en la educación superior pues no se logra visualizar como parte de todos los procesos acorde con los actuales marcos conceptuales y la normativa cubana (Ricard Delgado, 2017).

La gestión de la calidad y el control interno en las universidades cubanas requiere nuevos enfoques que garanticen su integración como parte de la gestión de los procesos. No se trata de concebir el control interno como la obligación de cumplir una normativa, sino como una ventaja competitiva ante los estándares internacionales, y muy especialmente en el caso de las universidades, como parte de los procesos de evaluación y acreditación que conllevan la calidad y pertinencia que se exige hoy en dichas instituciones educativas.

La calidad en las universidades cubanas debe ir más allá; es responsable de que todos los procesos, los que añaden valor y los que no añaden valor directamente para el cliente/usuario, incorporen, tanto “el discurso” como las prácticas de la calidad, como ocurre con los procesos estratégicos y los de apoyo.

Calidad en la Salud Pública

Desde el triunfo de la Revolución en 1959, el Estado Cubano ha asumido totalmente la responsabilidad de la atención de la salud de sus ciudadanos, y en tal sentido, lleva a cabo acciones económicas y médicas para asegurar la protección de la salud, partiendo, entre otros, de los principios de la gratuidad y la accesibilidad total de los servicios.

De este modo se garantiza que la totalidad de los habitantes del país, independientemente del lugar de residencia, profesión, origen social, nivel e influencia en la vida social de sus alrededores y nivel de vida según sus finanzas, tengan iguales oportunidades de recibir una atención completa de salud y para ello es necesario de las más complejas formas de asistencia, de especialistas con mayor calidad y profesionalidad en su labor, así como de la tecnología médica más avanzada posible. En los inicios de la década de los 70

del pasado siglo, en el sistema de salud cubano, se realizó un diagnóstico de sus debilidades y fortalezas. Entre las principales dificultades detectadas se encontraban las referidas a los cambios en el patrón salud - enfermedad, el incremento de la expectativa de vida y las exigencias de salud crecientes en la población. Ello evidenció la necesidad de organizar un nuevo modelo de atención médica, surgido en 1984, conocido por el pueblo por el nombre de “*Médico de la Familia*”, con el objetivo de alcanzar nuevos niveles de salud y mayor satisfacción de esos servicios a la población (Díaz García, s/a).

El Reglamento General de Hospitales (MINSAP, 2006) y del Programa de Perfeccionamiento de la Calidad, (MINSAP, 2007), el Ministerio de Salud Pública cubano llama a lograr la Excelencia en los servicios; tarea que incluye necesariamente la calidad de la atención sanitaria, cuyo centro es el paciente. La calidad significa, para algunos, mérito o excelencia, pero otros piensan que puede tener diversas interpretaciones y por tanto requiere de establecer los requisitos, y otros plantean que es una meta difícil de alcanzar en la realidad. Algunas definiciones consideran la calidad como concepto clave para la salud y la definen incluyendo varios aspectos, como la de Gilmore y de Moraes (1996) que es la siguiente:

- Un alto nivel de excelencia profesional.
- Uso eficiente de los recursos.
- Un mínimo de riesgo para el paciente
- Un alto grado de satisfacción por parte del paciente.
- Impacto final en la salud.

La satisfacción de los usuarios, como un indicador importante para medir resultados, puede definirse como la medida en que la atención sanitaria y el estado de salud resultante cumplan con las expectativas de los que la recibieron. Un grupo de estudio de la Organización Mundial de la Salud, la American Public Health Association (APHA), reforzó la utilización de la satisfacción de los pacientes y prestadores como elemento de importancia para la evaluación de la calidad asistencial (Cuesta 1986; Donabedian 1990).

La satisfacción de los prestadores, se relaciona con las percepciones de éstos en sus actividades; las variables más estudiadas son: condiciones de

trabajo, relaciones interpersonales, capacitación y utilidad de la actividad que realizan (Sanazaro, 1983; Moraes, 1995).

Hoy son una realidad incuestionable los principios de la salud pública cubana definidos por el carácter integral de sus acciones, acento preventivo, participación activa de la comunidad organizada, accesibilidad a los servicios de salud y los principios de solidaridad e internacionalismo, extendidos y presentes en la actualidad en países de tres continentes, donde prestan servicios miles de colaboradores cubanos, así como en los logros de la salud cubana reflejados en los principales indicadores de salud alcanzados.

En función de la calidad se han constituidos diferentes Comités Técnicos para la Calidad en Salud y funcionan en el sector Comités Técnicos de Normalización relacionados con diferentes aspectos de gran relevancia para la gestión de la calidad en el sector.

El desarrollo del nivel primario de atención de salud en Cuba ha sentado precedentes en la salud pública internacional, especialmente a partir de la implantación y desarrollo del modelo de atención de medicina familiar a partir de 1984. La premisa de contar con un nivel primario de salud eficiente en Cuba, se rige por el principio de que el paciente reciba todo cuanto sea necesario para restablecer su salud, el análisis económico de las conductas médicas no significa gastar menos, sino obtener mayores beneficios sociales con menos costos. No se trata de la asignación o no de recursos, sino de utilizarlos en función del impacto que se necesita alcanzar con las acciones y de la medición de los resultados o beneficios a través de los cambios en la situación de salud. Mundialmente, el estudio de la eficiencia en instituciones de los servicios médicos del nivel primario de atención no se encuentra muy desarrollado aunque se encuentra en franco incremento.

Consideraciones finales

La calidad es un constructo que se ha abordado desde siempre a lo largo de la historia empresarial pero sin embargo no existe una única definición que pueda resumir todas las acepciones que se han aportado. Comenzando con el criterio que la calidad se controla se ha llegado a la aceptación de que la calidad es necesario gestionarla. Esta gestión de la calidad es válida no solo

para el nivel empresarial. Hoy en día se aborda ampliamente en la Administración Pública. La calidad de los bienes y servicios depende en primera instancia de quienes los producen, pero la calidad de los servicios públicos se sustenta en la calidad de los servidores públicos. En Cuba la cultura de la calidad ha avanzado ampliamente en servicios públicos como son la educación y la salud. En el caso particular de la Educación Superior, la creación de la Junta de Acreditación Nacional ha impulsado la cultura por la calidad en el sector y todas las universidades han desarrollado núcleos de calidad y han incorporado la calidad como una dimensión transversal en el desarrollo de la planificación estratégica. Hay avances de la integración de la planificación anual de las áreas de resultados claves con el control interno de la institución y la mejora continua, para demostrar niveles de acreditación significativos a través de las evaluaciones externas, que con la periodicidad establecida realiza la JAN a instituciones y programas con apoyo de los sistemas de indicadores establecidos, lo cual ha contribuido significativamente a la creación de una sólida cultura por la calidad que garantice la mejora continua como parte de la responsabilidad social de las Instituciones de Educación Superior. Situaciones similares se aprecian en la salud pública a través del trabajo de los comités de calidad en la atención tanto primaria como secundaria y terciaria que intentan la mejora continua de los servicios. Lo alcanzado en estos servicios es necesario extenderlo a otros sectores de la Administración Pública.

El país trabaja fuertemente en la búsqueda de un desarrollo próspero y sostenible para lo cual es imprescindible que el municipio establezca una estrategia de desarrollo que incluya una gestión acorde con los conceptos de calidad. Se requiere un funcionariado en la administración municipal preparado para desarrollar un liderazgo que contribuya al desarrollo social necesario y con una importante participación ciudadana en consecuencia con las características específicas de cada territorio. Es decir que los públicos internos (funcionariado) y externos (ciudadanos) de la organización (municipio) actúen de conjunto para avanzar en el desarrollo social del territorio de manera continua. Existen propuestas (de Armas, Tamayo y Santos, 2017) que incluyen algunos indicadores para motivar el desarrollo de una gestión hacia la calidad a nivel municipal pero esto requiere ante todo un

cambio de mentalidad, una mayor capacitación y preparación del público interno de la organización, directivos capaces de ejercer el liderazgo necesario y un mayor desarrollo de la informatización de la sociedad a nivel municipal con la aplicación paulatina de un gobierno electrónico que apoye la atención ciudadana y permita mayor transparencia y eficacia en la gestión municipal.

Referencias bibliograficas

Ackoff, R.L. (2007). *El paradigma de Ackoff: una administración sistémica*. Ed. Limusa S.A., 3ra Edición, Mexico.

Alfonso, D. (2007). *Modelo de dirección estratégica para la integración del sistema de dirección de la empresa*. Tesis de Doctorado, Instituto Superior Politécnico José Antonio Echevarría, La Habana.

Alonso-Torres, C. (2014). Orientaciones para implementar una gestión basada en procesos. Ing. Ind. Vol. 35 No.2, mayo.-agosto.

Calabuig, F. (2006). *La calidad percibida en los servicios náuticos de la Generalitat Valenciana*. Tesis doctoral, Universitat de València, Valencia, España.

Cidad, E. (2004). La gestión de la calidad en las organizaciones de educación superior: Aportación del enfoque de la Organización Internacional de Normalización (ISO), *Revista Complutense de Educación*, 15 (2), 647-686.

Crespo, E., Castellanos, J.R. y Machado , N. (2013). *Modelos de gerstión universitaria. Aplicación en la universidad Marta Abreu de Las Villas*. Vol. 1, No.1, 89-94.

Cuesta, G. (1986) *La calidad de la asistencia hospitalaria*, 75-86. Ediciones Doyma, S.A., España.

de Armas, R., Tamayo, N y Santos, M. (2017). Población, territorio y gestión para un desarrollo lo cal sustentable. *Revista Novedades en Población* No. 26, julio-diciembre, 166-175.

Deming, W. E. (1989). *La salida de la crisis. Calidad, productividad y competitividad*. Editorial Díaz de Santos. Madrid. España.

- Díaz García, K.V. (s/a). *La evaluación de la calidad de la atención en salud en la atención primaria de salud*.
<https://www.monografias.com/docs110/evaluacion-calidad-atencion-salud-atencion-primaria-salud/evaluacion-calidad-atencion-salud-atencion-primaria-salud2.shtml>.
- Donabedian, A. (1990). La dimensión internacional de la evaluación y la garantía de la calidad. *Revista Salud Pública de México*, 113-117.
- Feigenbaum, A. V. (1994). *Control Total de la Calidad*. 3ra Edición Revisada. Compañía Editorial Continental, S. A de C. V. Mexico.
- Galarza, J. (2007). *Modelo para evaluar la gestión de los procesos de planificación estratégica, conformación y evaluación de los objetivos en las IES adscritas al Ministerio de Educación Superior*. Tesis de doctorado en Ciencias de la Educación, Universidad de La Habana. Cuba.
- Gilmore, C. y de Moraes, H. (1996). *Manual de gerencia de la calidad*. OPS.
<http://www.who.int/iris/handle/10665/174005>.
- González, M. (2006). *Habilidades directivas*. Editorial Innovación y cualificación S.L. Málaga, España.
- Guerra, R.M. y Meizoso, M.C. (2012). *Gestión de la calidad. Conceptos, modelos y herramientas*. Editorial UH, La Habana.
- Juran, J.M. y Gryna, F.M. (1993). *Manual de control de calidad. Volumen 1*. McGraw-Hill. España.
- Koontz, H. y Wehrich, H. (1993). *Elementos de Administración (8a. ed.)*. Edición en pdf.
- López Camps, J. (1998). La gestión de la calidad en la administración local. *Papers de Formació Municipal*, No. 48. Diputació de Barcelona, España.
- Malvicino, G.A. (2001). *La gestión de la calidad en el ámbito de la Administración Pública. Potencialidades para un cambio gerencial. VI Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública*, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre.
- Mayo, J.C., Loredo, N.A. y Reyes, S.N. (2015). *En torno al concepto de*

calidad. Reflexiones para su definición. Revista Retos de la Dirección [online], Vol.9, No.2, 49-67.

MINSAP (2006). Reglamento General de Hospitales, 202-213. La Habana.

MINSAP (2007). Programa para el Perfeccionamiento Continuo de la Calidad de los Servicios Hospitalarios. Anexo a la Resolución Ministerial No. 145, 80-88. La Habana.

Moraes, N.H. (1995). Revisión conceptual: ¿estarán preparados los hospitales para la reingeniería? Educ Méd Salud, 3-4.

Pérez Campdesuñer, R. (2006). Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Modelo y procedimiento para la gestión de la calidad del destino turístico holguinero. Cuba.

Pérez J.A. (2010). Gestión por Procesos. 4ta Edición. Editorial ESIC, Madrid.

Ricard Delgado, M. Procedimiento metodológico para diseñar el sistema de control interno con enfoque por proceso en universidades cubanas. Tesis presentada en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Contables y Financieras. Universidad de La Habana, Cuba.

Rodríguez D., de León, L.A y Galarza J. (2015). Los retos actuales de las instituciones de educación superior en el área de la gestión. Universidad y Sociedad [online]. 2015, Vol.7, No.2, 52-55.

Sanazaro, P.J. (1983). Verificación de la calidad en medicina. Simposio internacional de calidad de la atención de salud, 88-93. OMS, Suiza.

Vallejo García, J.E. (2010). Gestión de la calidad en los procesos de enseñanza-aprendizaje. Tesis doctoral. Universidad de Málaga. España.

Datos de los autores

Dr. Roberto de Armas Urquiza, Profesor Emérito de la Universidad de La Habana, Coordinador de la Maestría en Administración Pública que desarrolla el Centro de Estudios de la Administración Pública de la Universidad de La Habana. Investiga en la línea de calidad con aplicación directa a la Educación Superior y a la gestión universitaria. Es miembro de la Junta de Acreditación Nacional de la República de Cuba. Posee más de 150 publicaciones entre artículos y libros. Ha sido profesor invitado de numerosas instituciones de Educación Superior de América Latina y de Europa.

Dra. Myrna Ricard Delgado, Profesora Titular de la Universidad de La Habana con una vasta experiencia en la gestión económico-contable de Instituciones de Educación Superior. Es asesora de la Vicerrectoría Docente en la temática de la gestión de la calidad. Ha desarrollado el sistema de control interno con enfoque por procesos integrándolo a los procesos de gestión de calidad de la organización. Posee numerosas publicaciones y presentaciones en eventos relacionados con la temática. Fue Decana de la Facultad de Contabilidad y Finanzas y Directora de Economía de la Universidad de La Habana.

5. ADMINISTRACION PUBLICA Y LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADO

5.1. Retos de la administración pública en la relación público-privado

Challenges of public administration in the public-private relationship

Dra. Lourdes Tabares Neyra, Msc. Carlos M Pérez Cuevas, Msc.
Odalys Cárdenas Travieso³⁹

Resumen

Entre las principales transformaciones emprendidas por el Gobierno Cubano al calor del perfeccionamiento del Modelo Económico y Social y bajo el amparo de los Lineamientos de la Política Económica y Social, se ha producido paulatinamente la apertura del sector de trabajadores por cuenta propia, como una forma de descentralización de la actividad estatal y de nuevas opciones de empleo. Entonces, el sector privado, inestable en la economía cubana hasta la década de los años noventa comienza a recibir estímulos positivos en el año 2010 con la aprobación de 181 actividades autorizadas, que en 2014 alcanza la cifra de 201 (65 más que en 1995).

Hoy este proceso de apertura es cualitativamente diferente a cualquier intento anterior, teniendo en cuenta que se prestan muchos servicios que no estaban cubiertos por las entidades públicas anteriormente y otros de alguna forma entran en competencia con las ofertas del Estado. Además de lo anterior hay que señalar que un segmento importante de los inscritos como cuentapropistas son trabajadores contratados en pequeñas empresas, lo que añade otras dos diferencias a lo señalado anteriormente: la capacidad de explotar fuerza de trabajo; y la aparición de una forma organizativa nueva, equivalente a pequeñas organizaciones privadas que no siempre están bajo el esquema de cooperativas no agropecuarias.

Todo lo anterior necesariamente impone nuevos retos a la administración pública cubana la cual está necesariamente avocada a un proceso de perfeccionamiento institucional con el objetivo de mejorar, modernizar y

39 Centro de Estudios de Administración Pública de La Universidad de La Habana

elevant la calidad de su gestión y como parte del cual debe trabajarse en la profesionalización de los recursos humanos dígase funcionarios y directivos, teniendo en cuenta su papel en el proceso de desarrollo sostenible en el mediano y largo plazo y con ello el mejoramiento del bienestar social.

Palabras Claves: público, privado, asociación, desarrollo sostenible, administración pública

Abstract

Among the main transformations undertaken by the Cuban Government in the heat of the improvement of the Economic and Social Model and under the umbrella of the Economic and Social Policy Guidelines, there has been a gradual opening of the sector of self-employed workers, as a way of decentralization of state activity and new employment options. Then, the private sector, unstable in the Cuban economy until the decade of the nineties begins to receive positive stimuli in 2010 with the approval of 181 authorized activities, which in 2014 reaches the figure of 201 (65 more than in 1995) .

Today this process of opening is qualitatively different from any previous attempt, taking into account that many services are provided that were not covered by the public entities previously and others in some way enter into competition with the offers of the State. In addition to the above, it should be noted that an important segment of those registered as self-employed are workers hired in small companies, which adds two other differences to the previously mentioned: the ability to exploit labor force; and the appearance of a new organizational form, equivalent to small private organizations that are not always under the scheme of non-agricultural cooperatives.

All of the above necessarily imposes new challenges on the Cuban public administration which is necessarily committed to a process of institutional improvement with the aim of improving, modernizing and raising the quality of its management and as part of which it should work on the professionalization of resources human being officials and managers, taking into account their role in the process of sustainable development in the medium and long term and with it the improvement of social welfare.

Key Words: *public, private, association, sustainable development, public administration*

Introduccion

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. La administración pública cubana no está ajena a esta situación y enfrenta en la actualidad uno de los desafíos más relevantes en toda la historia de la Revolución: ella existe por y para el entorno que la circunda y su reto principal consiste, en dar respuesta efectiva a los requerimientos que le impone la sociedad como un todo. Ello exige replanteamientos importantes en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la administración pública, partiendo de una clara comprensión del papel que le corresponde y la responsabilidad social que tiene (Gutiérrez, Castillo, Orlando, 2018, p. 4).

No hay una sociedad hoy en día 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. Ello permitirá que se incrementen los resultados económicos, y se pueda brindar una respuesta efectiva a los reclamos sociales. En el caso del sector empresarial, en cualquier dimensión espacial, una buena administración propicia que se incrementen las utilidades y los beneficios.

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 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.

A nivel de país, una buena gestión y liderazgo de la administración pública se vera reflejado en el tiempo en un desarrollo sostenible.

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. Sin 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, Morell, Antonio,2018, p.6).

El Estado, el Gobierno y la administración pública, tienen entonces ante si, 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.

La modernización de la administración pública se identifica con formas de gestión que mejoren y transformen de raíz los procesos y el accionar administrativo, superando el actuar tradicional. No es un proceso sencillo, implica romper inercias e incluso, afectar intereses de muchos grupos arraigados (Ídem).

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 ha evidenciado la necesidad de rediseñar políticas y programas encaminados al desarrollo de capacidades de gestión, a tenor de las nuevas circunstancias. (Iglesias, Morell, Antonio, 2018, p. 3).

Para la elaboración de este material se tomaron como referentes resultados parciales de la investigación en la cual se trabaja hace más de dos años como parte de una tesis doctoral y se aplicaron métodos como: consulta bibliográfica, revisión documental (incluyendo tesinas de estudiantes del diplomado en administración pública), intercambio con especialistas en el seminario “público-privado en Cuba” (Universidad de la Habana, julio 2018).

El objetivo del trabajo es mostrar la viabilidad de la asociación público-privado 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.

Lo público por otro lado, también supone todas aquellas cosas, actividades o servicios que están destinadas para el uso o consumo de todos los ciudadanos que habitan una nación y que tienen como objetivo primordial el de satisfacer las necesidades, dar bienestar.

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, Castillo, Orlando, 2018, p. 10).

Debe tenerse en cuenta además que todas aquellas cuestiones inherentes al Estado, como puede ser por ejemplo las instituciones que controla, se las

considera públicas y están por tanto dentro de la órbita de lo público. En estas situaciones, el Estado por tanto, será el único que podrá decidir presente y futuro de las mismas o cualquier otro cambio en su entidad, como el paso de públicas a privadas, entre otras.

¿Qué es lo privado?

Del latín *privatus*, 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.

Privado también es el espacio, edificio o propiedad que no pertenece al Estado (y por lo tanto, no es público), sino que su dueño es un particular (en sentido general ya que casi siempre se trata de más de una persona). 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.

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

En la practica cotidiana se producen diferentes tipos de relaciones entre el sector publico 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, p.4).

Asumiendo en este trabajo el termino asociación, entonces se puede plantear que este tipo de relación entre los sectores público y privado (APP) generalmente no son “privatizaciones” en el sentido habitual de la palabra. Por ejemplo, una empresa privatizada es una empresa que estaba en manos del sector público y que pasó completamente a ser propiedad del sector privado. Una asociación público-privado es una relación comercial basada en un contrato firmado a priori, entre el sector público y el sector privado. En todos los casos, el alcance comercial de esta asociación, su potencial para generar

ganancias está restringido contractualmente, por ello no son las fuerzas del mercado las que regulan la asociación.

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, etc. Cuando ni el mercado, ni las administraciones públicas ni las organizaciones de la sociedad civil son capaces por sí solos de proveer bienes públicos o de atender las demandas sociales, a menudo es necesario movilizar recursos públicos y privados, y una forma eficaz y eficiente de hacerlo es mediante la asociación entre los sectores, lo cual, si bien tiene beneficios, también trae consigo riesgos que hay que identificar ex antes y no descuidarlos.

No obstante, los incentivos normales para la administración de empresas en el sector privado rigen también para una asociación público- privado (como la necesidad de generar un adecuado rendimiento del capital, lograr un uso racional de los recursos, etc.) El contrato entre las partes es un instrumento importante que establece las bases de la asociación, los fines específicos, las responsabilidades de cada uno y el tiempo de duración, entre otras cuestiones.

En algunas ocasiones, las asociaciones entre los sectores 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, Cuevas, Carlos M,2018, p.25).

Las asociaciones público- privado, ciertamente no son una opción fácil de contratación para el sector público, ni ofrecen una solución universal. Sin embargo, sí 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. Ello trae definitivamente un beneficio social.

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 potenciales que no se pueden obviar por parte de la administración pública. Como ejemplo de ello pueden mencionarse:

Riesgos potenciales:

1. Puede ocurrir que los costos de desarrollo, licitación y otros generados durante el proyecto de APP sean mayores que los de los procesos tradicionales de contratación pública,
2. Algunos proyectos pueden ser más fáciles e financiar que otros, algunos proyectos solo generaran ingresos en moneda local, mientras que otros proporcionan ingresos en moneda extranjera,
3. Hay riesgos que escapan al control como es el caso de los asociados al tipo de cambio, el riesgo de los activos existentes,
4. El sector privado hará lo que se le pague por hacer y nada mas que eso, por lo tanto, los incentivos y requisitos de desempeño deberán ser establecidos claramente en el contrato,

5. La responsabilidad del gobierno es continua, los ciudadanos seguirán responsabilizándolo por la calidad de los servicios públicos,
6. Es importante requerir informes periódicos al sector privado de su labor en el proyecto para garantizar el control,
7. Es indispensable tener claridad en el marco legal y regulatorio,
8. Dada la naturaleza de este tipo de proyecto y su duración resulta casi imposible identificar todas las contingencias posibles y los problemas que puedan surgir. Existe la probabilidad de que las partes luego de transcurrido un tiempo tengan que renegociar el contrato para dar cabida a las contingencias. También puede ocurrir que algunos proyectos sean cancelados por diferentes razones y ello debe estar previsto.

Beneficios potenciales:

1. como una vía para que el sector privado introduzca tecnología e innovación para mejorar el suministro de servicios públicos,
2. como un incentivo para que el sector privado entregue los proyectos a tiempo y dentro del presupuesto acordado,
3. como una vía para desarrollar las capacidades locales del sector privado, posibilidades de subcontratación de empresas locales para obras civiles,
4. como complemento a las limitaciones de las capacidades del sector público (World Bank,2016, p.2).

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

En el contexto actual no es posible imaginar una sociedad civilizadamente concebida que se estructure y funcione obviando los roles de la administración pública. Es imprescindible como parte del entramado institucional encargado de materializar las políticas públicas, impartir justicia, brindar seguridad y enfrentar los complejos y distintos escenarios que se presentan en la esfera internacional. El debate en torno a la administración pública, su importancia y trascendencia está inmerso en el propio debate acerca del Estado en cualquier época histórica. Una sociedad sin Estado,

gobierno y administración no es posible en la actualidad, es una sociedad desarticulada, incapaz de gestionar los requerimientos y necesidades de sus ciudadanos en beneficio de ellos mismos y del país. (Gutiérrez, Castillo, Orlando, 2018, P.1).

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, Castillo, Orlando, 2018, P.1).

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. (ONU Consejo Económico y Social, 2002, p.1)

La Agenda 2030 de Naciones Unidas, habla de una administración pública para el desarrollo y a partir de ahí se identifican los parámetros más importantes que se deben tener en cuenta en su proceso de modernización, Se trata entonces de darle más participación a la ciudadanía, avanzar en la profesionalización de funcionarios y directivos en el sector público, promover una gestión eficiente, eficaz, transparente, que promueva un desarrollo sostenible y eleve el bienestar social. (Gutiérrez, Castillo, Orlando, 2018, p.5)

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 pro ejemplo el transporte de pasajeros, solo

por mencionar un ejemplo. Este proceso, tiene y debe ser liderado por el gobierno y la administración pública, evaluando cada proyecto, balanceando los riesgos y beneficios, así como garantizando la calidad de los contratos y acuerdos que se contraigan entre las partes.

Resulta entonces necesario comprender la complejidad implícita en el proceso de modernización de la administración pública y para ello hay que entender las diferentes dimensiones en que se proyecta su actuación., sus áreas de responsabilidad y su quehacer.

Para ello hay que identificar esas dimensiones (político, social, jurídico, económico y medioambiental) y lograr que se proyecten de manera interrelacionadas, no absolutizando a unas por sobre otras como ocurre generalmente.

Es la administración pública la que está llamada a jugar un papel determinante en la promoción de un desarrollo sostenible en el largo plazo, lo cual 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, donde desarrollan su vida y satisfacen la mayoría de sus necesidades.

Hoy es imposible pensar en un proyecto de desarrollo que no requiera de la participación de los diferentes actores sociales en algunas de las dimensiones descritas, como tampoco es probable que se conciba un ejercicio ciudadano sistemático que no genere desarrollo. A la luz de lo anterior, los vínculos existentes entre un proceso y otro se develan como un entrelazamiento de tipo sinérgico (...) (Cárdenas, Travieso, Odalys, 2017, p.199).

La propia modernización de la administración supone el primer reto. El impacto que demandan sus acciones de cara a los ciudadanos está estrechamente vinculado con más resultados y mayor inmediatez, para lo cual resulta imprescindible evolucionar y modernizarse. La modernización de la administración pública se identifica con formas de gestión que mejore y transforme de raíz los procesos y el accionar administrativo, superando el actuar tradicional. No es un proceso sencillo, implica romper inercias e

incluso, afectar intereses de muchos grupos arraigados. Requiere entender y reconocer, en primer lugar, cuáles son los puntos de partida necesarios, e identificar las fortalezas y debilidades a las que se enfrenta el cambio. (Gutiérrez, Castillo, Orlando, 2018, p.3).

Es precisamente ahí donde la administración pública tiene hoy en día un importante papel que jugar, tiene que regular y liderar diferentes políticas, procesos, estrategias y una de ellas es precisamente la relación público-privado ya que tiene que velar por el interés social en un clima de confianza y transparencia.

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

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 Neira, Lourdes, 2017. p. 20).

Referirse en la actualidad a 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.

Profundizando un poco en la dimensión local, es indiscutible que hay un grupo de servicios públicos que requieren de mayor efectividad en su gestión, ejemplo de ello solo por citar dos podrían mencionarse la recogida de basura y el transporte de pasajeros. 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, etc. Ahí indiscutiblemente hay un espacio para de manera ordenada y controlada establecer una relación con el sector privado en beneficio de la población.

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 juegan un papel esencial y diferente a lo tradicionalmente hecho.

Desde otra perspectiva, se requiere también una mirada de conjunto hacia cuál debe ser el papel del Estado en la sociedad, no a partir de una intervención generalizada y omnipresente, sino como impulsores y facilitadores de incentivos y sanciones para promover comportamientos “positivos” en todos los aspectos de la actividad del mercado, y limitar los excesos del propio mercado (Gutiérrez, Castillo, Orlando, 2018, p. 4).

Algunas consideraciones finales

Sin pretender llegar a conclusiones en este tema dado que es un momento muy preliminar para ello, no obstante, resulta necesario presentar algunas consideraciones finales:

- En el mundo de hoy la administración pública está inmersa en un proceso de cambio a nivel mundial. Este proceso va dirigido a su modernización, lo cual constituye un primer e importante reto y tiene que estar a tono con los tiempos. La asociación público-privado indiscutiblemente constituye otro reto para la administración pública. En este camino, la administración pública no puede perder de vista que ella existe por y para el entorno que la circunda de manera tal que está llamada sin lugar a duda a dar respuesta efectiva a los requerimientos de la sociedad.
- Resulta necesario, por tanto, cambiar paradigmas, buscar nuevas formas de gestión dirigidas a mejorar y transformar los procesos y con ello, el propio accionar administrativo, modificando el actuar tradicional y con ello los esquemas establecidos.
- Es preciso, además, saber generar estrategias y alianzas; esto significa que con la información que se obtiene de la comparación entre alternativas, dependiendo del interés de quien realice o beneficie las acciones o el proyecto, se deben diseñar acciones que permitan algún nivel de convergencia, acuerdo o mayor aceptación de una alternativa frente otras. En este proceso hay que buscar efectividad, eficacia y buena gestión decidiendo la mejor manera de hacer; las cosas para obtener mejores resultados que beneficien a los ciudadanos.
- En la actualidad en Cuba se viven cambios radicales reflejados en: la descentralización, los estímulos al financiamiento del desarrollo local y la auto sustentabilidad alimentaria. En estas condiciones, tres actores cobran gran importancia; a saber; las cooperativas, los trabajadores por cuenta propia y las empresas. Si se les convoca, conduce y controla, pueden contribuir de manera importante a los objetivos del desarrollo, ahí la administración pública cubana tiene que jugar un papel esencial y para ello debe estar fortalecida, preparada y modernizada como

institución, al calor de los retos y metas que debe enfrentar en 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 donde la administración no es suficiente para abordarlos. También tiene importancia la asociación público-privado a nivel de todo el país para contribuir al desarrollo de sectores claves de la economía y hacerla más competitiva.
- En esta alianza público-privado, se puede promover la explotación de los bienes de titularidad pública locales o nacionales y buscar que lo público sea más eficiente y sostenible. Hay que velar no afectar los derechos sociales y la titularidad pública. No obstante, no es menos cierto que hay muchos ejemplos donde esta alianza público-privado ha llevado a la privatización de lo público con un costo social elevado. Ese no puede ser el caso cubano, dada la esencia de su modelo político/social y económico.
- 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.
- Por tanto, la asociación y /o relación público-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; 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, subsección México (2017): *Asociación público-privado como instrumento para fortalecer los objetivos del Proyecto Mesoamericano*. Editorial CEPAL, Chile
- Gutiérrez Castillo, Orlando; Tabares Neira, Lourdes; Pérez Hernández, Lissette. (2018): *Retos en la modernización de la administración pública en Cuba*: Ponencia. Evento Internacional ANEC. La Habana Cuba.
- Iglesias Morell, Antonio; Tabares Neira, Lourdes; Gutiérrez Castillo, Orlando. (2018): *Administración y gestión públicas. Tendencias internacionales y retos para Cuba*. Ponencia. 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.
- World Bank (2016): *Informe sobre objetivo del gobierno: Beneficios y Riesgos de las asociaciones público-privado*.

5.2. Perfeccionamiento de la gestión de la administración pública: la tercerización

Improving the management of public administration: outsourcing

Lázaro Valdivia Perez, Lourdes M Tabares Neira, Odalys Cardenas Travieso⁴⁰

Resumen

Las administraciones públicas modernas han de hacer frente a nuevas obligaciones diversas e inmediatas, y crecientemente segmentadas porque los ciudadanos no constituyen un colectivo homogéneo. Pero también existen factores de orden económico, político y tecnológico que inciden en la redefinición del rol del Estado y, a su vez, determinan los nuevos y exigentes roles de las organizaciones públicas. (Mas Sabaté, 2004)

Estos cambios requieren fórmulas estratégicas que permitan dinamizar la gestión de la Administración Pública dotándola de capacidad de respuesta que le permita adaptarse a las nuevas exigencias y cambios y poder reaccionar con rapidez a los mismos. Para cumplir con este reto, las instituciones y organismos públicos asimilan una serie de transformaciones que provocan en muchos casos cambios significativos en su gestión; incorporando ventajas e innovaciones de los nuevos paradigmas organizacionales de la administración empresarial, adoptando nuevas formas organizativas.

Palabras claves: administración pública, gestión, tercerización

Abstract

The modern public administrations have to face new and diverse immediate obligations, and increasingly segmented because citizens do not constitute a homogeneous collective. But there are also economic, political and technological factors that influence the redefinition of the role of the State

40 Centro de Estudio de la Administración Pública. Universidad de La Habana.

and, in turn, determine the new and demanding roles of public organizations. (Mas Sabaté, 2004,p. 1-19)

These changes require strategic formulas that allow the management of Public Administration to be streamlined, giving it a flexibility or response capacity that allows it to adapt to new demands and changes and to react quickly to them. In other words, your competitive challenge is how to manage change and how to deal with new problems without ignoring your commitment, meaning and nature; in how to identify and develop new competences, providing answers that take advantage of new opportunities, attitudes and capacities that lead to new management approaches and new forms of organization.

To meet this challenge, public institutions and bodies assimilate a series of transformations that in many cases cause significant changes in the management of the Government; increasingly incorporating the advantages and innovations of the new organizational paradigms of business or business administration, adopting new organizational forms that are increasingly flexible, adaptable, competitive, efficient and effective .

Key words: Publica Administration, management, outsourcing

Introducción

Hoy en día, resulta necesario dinamizar la gestión de la Administración Pública dotándola de una flexibilidad o capacidad de respuesta que le permita adaptarse a las nuevas exigencias y cambios y poder reaccionar con rapidez a los mismos. En otras palabras, su reto competitivo consiste en cómo gestionar el cambio y cómo afrontar los nuevos problemas sin pasar por alto su compromiso, sentido y naturaleza; en cómo identificar y desarrollar nuevas competencias aportando respuestas que aprovechen las nuevas oportunidades, actitudes y capacidades que conduzcan a nuevos enfoques de dirección y a nuevas formas de organización,

Para cumplir con este reto, las instituciones y organismos públicos asimilan una serie de transformaciones que provocan en muchos casos cambios significativos en la gestión del Gobierno; incorporando de manera

creciente las ventajas e innovaciones de los nuevos paradigmas organizacionales de la administración empresarial o de negocios, adoptando nuevas formas organizativas cada vez más flexibles, adaptables, competitivas, eficientes y eficaces.

El desempeño de las instituciones administrativas en la sociedad cubana actual es una tarea que exige responsabilidad y máxima eficacia, teniendo en cuenta que son las encargadas de dar cumplimiento a una diversidad de objetivos, metas y políticas que se orientan hacia el espacio de lo colectivo, que es la justificación más acreditada para preservar el bien común y los niveles de justicia social alcanzados. Su mayor desafío será el de implementar estrategias y sistemas de gestión, que permitan conseguir resultados específicos, relevantes y comprobados, en medio de una compleja realidad socioeconómica.

Por tanto, la capacidad realizadora de nuestra Administración Pública se ha convertido en un asunto de interés general: de ello depende que se generen niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que permitan garantizar las condiciones de vida a favor de la calidad irrenunciable que se relaciona con el bienestar y el desarrollo material de la sociedad civil, así como, lostiempos y ritmos para ello.

De acuerdo con los Lineamientos de Política Económica y Social del Partido y la Revolución, el proceso de transformaciones que de forma paulatina debe asumir la Administración Pública cubana debe orientarse hacia la promoción y consolidación de un sistema de gestión que guíe y asegure el funcionamiento organizativo, económico y de control de las organizaciones pertenecientes a este sector. Esta directriz de transformación exige cambios en la concepción e implementación de nuevos sistemas de gestión centrados en la prestación de servicios públicos. El presente trabajo está dirigido a realizar una evaluación ponderada de la externalización como instrumento para mejorar la gestión en las organizaciones del sector público.

Desarrollo

Las reformas modernizadoras, que comenzaron su implementación sobre la década de los 90' y bajo la etiqueta común de Nueva Gestión Pública (NGP),

han estado en el centro del debate de académicos, economistas y gestores públicos, generando toda una serie de estudios que constituyen referentes más que suficientes para seleccionar aquellos modelos o actuaciones que mejor adaptación permitan a entornos más inestables y más complejos; sin embargo, tampoco han estado exentas de polémica y opiniones encontradas: lo público vs empresarial-privado.(Iglesias, 2014, p.3)

Dos importantes corrientes emergen dentro la llamada NGP: por un lado, los enfoques neoempresariales, de marcada impronta neoliberal, que valorizan solamente la economía, la eficacia y la eficiencia, y proponen clientelizar a los ciudadanos convirtiendo al Estado en un negocio; y por el otro, los enfoques neopúblicos, que enfatizan la repolitización, la racionalización y austeridad, el control de los servicios públicos, la participación ciudadana, la responsabilidad social, la representatividad, la rendición de cuentas, la ética y la honradez en la gestión pública.(Ramió,2006, p. 1-22)

Sobre el tema el profesor Antonio Iglesias Morel, ha planteado:

“si bien ha sido demostrado que muchas reformas administrativas que privilegian el desempeño individual y los resultados han contribuido a incrementar la efectividad y productividad de algunos gobiernos o sectores, estos resultados a su vez han ido en detrimento de determinados principios éticos. Puede haber normas y procedimientos claramente establecidos y al mismo tiempo incrementarse la corrupción personal y el deterioro de valores como la honradez, la honestidad, la austeridad, la justicia social y la solidaridad. En otras palabras, los valores de lo público no constituyen el centro de estas reformas.” (Iglesias, 2014, p. 4).

De forma general, los autores consultados insisten en que, más allá de las bondades, es evidente que el traspaso y adaptación de técnicas, con enfoques mercantilistas, que han dado resultados en modelos empresariales y privados al ámbito de la Administración Pública, sin tener en cuenta la realidad específica de lo público, sin entender su filosofía, sus valores y su legitimidad y en menoscabo de los objetivos sociales, trae consigo importantes consecuencias sociopolíticas.

Ahora bien, al margen de las posiciones y criterios encontrados sobre la forma en que se traspasarán las mencionadas técnicas y modelos al ámbito de la gestión en la Administración Pública, lo cierto es que en un entorno tan dinámico como al que se asiste a nivel mundial en estos momentos, la búsqueda de flexibilidad y adaptabilidad organizativa de las administraciones públicas en aras de situar la gestión de los servicios públicos en entornos y niveles más pertinentes conllevará, inexorablemente, a la marcada incorporación de modelos organizativos adecuados para cumplir las funciones. Aquí es donde emerge la externalización de los servicios como sugerencia de mecanismo apropiado para cumplir estas obligaciones, no es necesariamente el único, pero sí uno de los más relevantes.

¿Qué es la externalización?

Como ya se analizó anteriormente, los nuevos modelos organizativos de la gestión en la Administración Pública deben estar orientados a la generación de estructuras más flexibles e innovadoras con el objetivo de responder con mayor precisión e impacto a las exigencias macro de su entorno, independientemente de cuál sea este. En tal sentido, cobra auge la idea de ponderar aquellas relaciones inter-organizativas que permitan aprovechar, para beneficio mutuo y mediante su coordinación, las capacidades que posea cada uno de los actores sin perder su identidad legal: se comienza a consolidar la tendencia hacia la desintegración de actividades (externalización, outsourcing).

Los términos más acuñados en gran parte de la literatura reciente para referirse a la desintegración de actividades en cualquier tipo de organización reciben el nombre de Outsourcing o externalización. Es difícil establecer los inicios del mismo, diversas posiciones intentan ubicarlo cronológicamente, por ejemplo, Ganga Contreras (2008) y Maldonado-Veloz (2006) consideran esta herramienta como una forma más de dividir el trabajo, asociando entonces que su origen puede estar ligado a la Teoría de la División del Trabajo propuesta por Adam Smith.

Otros, como Orellana Vargas (1995) explica que la externalización nace incipientemente en los años setenta del siglo pasado con la revolución

posindustrial, y encuentra su punto de ebullición dos décadas después con la revolución informática y el desarrollo de la ingeniería industrial (en especial con la aparición de la reingeniería). Naciendo justamente del pensamiento administrativo norteamericano para recuperar el liderazgo de su empresa: como la institución productiva más eficiente. Esto es cuestionado violentamente a partir de la Postguerra por el desarrollo de la empresa japonesa y alemana (Ganga Contreras, 2008,p.107-135).

También se encuentra la posición que sostiene que en Italia la economía informal es la creadora de la especialización flexible, antecedente de la externalización. En efecto, surgió a propósito de la informalidad del sector agrario en su paso a la economía agroindustrial, donde la pequeña empresa agraria necesitaba servicios especializados del sector informal por tener estos menores costos (Echaniz Moreno, 2008, p. 763-793).

En el caso de la subcontratación de tecnologías de la información se ha utilizado mucho el término de externalización. En otras ocasiones ha sido empleado como subcontratación, pero centrándose exclusivamente en servicios (logística, contabilidad, asesoría, recursos humanos, etc.) y no en actividades productivas donde recibía este mismo nombre. No obstante, hay autores que lo consideran sinónimo de subcontratación sin distinguir entre actividades de producción y de servicios. Otros, por su parte, consideran la externalización como una mera adquisición de bienes y servicios, equiparándolo a una simple relación de mercado.

Por su parte, Perry (1992) considera la externalización como la acción de recurrir a un agente exterior para realizar una función que anteriormente se realizaba dentro de la organización, por lo que se transfiere tanto la planificación, administración y desarrollo de dicha actividad a una tercera parte independiente.

Sin embargo, en la mayoría de los artículos consultados sus autores le conceden al término un matiz de cooperación en las relaciones que se mantienen entre las organizaciones. Dejan sentado que se establece una relación contractual entre empresa-proveedor que tiene como objetivo la subcontratación de proveedores para el abastecimiento de un producto o servicio determinado, creando alianzas estratégicas con la finalidad de obtener

mayores ventajas competitivas respecto de las demás empresas. Supone que se busca el máximo de cohesión y confianza que les permita generar juntos un valor agregado, el que se podrá lograr a través de una planificación de trabajo en conjunto y una comunicación oportuna.

En realidad, no existe una definición unificada y clara sobre la externalización, sin embargo, nos decantaremos por aquella acepción que considera la externalización de actividades, ya sean de índole productiva como comercial, bajo un planteamiento de cooperación estratégica en las relaciones existentes entre las organizaciones.

Lo anterior implica la aceptación del planteamiento de que la externalización viene a sustituir el concepto tradicional de subcontratación, a partir de la introducción del enfoque de cooperación estratégica entre las dos partes, de aquí la idea de que la externalización no es una simple decisión de comprar un producto o servicio. Pero es necesario entender, sin siquiera recurrir al mundo empresarial o privado, que la subcontratación es un tema bastante trillado incluso en el área de los servicios públicos, y que, por tanto, le tiene que servir como referente a la Administración Pública antes de asumir la externalización como una solución. La externalización no es un principio básico de la Administración, no tiene que ser aplicado per se.

La externalización y el nuevo modelo de Administración Pública

La externalización de servicios en el ámbito de la Administración Pública consiste en la contratación de parte de la producción de los servicios con agentes externos a la organización, con o sin ánimo de lucro, a fin de lograr una mayor eficiencia. La externalización no se erige por si sola en una amenaza para las administraciones públicas y sus objetivos. La amenaza radica en optar por las recetas de mercado, donde prevalezcan los valores y principios de los negocios, donde el logro de la eficiencia en el sector público dañe los objetivos sociales o ignoren o releguen a un segundo plano los valores tradicionales de los servicios públicos.

Mas Sabaté (2004) y Ramio Matas (2006) consideran que asumir la externalización como un componente de la estrategia de gestión de la

Administración Pública deriva en una consecuencia de gran calado: significa admitir que es posible diversificar el cómo se presta un servicio público sin que éste pierda su naturaleza. Esto implica que el modelo organizativo de la gestión pública no puede ser inmutable, sino que debe asumir un sistema de valores públicos, con vocación de permanencia, estos valores deberán fundamentar y centrar los modelos que sucesivamente se fueran aplicando según sean las necesidades, y deberían permitir que la administración mantenga su misión bajo cualquier circunstancia.

En este sentido Mas Sabaté (Ídem) plantea:

“los valores públicos esenciales no son los valores del modelo organizativo, sino que es éste el que los ha de incorporar, lo cual nos concede un margen de libertad muy amplio para escoger el modelo o modelos más adecuados para cumplir las misiones que tenemos asignadas. Es posible entonces asimilar los valores del ámbito privado que, creemos permiten que una organización sea excelente: pragmatismo, proximidad al cliente (al ciudadano en nuestro caso), estímulo a la autonomía y a la iniciativa, flexibilidad y adaptación al cambio, simplificación, en la medida que estos valores se refieran al modelo organizativo y no interfieran con los valores públicos esenciales”.

En segundo lugar, exige la formalización de la modalidad contractual que en cada caso corresponda según la ley. Por último, hay que llamar la atención en el hecho de que se requiere potenciar al máximo el estricto control de toda la actividad que lleve a cabo el sujeto externalizado en cumplimiento de las cláusulas del contrato. Esto también implica que, aunque se reconozca la pertinencia de la externalización no se puede pasar por alto que siempre hay que mantener un núcleo estratégico de funciones en el seno de la Administración Pública. Son irrenunciables la elaboración de políticas, la provisión de los servicios, el control y la evaluación de alto nivel de la prestación de servicios o la ejecución de funciones. La administración no está del todo exenta de la responsabilidad patrimonial por los daños que puedan causar los sujetos externalizados en el ejercicio de sus funciones.

Centraremos el análisis en los tipos de externalización que en la literatura se utiliza con mayor relevancia, y es justo de acuerdo con el nivel de análisis

de la decisión de externalizar: externalización estratégica y externalización táctica o tradicional.

El análisis que se hace en la externalización táctica es muy simple al tomar la decisión en muchos casos de manera intuitiva y fundamentalmente en función de los costes, sin tener en consideración otros beneficios y riesgos de la decisión. Por otro lado, el análisis que se hace en la externalización estratégica es más pormenorizado, implicando a todos los directivos y siguiendo un enfoque racional del proceso de toma de decisiones. Además, la externalización estratégica se diferencia de la táctica en que se pueden externalizar actividades que pueden ser esenciales para la organización pero que no representan sus competencias clave, de forma que se produce una cooperación a medio o largo plazo con el proveedor. La externalización táctica sugiere básicamente que se externaliza por costes, mientras que la estratégica, además de considerar el aspecto coste, tiene en cuenta otros aspectos distintos como conseguir mejoras en la calidad de las operaciones, no disponer de recursos y habilidades para desarrollar las actividades y/o acceder a capacidades y conocimientos. De esta forma, la externalización estratégica supone una concepción más amplia del proceso.

Criterios para externalizar

Dentro de los motivos o razones para decidir externalizar actividades pueden distinguirse entre aquellas basadas en objetivos a corto plazo, donde predominan los criterios de eficiencia, y aquellas que consideran la externalización a largo plazo, y por tanto, predominan los criterios de eficacia. En la literatura consultada encontramos como razones tradicionales para la subcontratación las consideraciones de costos, la carencia de tecnologías y equipos o conocimiento técnico específico. (Zhou, 2012, p. 1268-1273)

Adaptando el proceso de decisión de externalización al ámbito público, en este caso, la decisión de externalizar se convierte en un proceso complejo. Los análisis deben estar centrados en tres razones fundamentales: estratégicas, tácticas, o simplemente operativas. No se trata de sacar fuera de la organización aquellas áreas o funciones que sean problemáticas o conflictivas y cuya gestión pueda tener un costo político con el propósito de traspasar el

problema a un agente externo, independientemente de que esa tentación siempre está presente. Una decisión de ese tipo lejos de fortalecer la organización puede volverla en su contra.

Antes de pensar en externalizar debemos contar con una organización adecuadamente dispuesta, con procesos ordenados y coherentes, con sistemas de gestión de la información actualizados y donde se apliquen metodologías de gestión de la calidad. Identificar las áreas susceptibles de externalización, excluyendo aquellas que de forma clara necesitan de una gestión directa y justificando los criterios técnicos de las que posibilitan una gestión indirecta.

Las primeras funciones que deben ser excluidas de la externalización serán aquellas que dependan principalmente de decisiones políticas, es decir, donde el criterio ideológico es poderdante ante el aspecto técnico, y las que generen ejercicio discrecional de autoridad.

Luego debemos diferenciar entre las funciones que genéricamente son externalizables, (intensivas en recursos humanos de baja cualificación, las altamente especializadas, las sujetas a cargas de trabajo fluctuantes), y las funciones que subjetivamente son externalizables, es decir, que necesitan de un análisis ulterior para su valoración.

Otros criterios que se deben tener en cuenta son, en primer lugar, el valor estratégico donde se evalúa la contribución de la función al valor añadido global del servicio, por lo que a menos valor añadido más posibilidades de externalización. En segundo lugar, la previsión de la evolución de sus funciones, con un análisis especial de la demanda futura, por lo que a mayor demanda menos externalización. En tercer lugar, la estabilidad de los mercados y de los recursos, en el sentido de que un mercado que necesite de unos recursos con cambios tecnológicos muy rápidos implicará funciones candidatas a la externalización. Finalmente, los condicionamientos económicos, es decir, la competitividad del mercado y los costos de transacción, por lo que una competitividad alta y unos costes bajos inducen a la externalización.

Ventajas y desventajas de la externalización

Aunque este tipo de relaciones de producción de servicios, basadas en la externalización de aquellas funciones no elementales, fueron diseñadas para mejorar la capacidad de flexibilidad y adaptabilidad de la organización, y con ello lograr una mayor participación más eficaz y eficiente de ella en su entorno, es imprescindible comprender que externalizar no es una herramienta para olvidarse de aquellas funciones entregadas a terceros, como tampoco constituye un requisito legal para el incumplimiento de las leyes laborales.

La decisión de externalizar, siempre que haya sido debidamente estudiada y planificada, aporta grandes ventajas a la organización. En primer lugar, permitirá la maximización del rendimiento de los recursos propios dado que estos se concentrarán en aquellas actividades para las cuales se poseen competencias clave y por tanto, se concentrará todo el esfuerzo en el desarrollo de la actividad sobre la que mayor dominio se tiene.

De igual forma, se conseguirá una mejora de la calidad fruto de una colaboración y una co-especialización entre el proveedor y el cliente, produciendo un elevado grado de oportunidad para crear valor conjunto. Por otra parte, se acudirá a proveedores especializados para aquellas actividades donde no se tengan competencias clave, quienes la desarrollarán de una forma mucho más eficiente, atendiendo al hecho de que para éstos sí constituirán sus competencias clave. Con todo ello, la flexibilidad y especialización que derivan de la externalización hacen posible la existencia de relaciones cooperativas, las cuales constituyen poderosas fortalezas competitivas.

Connotación y riesgos de la externalización para la Administración Pública

En la relación que se establece durante la externalización de servicios de la Administración Pública con un tercero pueden, ineludiblemente, surgir conflictos de intereses. Mientras que la administración busca maximizar las variables de calidad y satisfacción de sus usuarios, la otra parte buscará maximizar su rentabilidad. Sin una efectiva acción reguladora por parte de la administración de la conducta de su contraparte, quizás no se obtengan los resultados esperados. De acuerdo a lo anterior, a la hora de diseñar las bases

de la estrategia de externalización hay que tener en cuenta los riesgos asociados a ella, a continuación, se enumeran los mismos:

1. Riesgos asociados a la contratación.
2. Riesgos asociados a los enfoques de administración.
3. Riesgos asociados con la transparencia de la información.
4. Riesgos asociados a las fluctuaciones del mercado.
5. Riesgos económico-financieros.

Contratar y controlar

Una parte importante de la literatura sobre externalización se centra en la realización de los contratos y enfatiza que esta fase del proceso es la más crítica. A los aspectos técnicos que se deben cuidar se suman los sociopolíticos o de responsabilidad. Aunque existan condiciones idóneas en cuanto a la toma de decisiones y los procesos internos, la complejidad de los contratos conlleva a serios riesgos para el servicio proporcionado y para la responsabilidad última que sobre el mismo tiene la administración. Como se ha advertido anteriormente, los beneficios de la externalización no están asegurados, por ello los procesos deben ser gestionados de manera efectiva para tener alguna garantía de éxito.

A continuación, mostramos algunos de los requisitos esenciales que según la literatura consultada deben reunir los contratos y que a juicio de los autores se resumen de la siguiente manera:

- Requerimientos de personal experto, técnica y administrativamente. Es decisivo para el éxito de los procesos de contratación contar con personal comprometido y con experiencia en contratación pública y mercantil, con capacidad de negociación y habilidad, y con un amplio conocimiento de las características y condiciones en las que se presta el servicio.
- La consideración de múltiples proveedores. Licitación
- Tamaños relativos de las partes.
- Descripción minuciosa del servicio que especifique sus características (cantidades, tiempos, plazos, requerimientos técnicos, habilidades o

formación de personal) y responsables. Se recomienda que las especificaciones sean claras, muy precisas, comprensibles y escritas en un lenguaje entendible para ambas partes.

- Establecimiento de estándares de calidad del servicio y de los sistemas de control y evaluación.
- Especificación de las auditorías que puedan realizarse. La pérdida de información que la externalización conlleva aconseja la realización de auditorías periódicas que ayuden a valorar la gestión del servicio, al mismo tiempo pueden revelar la posible existencia de prácticas no deseables.
- Condiciones para revertir la adjudicación del servicio o de la prestación.

Conclusiones

Antes de entrar en cuestiones concretas en relación con la tercerización es importante dejar claro que ella tiene que ir vinculada a un mejoramiento de la gestión pública en relación a actividades específicas y en beneficio social. No puede perderse de vista que la gestión de la Administración Pública y su mejoramiento tienen que estar asociados a promover bienestar de los ciudadanos de manera permanente y además se debe rendir cuenta en relación con las decisiones adoptadas y los recursos utilizados.

- Los mayores riesgos asociados a éste proceso pueden estar asociados a las conductas oportunistas y poco éticas de las dos partes involucradas: la forma de gestión empresarial que produce el servicio y los directivos públicos a quienes corresponde decidir y controlar. En el caso cubano en los referentes a negociaciones de contratos con los trabajadores por cuenta propia, cooperativas no agropecuarias etc.
- A partir de la experiencia y resultados que se tengan de negociaciones en procesos normales de subcontratación de servicios públicos, pueden comenzar a establecerse las bases para el fomento de una estrategia de externalización.
- La experiencia acumulada en algunos en cuanto a la subcontratación de servicios indica que las mejores variantes para comenzar un proceso de externalización que derive en alguna forma de gestión empresarial

novedosa deben partir justo de la esfera estatal, poseen el conocimiento, la experiencia y el conocimiento.

Referencias bibliográficas

- Echaiz Moreno, D., El contrato de Outsourcing. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 2008. año XLI(122): p. 763-793.
- Ganga Contreras, F. and I. Toro Reinoso, Externalización de funciones: algunas reflexiones teóricas. *Estudios Gerenciales*, 2008. 24(107): p. 107-135.
- Iglesias Morell, A., *Reformas del Estado y de la Administración Pública. Impactos en Latinoamérica*, in Material de Apoyo Docente, Universidad de La Habana. 2014: CEAP.
- Maldonado V, F., Outsourcing y Libre Comercio: ¿Dilema para Smith y Ricardo? *Actualidad Contable FACES.*, 2006. Año 9(13)
- Mas Sabaté, J., *Un nuevo modelo de externalización (tercerización/outsourcing) en la administración pública*, in IX Congreso internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.2004: Madrid, España. p. 1-19.
- Orellana Vargas, P., *El outsourcing y la subcontratación en el servicio público*. *KA Revista Chilena de Administración Pública*, 1995(7).
- Perry, M., Flexible production, externalisation and the interpretation of business service growth. *The Service Industries Journal*, 1992. 12(1): p. 1-16.
- Ramió Matas, C. and O. García Codina, La externalización de servicios públicos en España: la necesidad de repensar una nueva gestión pública planificada, controlada y evaluada. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 2006(35): p. 1-22.
- Zhou, L., Research on Analysis and Control of Enterprise Logistics Outsourcing Risks. *Energy Procedia*, 2012. 17: p. 1268-1273.

Datos de los autores

Lázaro Valdivia Perez: Lic. Profesor Auxiliar, Universidad de La Habana, Cuba, lazaroa@rect.uh.cu

Lourdes M Tabares Neira: Dra. C. Profesora Titular y Emeritus, Universidad de la Habana, Cuba, lourdes@ceap.uh.cu

Odalys Cardenas Travieso: Msc. Profesora Auxiliar, Universidad de la Habana, Cuba, odalys@ceap.uh.cu.

5.3 La Evasión Tributaria: factores influyentes en su aparición. Un estudio en transportistas del municipio 10 de Octubre

Tax evasion: explaining factors of its incidence. A study of taxi drivers in the municipality of "10 de Octubre"

Lic. Claudia Arrocha Hernández⁴¹, Dra. Dayané Proenza González⁴²

Resumen

La evasión fiscal es un fenómeno presente en todos los países, y consiste en dejar de pagar una parte del impuesto estipulado en la ley, incurriendo en la violación de la misma, ocasionándole pérdidas al Estado y afectando la prestación de los servicios públicos. Por este motivo, el Estado Cubano, a partir de la implementación de los LPES, le ha dado mayor protagonismo a los impuestos y ha creado mecanismos para facilitar el pago de los mismos.

Sin embargo, en la sociedad cubana aún persiste la conducta evasora y esta es la razón por la cual la siguiente investigación persigue analizar los factores de índoles estructurales, normativas y valorativas que influyen en la evasión en el pago de los impuestos, en un grupo de cuentapropistas. La investigación permitió concluir que son varios los factores que influyen en la decisión de evadir de la muestra seleccionada, destacando: las relaciones entre los actores, el desconocimiento de las leyes y del destino del gasto público, la falta de conciencia tributaria, motivos personales vinculados a necesidades económicas, la complejidad de los procedimientos establecidos para el pago de los tributos y los mecanismos para incentivar a los contribuyentes.

Palabras claves: evasión fiscal, administración tributaria, factores de índoles estructurales, normativos y valorativos, impuestos, ley tributaria.

41 Universidad de Ciencias Informáticas.

42 Departamento de Sociología. Universidad de La Habana.

Abstract

Tax evasion is a problem which affects all countries. This phenomenon consists in failing to pay the correspondent tax established by the law. This violation translates into losses for the State and affects the provision of public services. For this reason, the Cuban government, since the implementation of the LPES, has given greater importance to taxes and has also created mechanisms to facilitate their payments.

However, in the Cuban society, there is still an evasive behavior and this is the reason why this research aims to analyze the structural, assessment and regulation factors that have an influence on tax evasion in a group of freelancers. This research allowed to conclude that there are several factors that influence on the decision of not paying taxes by the chosen sample, such as: relations among the parties, ignorance of the law and the destination of the public expense, the lack of a tributary awareness, personal reasons related to financial needs, the complexity of the established payment procedures, as well as the mechanisms to encourage taxpayers.

Key words: tax evasion, tax administration, factors of structural, normative and value factors, taxes, tax law.

Introducción

La producción propiamente teórica desde la sociología a propósito de los temas fiscales, puede considerarse tiene su origen en los inicios del siglo XX. El concepto de Sociología Fiscal es acuñado por el economista austriaco Rudolf Goldschild en su trabajo “Socialismo de Estado o Capitalismo de Estado” de 1917, reconociéndola como aquella doctrina del condicionamiento social del presupuesto público que juega un rol fundamental en el desarrollo de la sociedad, a partir de las interrelaciones que deben producirse entre el Estado, la sociedad y la economía.

Un año más tarde Joseph A. Shumpeter (1918,58) populariza el estudio de este campo disciplinario en su tratado “*La crisis del Estado fiscal*” reafirmando la necesidad de dotarlo de un objeto, enfoques, metodologías y herramientas de análisis diferenciado. Para este autor la historia, la cultura, la

estructura social, y la economía de cada país, no pueden entenderse al margen de su historia fiscal, porque están vinculadas e inciden directamente en ella.

Aunque existe una diversidad de conceptualizaciones en relación a su objeto de estudio, su centro se reconoce hace referencia, al estudio de los impuestos y de las finanzas públicas, al considerar al impuesto como un proceso central de las sociedades, lo que viene a justificar un abordaje sociológico de los hechos fiscales. La fiscalidad vista a partir de una perspectiva sociológica, incluye cuestiones del análisis jurídico, económico y financiero de los impuestos, pero también se inserta en el ámbito de la ciudadanía.

Al respecto Marc Leroy (2002,6) quien es considerado el representante más activo dentro de la sociología fiscal, sostiene que “*la sociología fiscal tiene como vocación el estudio de los fenómenos sociales concernientes por los impuestos*”. Concuerta igualmente en reafirmar que la Sociología Fiscal es una ciencia que agrupa las cuestiones particulares de la política fiscal a los problemas generales de las Ciencias Sociales, a partir de un contexto histórico concreto.

Su enfoque sociológico propone un diálogo crítico, frente a los enfoques hegemónicos de la economía y el derecho, ramas que por excelencia reclamaron para sí el estudio de los temas relacionados al fenómeno evasivo. El abordaje desde este enfoque intenta analizar los aspectos vinculados a la legitimidad de los impuestos, evaluar la respuesta social frente al sistema tributario y proponer elementos novedosos en el diseño de la política económica y las políticas públicas asociadas al tema de las finanzas públicas; además temas como la evasión, el fraude, la resistencia y pago de determinados gravámenes, las nociones de impuesto justo, la cultura del no pago” (Aboites Aguilar & Jáuregui, 2005, 11)

La evasión fiscal se considera un fenómeno fruto de una acción fraudulenta, en que el incumplimiento tributario se alcanza a partir de prácticas u omisiones notoriamente ilícitas, que asumen generalmente un carácter encubierto, derivado de una conducta consciente y deliberada. Es un problema que va más allá de la pérdida de ingresos fiscales, puesto que la diferencia entre los impuestos nominales y los realmente pagados alcanza

cifras importantes en todas las economías, afectando no solo la recaudación, sino también provocando una deformación del sistema tributario y la fractura de los principios de equidad vertical y equidad horizontal entre los individuos.

En nuestro país, a partir de la implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, se produjeron cambios dentro de la Administración Tributaria, a fin de lograr entre otras metas, una mayor eficiencia económica. En dichos Lineamientos se recogen los cambios vigentes en materia de política fiscal, dentro de los cuales se le presta una especial atención a la carga tributaria, con el fin de erradicar la evasión fiscal. Según indica el periódico Granma las mayores indisciplinas — hechas públicas— se reportaron en el pago del impuesto sobre los ingresos personales por los llamados cuentapropistas. Las cifras por ejemplo del ejercicio fiscal del 2014 indicaron que un total de 68 519 privados subdeclararon (para 47,7 % del total), y en la campaña siguiente lo hicieron 79 359 (55 %).

A pesar del interés manifiesto del Estado y del gobierno en el país, y del conjunto de medidas implementadas para erradicar la evasión, el estudio de caso que aquí presentamos analiza un conjunto de factores de índole estructural, normativos y valorativos que un grupo de transportistas del municipio 10 de Octubre, de la provincia La Habana, reconocen influyen en el acto de evadir al fisco.

La investigación aplicó una entrevista cuestionario a un total de 30 trabajadores, en dos períodos, uno durante el año 2017 y otro durante el 2018. Para complementar la información que aquí mostramos, se procedió también a entrevistar directivos y funcionarios de la Oficina Nacional de Administración Tributaria del municipio 10 de Octubre. Lo que aquí presentamos constituye una breve síntesis de la toda información obtenida, dando cuentas de un conjunto de inconformidades y desaciertos tenidos en cuenta, en el conjunto de cambios que hoy se producen en el país, dirigidos fundamentalmente al sector cuentapropista.

Primero y para comprender en mayor amplitud el tema propuesto, realizamos un breve acercamiento a los elementos que conforman el concepto de evasión, sus principales causas y consecuencias, y la experiencia a

propósito de este fenómeno en América Latina y en Cuba. A continuación se ofrecen algunos de los resultados obtenidos, que intentan contribuir a aportar conocimientos sobre esta problemática

Aproximaciones a una definición

Es importante, para el análisis del proceso de evasión fiscal comenzar distinguiendo entre los conceptos de elusión y evasión a fin de comprender su impacto para la sociedad. La primera hace referencia a aquellos mecanismos que se utilizan dentro del ámbito legal con el objetivo de reducir el monto de impuesto a pagar. En cambio, los términos evasión fiscal, o fraude, suponen el uso de artificios ilegales (Albi Ibáñez, 1989).

De acuerdo con Cowell (1985), a la hora de delimitar el marco de estudio de la evasión fiscal es importante hacer referencia a la existencia de tres fronteras o límites que establecen la diferencia entre: Evasión y elusión fiscal; Evasión fiscal y el resto de actividades realizadas en el sector informal; y Evasión fiscal y su relación con el resto de actividades criminales.

En relación al primer punto, tanto la evasión como la elusión fiscal constituyen formas de evitar y disminuir los impuestos a ser pagados; aunque se reconoce que los estudios sobre evasión son más relevantes porque trascienden los marcos legales (Garre, 2007). Sin embargo, también es necesario tener en cuenta que aun cuando la elusión responde a cuestiones legales continúa siendo una vía para aumentar ingresos, provocando afectaciones al Estado, por lo que, en relación a la moral, ambos fenómenos influyen en conductas o comportamientos nocivos.

La segunda de las fronteras saca a colación el resto de actividades que se realizan en el sector informal y es, por tanto, aquella que establece la relación entre las actividades de defraudación y aquellas otras transacciones que tienen a la informalidad como común denominador.

La tercera frontera que delimita el ámbito de estudio de la evasión fiscal, es aquella que lo relaciona con el resto de actividades criminales. Considerarla como un caso específico de este tipo de actividades aplicando el análisis general, sería un tanto erróneo, sobre todo si tenemos en cuenta que

no todo el comportamiento criminal se rige por las mismas normas y que, en el caso de la evasión fiscal, además de su estudio individual, debe considerarse el análisis conjunto con las políticas de control que lleva a cabo el gobierno. Todo ello hace interesante el estudio de esta disciplina por separado.

La evasión es vista como un concepto genérico que contempla aquella actividad racional encaminada a sustraer total o parcialmente en provecho propio, un tributo legalmente perteneciente al Estado. La mayoría de sus conceptualizaciones apuntan a resaltar determinados elementos entre los que podemos señalar (Villegas, s.f; Benavente, 1990; Folco, 2004; Sandmo, 2004; Doria, 2005; Espinoza, 2006):

1. la disminución o eliminación del monto del tributo por parte de quienes estando obligados a abonarlo no lo hacen, y en cambio obtienen beneficios mediante comportamientos fraudulentos,
2. la transgresión de una ley fiscal y el incumplimiento por parte de los contribuyentes en su declaración (deber formal) y pago (deber material) del conjunto de obligaciones tributarias, desarrollando en consecuencia conductas violatorias de las disposiciones legales vigentes, lo que conlleva a la sanción legal o administrativa por parte de las autoridades responsables,
3. No es equivalente a cualquier incumplimiento de las obligaciones tributarias, sino que se relaciona con la ausencia en el cumplimiento de la prestación principal de obligación tributaria, provocando indebidamente la disminución o eliminación de la denominada carga tributaria,
4. La evasión es un fenómeno social que tiene lugar en todas las actividades económicas y está relacionada con la equidad, la transparencia, la eficiencia, la legalidad del gasto público y con el empleo,
5. Se encuentra vinculada con tres obligaciones trascendentales: inscribirse en Hacienda, llevar contabilidad, y pagar los tributos.

La evasión en consecuencia es un fenómeno que responde a condiciones histórico concretas que no solo implica la pérdida de ingresos fiscales y en

consecuencia, problemas en la recaudación para un país, sino que además, logra provocar una deformación de su sistema tributario, y el resquebrajamiento de los principios de equidad entre los individuos de una sociedad. Quienes defraudan al fisco aprovechan las oportunidades que les brinda el entorno económico y social en el que se desarrollan sus acciones, así como las deficiencias de los sistemas de control puestos en práctica desde las agencias de control correspondientes. Esta situación conlleva al irrespeto hacia las autoridades impositivas por parte de los contribuyentes, generando en la ciudadanía, desconfianza en la efectividad de las instituciones del Estado.

En consecuencia como apunta es deber de las Administraciones Tributarias vigilar el comportamiento de los contribuyentes así como del funcionamiento de las políticas que se implementan en el orden tributario y fiscal, para que la carga impositiva no se distribuya entre quienes cumplan el conjunto de obligaciones tributarias, provocando ventajas en los ciudadanos que trasgreden, siendo entonces ellos quienes se benefician. El fenómeno de la evasión tributaria requiere por tanto de un enfoque interdisciplinario, por su grado de complejidad y por la intervención de diversos factores que dilatan, incentivan o promueven el acto

Causas y Consecuencias de la Evasión Fiscal

En la bibliografía consultada, las causas que dan al traste con este fenómeno, se considera pueden ser generalizables y aplicables a la gran mayoría de los países, estableciendo a partir de su reconocimiento, acciones para su posible erradicación.

El supuesto fundamental es que el nacimiento de la evasión fiscal tiene su origen en las inequidades percibidas por parte del individuo sobre las actuaciones que lleva a cabo el Estado y que suponen, en cierto modo, una desviación de la estructura fiscal óptima (Musgrave, 1989). Por lo tanto, es un fenómeno de carácter estructural que surge como respuesta a un conjunto de características socioeconómicas predeterminadas.

El estudio de los factores a los que se les atribuye el origen de la evasión fiscal comprende múltiples aproximaciones teóricas y empíricas. Dentro de

ellos pueden identificarse premisas de orden económico, de orden sociológico, cultural, político, moral, administrativo, entre otras (Avendaño, 2005). Es posible apreciar que los diferentes estudios que han abordado la temática sobre las posibles causas de la evasión fiscal, lo hacen con un carácter multidisciplinario, pues solamente desde este posicionamiento es que resulta posible comprender la complejidad del fenómeno (Bergam (2005), Chávez (2007), Ordoñez (2010), Licona (2011), Messina (2012)) .

Las causas de la evasión fiscal responden a un contexto determinado, así como a las características propias del individuo y del país donde ésta se efectuó. “La evasión fiscal no es un hecho atribuible a una causa única y fácilmente detectable, sino que, por el contrario, su origen radica en la interacción de una serie de elementos o circunstancias que definen la existencia y el grado o desarrollo del citado fenómeno en un país y momento determinado” (Messina, 2012, 31).

Según los autores antes mencionados y a partir de estudios realizados en la región latinoamericana, las principales causas asociadas a este fenómeno pueden asociarse entre otras, a la ausencia de una cultura tributaria en los ciudadanos contribuyentes, a las complejidades del Sistema Tributario, y los constantes cambios que sufren las legislaciones tributarias, a factores de índole psicosocial, así como el desconocimiento de la finalidad del dinero recaudado a través de los mecanismos establecidos y su utilización para suscitar cambios que sean reconocidos por la ciudadanía.

La falta de conciencia tributaria constituye una de las principales causas de la evasión fiscal; se encuentra fuertemente influenciada por la idiosincrasia de cada pueblo y relacionada con el grado de insatisfacción y aspiraciones frustradas de los ciudadanos. Implica que en la sociedad no se ha desarrollado el sentido de cooperación entre los individuos y el Estado, quienes no reconocen que vivir en una sociedad organizada implica que todos deben contribuir en el otorgamiento de fondos necesarios para la prestación de servicios públicos (Orozco, 1983, 11).

Profundizando el análisis de la falta de conciencia tributaria, se puede nombrar que ella tiene su origen en la ausencia de educación, solidaridad e idiosincrasia de los pueblos, en razones de historia económica, en la poca

visualización del destino del gasto público, en la idea de que los servidores públicos se roban impuestos y en la percepción del contribuyente de la poca justicia e imparcialidad en el cobro de los mismos (Aquino, 2000) (Licona, 2007) (Aguilar, 2010) (Messina, 2012).

La complejidad del sistema tributario, así como los constantes cambios en las legislaciones constituyen otros dos factores que inciden en la aparición del fenómeno evasivo (Aquino, 2000). La necesidad de obtener mayores recursos en las administraciones tributarias de bajo cumplimiento, provoca la necesidad de crear nuevos impuestos o formular cambios legislativos tendientes a aumentar las bases imponibles de los tributos ya existentes. Este tipo de políticas, además de los perjuicios que provocan a la propia administración fiscal, desalientan al cumplimiento espontáneo de los buenos contribuyentes, a efectos de evitar incumplimientos por malas interpretaciones o incompreensión para el desconocimiento en estos temas (Aguilar, 2010).

Además, aquí se incluye el trato preferencial que constituye un desorden en las disposiciones de carácter fiscal, lo cual es motivo de confusión e incertidumbre, estimulando a los contribuyentes a evadir. Al respecto la CEPAL (2010) ha considerado que la escasa recaudación directa en América Latina y el Caribe, así como el fenómeno evasivo tiene como causas el trato preferencial y las lagunas tributarias características de sus sistemas impositivos, que dan lugar a gastos tributarios de considerable magnitud.

Si bien la ausencia de un adecuado sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas no puede ser considerada como la causa principal y exclusiva; si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos. Messina (2012, 23) plantea que hay que tomar además en consideración factores psicosociales porque “es sabido que la propia naturaleza humana conspira contra toda idea que implique desprenderse del propio patrimonio para entregarlo a una figura abstracta (el Estado) bajo la premisa de que dicho ente hará un mejor uso de esos recursos para satisfacer las necesidades del resto de la población”.

Por lo tanto, aquí está incidiendo el desconocimiento útil del dinero originado en impuestos. Esto se relaciona con la falta de difusión que el

Estado realiza, sobre la utilización de los fondos públicos en inversiones que representen beneficios concretos para la población, no solo referida a la población contribuyente. Además, por otro lado, en la falta de confianza en el destino dado por el Estado a ese dinero, principalmente relacionado con su mala o ineficiente administración.

También, como factor psicosocial importante y que es determinante para producir la evasión se encuentra el costo beneficio de quien evade. La evasión se caracteriza por la premeditación para decidir no pagar contribuciones sobre la base del dinero que se puede obtener de la misma, y que de lo contrario, constituiría una pérdida. Para ello, el contribuyente considera la probabilidad de que la autoridad tributaria descubra la evasión y, que una vez descubierta, lo sancione efectivamente. Así, el contribuyente pagará sus impuestos sólo en el caso que considere que los beneficios esperados de ello, superen los costos correspondientes.

Siguiendo a Skinner y Slemrod (1985) la evasión fiscal implica, inevitablemente, pérdidas de eficiencia, pues al momento en que se comete esta actividad la Administración Tributaria deja de cumplir su papel como agente mediante el cual, se logra efectivamente el pago del tributo y es vista entonces desde el punto de vista del evasor como una entidad que no posee eficacia alguna. Esta situación conlleva inevitablemente a la decepción y a la pérdida de confianza de los contribuyentes sobre la misma.

El efecto más notable para el gobierno lo constituye la reducción de los ingresos tributarios, que si es muy elevado puede causar estragos para los proyectos que se hayan trazado, con el fin de satisfacer necesidades sociales, ante lo cual los gobiernos tienden a elevar la carga tributaria o crear nuevos gravámenes como medida de ajuste del déficit fiscal. La aplicación de esta nueva carga impositiva conlleva al descontento de la población, pues al no poder identificarse a todos los sujetos que producen el fraude, el aumento de los impuestos es establecido tanto para el contribuyente que paga como para el que evade.

Otro efecto, es la desigualdad que produce en la distribución de la carga tributaria, al reducirse la cantidad de contribuyentes, lo cual determina que ésta además de gravar a un número pequeño de personas, se distribuya de

manera distinta y más costosa. Quienes realizan actividades económicas cancelando todos los impuestos, se hallan en situación adversa frente a quienes evaden. A ello se suma la competencia desleal entre el evasor y el agente económico que cumple con todas sus obligaciones, de ahí que los altos montos de omisión desprestigian la acción del ente fiscalizador, aumentando sus costos y reduciendo la disposición de los contribuyentes a declarar correctamente.

Identificar correctamente el conjunto de causas y posibles consecuencias de la evasión fiscal, posibilitará el establecimiento de medidas más efectivas a fin de contrarrestarla, siendo entonces posible recobrar la confianza perdida en el Estado y más específicamente en la Administración Tributaria, restableciendo el equilibrio y la igualdad perdidas como consecuencia de este fenómeno.

La experiencia de la evasión fiscal en América Latina

En América Latina, los estudios teóricos sobre el tema se han desarrollado de acuerdo a los intereses particulares de cada país, a partir de la aplicación de determinados modelos económicos que tienen como antecedente fundamental la perspectiva de Gary Becker (1868) y su estudio del comportamiento delictivo en general. En los últimos años se destacan los estudios de la CEPAL, con su emisión anual del Panorama Fiscal, los de Cobas, et al, 2004, Licona, 2007, Aguilar, 2010, Ordóñez, 2010, Aquino, M; Lindemberg, A., 2010, Bedoya, 2011, Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán 2016.

Se afirma que la evasión tributaria constituye uno de los principales problemas de las economías del continente. La CEPAL estima que en 2015 ascendió a un monto equivalente a 2,4 puntos porcentuales del producto interno bruto (PIB) regional en el caso del impuesto al valor agregado (IVA) y 4,3 puntos del PIB en el caso del impuesto sobre la renta, lo que suma 340.000 millones de dólares (6,7% del PIB en total).

Para la CEPAL (2015) los sistemas fiscales de América Latina y el Caribe se caracterizan por 3 aspectos: baja presión tributaria, tributación regresiva, y orientación deficiente del gasto público. Si bien se han registrado ciertos

avances frente a esas limitaciones, aún persiste una estructura tributaria altamente concentrada en los impuestos al consumo, elevados niveles de evasión y elusión, y una escasa recaudación de impuestos directos, en comparación con los países considerados desarrollados. De la misma forma la CEPAL indica, que la evasión afecta a la equidad horizontal, puesto que los evasores terminan pagando menos impuestos que los contribuyentes con igual capacidad de pago que deciden cumplir sus obligaciones tributarias; y la equidad vertical, sobre todo en los impuestos progresivos a la renta, pues mientras más elevadas son las tasas impositivas, mayor será el estímulo para eludir el pago de impuestos. Concluye entonces, que el control de la evasión y la elusión son un aspecto fundamental para mejorar los efectos distributivos de los sistemas tributarios de la región.

Casalta Nabais (2009) señala el pago de impuestos como el primer deber fundamental de la ciudadanía, ya que, si esa obligación es eludida por parte de una sociedad, quedarán invalidadas las posibilidades de realización de sus propios derechos, especialmente aquellos de naturaleza prestacional. Sin embargo, el cumplimiento de las obligaciones fiscales no es considerado por muchos latinoamericanos como un elemento central del ejercicio de la ciudadanía.

El alto grado de evasión fiscal en América Latina también está relacionado con la desinformación que existe y con la poca cultura cívico-tributaria. De este modo, las Administraciones Tributarias que persiguen ser eficientes, modernas y cercanas a las necesidades de los ciudadanos deben prestarles mejores servicios para facilitar el pago de los tributos, pero también deben promover actuaciones de educación cívico-tributarias, especialmente desde edades tempranas (Díaz Yubero, 2008).

Esta perspectiva educativa es importante porque, como afirma Benno Torgler (2003), la confianza en el Estado Fiscal es alta cuando se trata a los contribuyentes con respeto y se busca cooperación, y reducida cuando se considera al individuo como un previsible evasor que solo paga los impuestos si se le obliga.

No podemos ignorar, sin embargo, que la coercitividad y la sensación de presencia del Estado son también componentes para forjar la confianza. Por

ello, la Administración Tributaria debe insistir en la búsqueda de mecanismos eficaces para combatir la evasión fiscal, con miras a un uso riguroso de mecanismos de verificación cruzada y control de la corrupción.

El Estado, es un agente económico con características especiales, ya que tiene poder para plantear e imponer las “reglas del juego” que rigen en las relaciones económicas. Es el Estado quien establece la estructura impositiva, quien posee el control de los mecanismos utilizados para obligar a pagar impuestos, y quien determina la estructura de las sanciones que deben imponerse a los evasores (Cobas et al, 2004).

El discurso sobre la evasión fiscal en la realidad cubana de los últimos años

En Cuba puede afirmarse son escasos los estudios que abordan el tema de la evasión fiscal. Su auge más notable se reconoce comenzó a suscitarse luego de la actualización e implementación del nuevo modelo económico, que promovió el aceleramiento del sector cuentapropista. Aquí pueden destacarse las investigaciones de Figueroa, Ribet, & Noda (2012), Sarduy (2012), Rodríguez Cruz (2012), Tamayo, Traba, & del Pozo (2012) Jiménez (2015), y Arrocha (2017).

En este contexto, la dirección del país aboga por la utilización de métodos de trabajo que estimulasen la eficiencia económica, la producción de alimentos, la sustitución de importaciones, y el perfeccionamiento de las políticas públicas. El cuentapropismo reaparece como alternativa en el otorgamiento de nuevos empleos, y se defiende su papel como sector que contribuiría a dinamizar la economía.

La emisión de la Ley 113 del Sistema Tributario promulgada en 2012, estableció las normas sobre el pago de impuestos, tasas y contribuciones al Presupuesto del Estado al igual que su predecesora la Ley 73/94. Quedaron establecidos veinticinco tributos (diecinueve impuestos, tres tasas y tres contribuciones) de los cuales siete fueron incorporados con relación a la Ley anterior; de igual forma se instituyó por cada tributo las personas obligadas a su pago, los hechos y bases imponibles, los tipos impositivos o cuantías a pagar, y las reglas para su determinación.

Los nuevos impuestos, surgidos como resultado de la creación de nuevas áreas de trabajo generadas a partir de la aplicación de los lineamientos, perseguían un propósito regulador para evitar concentraciones indeseadas de riqueza y el uso indebido del trabajo asalariado, además se esperaba que una buena parte contribuyese a sufragar los gastos sociales del Estado en materia de educación, salud, entre otros (Sarduy, 2012).

Durante la celebración del VI congreso del Partido Comunista en el país, se expusieron de forma general los problemas vinculados a la política fiscal y la cultura tributaria, poniendo una mirada diferenciada en el fenómeno evasivo. El auge del sector cuentapropista si bien constituye una forma que contribuye a elevar la eficiencia y el dinamismo a la sociedad, puede llegar a ocasionar consecuencias negativas para la economía, si se produce un aceleramiento de la evasión.

Recordemos que según lo establecido por ley, los cuentapropistas deben pagar un tributo al Estado, cuyo monto será luego integrado al presupuesto nacional con el fin de promover el desarrollo. Sin embargo, durante esta actividad los contribuyentes irrumpen en ilegalidades que afectan el equilibrio de nuestro sistema socialista, al evadir, en ocasiones, el monto a pagar. Tal situación no significa que sea solo desde el sector cuentapropista que se comenta el acto evasivo, sino que es posible desde otros sectores como entidades estatales o sectores mixtos.

A pesar de que “(...) la Administración Tributaria brinda facilidades para que el contribuyente cumpla voluntariamente sus obligaciones e igualmente detecta y sanciona a quienes no lo hacen en tiempo y forma” (Rodríguez Cruz, 2012, 16), y que además el Código Penal Cubano en la Ley 62 “Nociones generales y algunos delitos” recoge las sanciones aplicadas a aquellas personas que incurran en el delito de evasión fiscal, aún no ha sido posible lograr la erradicación de la evasión fiscal aún no ha sido posible lograr la erradicación de la evasión.⁴³

43 El Código Penal señala que, una vez determinada la deuda y vencido el plazo del requerimiento para su pago, el sujeto que, evada o intente evadir, total o parcialmente, el pago de impuestos, tasas, contribuciones o cualquier otra obligación de carácter tributario, a que esté obligado, incurre en sanción de privación de libertad de dos a cinco años o multa de 500 a 1 000 cuotas o ambas. En caso de que esta acción se produzca ocultando,

Según Figueroa (2012) los problemas que condicionan la existencia de evasión fiscal en la economía cubana son:

- Las ilegalidades: contiene a aquellas personas que incurriendo en actos o negocios que tipifican un hecho imponible no están inscritos y controlados como contribuyentes y, por lo tanto, no soportan ninguna carga tributaria por estos actos sujetos a gravamen.
- La omisión: se manifiesta en aquellos contribuyentes que, aunque están inscritos, no presentan la declaración de los diferentes tributos, a los cuales se denominan omisos. Este incumplimiento, aunque representa la violación de un deber formal tiene enorme trascendencia en la recaudación o cumplimiento del deber sustantivo o material.
- La subdeclaración: es la declaración que contiene información falsa o incompleta, que representa un pago por debajo de la capacidad económica real, constituye una de las formas más, lesivas y graves.

Los motivos que llevan a las personas a evadir se afirma están en concordancia con el nivel de ingreso que poseen. Uno de ellos se asocia a aquel contribuyente que no obtiene las ganancias suficientes como para pagar los impuestos y que por tanto evade como una forma de ganarse la vida; en otro el contribuyente obtiene ganancias elevadas y desea continuar aumentándolas a partir de la evasión, en este caso el sujeto evade con el objetivo de aumentar sus riquezas.

Según Figueroa, Ribet, & Noda (2012) las causas de evasión fiscal en la economía cubana se encuentran fomentadas en el insuficiente nivel de conocimiento de las personas naturales y jurídicas para enfrentar las actualizaciones del Sistema Tributario Cubano, ya que aún no se alcanza un nivel de preparación suficiente de algunas áreas de trabajo de las Oficinas de Administración Tributaria, las cuales son las encargadas de brindar asesoramiento a los contribuyentes. La existencia misma de evasión induce a los demás contribuyentes a evadir, para poder mantenerse en el mercado,

omitiendo o alterando los datos de la declaración jurada establecida, o presentando documentos u otros medios de registro de información contable falsa o alterada, la sanción es de privación de libertad de tres a ocho años. Para aquellos individuos que teniendo la responsabilidad de aportar total o parcialmente al fisco cantidades retenidas y no lo haga, recibirá una sanción de privación de libertad de dos a cinco años o multa de 500 a 1 000 cuotas o ambas.

preservando algo de equidad, debido el aumento de las tarifas hasta niveles a veces no soportables por los contribuyentes.

La evasión fiscal no sólo representa una importante pérdida de recaudación, sino es una de las conductas que más afectan a los cumplidores sobre los cuales recae una mayor presión y despierta un justo sentimiento de aplicación inequitativa de la ley. Desde el punto de vista económico, además, introduce distorsiones al ser una forma de competencia desleal (Tamayo, Traba, & del Pozo, 2012).

A pesar del conjunto de medidas que desde el Estado y el gobierno en el país han sido implementadas, aún no ha sido posible lograr la erradicación de la evasión. Es por ello que surge la necesidad de estudiar las determinantes que están influyendo dentro de esta decisión, con ello contribuyendo a suscitar nuevos estudios sobre el tema desde el ámbito académico y científico.

Una experiencia concreta: estudio de caso en transportistas del municipio 10 de Octubre

Para el presente estudio se trabajó con una muestra de 30 taxistas pertenecientes al sector cuentapropista del municipio. En un primer estudio en el año 2017 se entrevistaron 16 y en un segundo estudio al año siguiente 14. Es importante destacar que hubo numerosas dificultades para acceder a estos trabajadores, pues los datos y cifras de las personas declaradas como evasores eran de carácter confidencial y por lo tanto resultó arduo difícil, definir a ciencia cierta, el número de personas que habían incurrido en este delito, ni identificarlos.

Es por ello que el tipo de muestreo utilizado fue por “bola de nieve”; es decir a través del contacto con un evasor este nos indicó otros evasores y así sucesivamente hasta completar la información. Finalmente, la muestra se cerró por criterio de saturación, pues las respuestas comenzaron a repetirse; además no fue posible encontrar otros transportistas para aplicar la entrevista - cuestionario.

El objetivo de este estudio partió entonces de analizar los factores de índole estructural, normativos y valorativos reconocidos por este grupo, que

consideraban influyeron en el acto de evadir, y podrían servir de base, para posible cambios en materia fiscal y tributaria.

Factores Estructurales

El sistema tributario juega un papel muy importante en todo tipo de economía, pues representa una vía fundamental para recaudar los recursos financieros que necesita el Estado en el logro de sus objetivos, además posibilita la redistribución de los recurso en el alcance de la necesaria equidad a nivel de la sociedad, y a su vez actúa sobre la eficiencia, eficacia y estabilidad de la economía.

Como resultado de la creación de la nueva política fiscal cubana, en vigor desde hace cinco años, dirigida hacia un mayor protagonismo de los impuestos, se llevó a cabo un reordenamiento de la normativa vigente en el país en materia de tributación. Los cambios propiciaron la supresión de las leyes anteriores, buscando encontrar nuevos cursos para dinamizar la economía. Sin embargo, persisten en la sociedad cubana dificultades para comprender como funcionan los impuestos y el papel que desempeñan la Administración Tributaria y los contribuyentes.

La complejidad de los procedimientos establecidos para el pago de los tributos fue uno de los problemas que la muestra señala que deben ser superados por la Administración Tributaria. La misma Administración ha dado cuenta de ello y ha creado nuevos mecanismos para acercar estos temas a la población, entre ellos se encuentra: el servicio de mensajería de la ONAT, la aplicación para móviles de la declaración jurada que se puede descargar desde el sitio de la institución y la plataforma En Tu Móvil, el archivo de Excel que contiene la declaración jurada y que facilita el llenado y el cálculo de los impuestos a pagar y puede descargarse a través del sitio web de la ONAT o solicitarse en sus oficinas y a través del correo electrónico.

Sin embargo, los encuestados no hacen mención a ninguno de estos servicios y alegan que deben recurrir a una tercera persona para que llene las planillas correspondientes. Por lo tanto, la interrogante que nos hacemos es: ¿se ha producido la difusión efectiva de estos servicios? El desconocimiento de los mismos por parte de la muestra entrevistada, conlleva

a que no sean utilizados y, por ende, se sigan considerando bien complejos los procedimientos instituidos.

De manera general los dos estudios realizados mostraron el descontento por parte de la muestra estudiada, hacia los servicios prestados desde la Administración Tributaria. Entre las quejas se reitera la pésima orientación recibida por parte de sus funcionarios, a lo que además apuntaron se sumaba el no haber recibido capacitaciones que explicaran con detenimiento sus deberes y derechos como contribuyentes. En cifras por ejemplo el 75% desconocía la carga tributaria sujeta a gravamen, y el 50% desconocía que podía llegar a ser sancionado, hasta que recibió la multa a pagar, por parte de las autoridades correspondientes.

De ahí que la opinión de los encuestados sea que las Administraciones Tributarias “tienen en cuenta sus intereses, no los nuestros” y “no cuentan con el ciudadano”. Como afirma Torgler (2003) la confianza en el Sistema Tributario disminuye si no se trata a los contribuyentes con respeto, ni se busca la cooperación entre ambos. Lo cual provoca que la percepción de justicia del sistema tributario que tienen los encuestados sea de regular para el 87.5% y muy injusta para el 12.5%.

De igual manera, el total de la muestra coincide en que la Administración Tributaria actual no es flexible ni transparente, aludiendo al hecho de que no entienden hacia donde se dirigen los tributos, que cuando sacan la licencia no se les explica lo suficiente sobre el tema, y que los trámites que deben realizar son muy complicados.

El sistema tributario entonces se aprecia como poco transparente, visualizado en la falta de definición de las funciones del impuesto y de la Administración Tributaria en relación a las exenciones y bonificaciones. Por lo tanto, las inequidades percibidas por parte de los contribuyentes, la falta de negociación entre los contribuyentes y la ONAT y, el desconocimiento del destino del gasto público son algunos de los factores que conllevan a una visión de la Administración Tributaria ajena a los intereses de los cuentapropistas.

En el caso del Estado y la ciudadanía, el 75% considera que el Estado es quien se afecta cuando evaden, el resto piensa que son los contribuyentes y ninguno se identificó a sí mismo como el afectado. Lo anterior responde al hecho de que el Estado constituye un actor con características especiales, quien tiene la responsabilidad de establecer la estructura impositiva, determinar las sanciones hacia los evasores y establecer los mecanismos de control para obligar a pagar los tributos. En consecuencia se olvida que el Estado está integrado por todos los ciudadanos y que los montos obtenidos por esta vía se destinan a sufragar los servicios de orden público.

El Estado se vale de diversos mecanismos para lograr los objetivos económicos y sociales propuestos, uno de ellos son los impuestos, los que se regulan a través de la legislación. La percepción del Estado como agente externo se ratifica cuando al preguntársele a los trabajadores por cuenta propia sobre: ¿por qué debemos pagar los tributos? el 62.5% opina que paga los impuestos porque la ley lo obliga, el 25% porque todos tenemos que contribuir a sufragar el gasto público y el 12.5% lo considera una forma solidaria de distribuir la riqueza. O sea, más de la mitad solo paga porque la ley se lo exige y sabe que puede ser penalizado en caso de evadir.

Sin embargo, más adelante señalan que no conocen la carga tributaria sujeta a gravamen, la mitad desconoce las normativas y los que la conocen no la dominan completamente. Entonces, ¿tienen conocimiento de la ley o solo conocen la imposición de la misma? ¿fueron instruidos en ella o solo fue aplicada?. Según las respuestas obtenidas, el 50% desconocían el poder ser sancionados hasta que les fue aplicada la multa, lo que reafirma la necesidad de que preparar a los contribuyentes sobre la normativa en vigor, contribuye a concebir en los mismos su ciudadanía.

Si se entiende la ciudadanía como los derechos y deberes sociales, políticos, económicos, culturales, atribuidos a los ciudadanos de una sociedad, puede decirse que el pago de los impuestos es ante todo un deber insoslayable a cumplir. La contribución en el pago de los impuestos permitirá que la sociedad se desarrolle; por el contrario, la evasión conlleva a que se reduzcan los recursos destinados para ese fin. Solo un 37.5% de los entrevistados apuntó la necesidad de pagar los impuestos, apreciándose valores de

cooperación y solidaridad, refiriendo que es un deber que posibilita sufragar el gasto público, además de constituir una forma solidaria de distribuir en la sociedad, la riqueza.

Otro factor de índole estructural que se reconoce provoca la conducta evasora, es el relacionado con la difusión que el Estado realiza sobre la utilización de los fondos públicos. El Estado Cubano invierte fundamentalmente en salud, educación y otros servicios sociales vinculados a ellos, tal es así que estos servicios se ofertan de manera gratuita. El dinero recaudado a través de los impuestos pagados por los trabajadores por cuenta propia se dirige principalmente hacia estas esferas.

No obstante, la muestra encuestada no se encuentra satisfecha con el uso que de ellos se hace, señalando las malas condiciones que tienen hospitales y escuelas. Además, considera que el Estado no difunde en datos concretos hacia donde se dirigen los recursos obtenidos mediante la tributación. El 87.5% de los entrevistados, desconocen hacia donde se dirigen los tributos que pagan, planteando que a nada o que no saben. Algunas respuestas fueron las siguientes: “me imagino que sí, pero uno no lo ve, las calles siguen rotas, vas al hospital y te atienden mal, no hay luces en la calle, baches con carajo”; “pienso yo que sí, pero como te dije, aquí en este país nadie lo ve”; “así debería ser, pero no es lo que pasa en realidad”.

El sistema tributario es una fuente importante dentro de los ingresos de la nación. El contribuyente pasa a ser entonces un factor de importancia a la hora de tomar las decisiones con respecto a los gastos. De esta manera, el Estado tiene como tarea utilizar esos fondos en inversiones que beneficien a la población contribuyente, propiciando mejores condiciones para que desempeñen su trabajo. Algunas de las medidas que pueden ser beneficiosas son por ejemplo, la existencia de un mercado donde acceder a piezas de repuesto, precios más accesibles para comprar el combustible, servicios de mecánica, o invertir en el arreglo de las calles o en el alumbrado público. La deficiente infraestructura que se reconoce cuenta el país, como resultado de la no inversión en determinadas áreas, conllevan a que la muestra encuestada afirme, no visualizar el destino del dinero que aportan a través de los tributos.

Las relaciones que se establecen entre los actores e instituciones involucrados, éstas se reconocen como impositivas. Los entrevistados señalan que no se produjo una negociación entre ellos y la ONAT explicando que nunca se les preguntó: “cantidad de horas que trabajo al día, si hago la cantidad de dinero que ellos dicen que debo hacer, nunca me explicaron en qué consistía la ley”.

Para medir la eficiencia de una política tributaria resulta importante uno: el grado de cumplimiento de las obligaciones tributarias, que tienen su origen en el hecho imponible, dos: el funcionamiento de la administración tributaria. Ambos indicadores se refieren al comportamiento humano. En un caso, de los contribuyentes; en el otro, de sus profesionales. Por ello, en el diseño y planificación de la legislación tributaria y del sistema tributario debe prestársele particular atención a las ideas, actitudes, motivaciones y formas de comportamiento de los ciudadanos, tanto contribuyentes como funcionarios. Se parte entonces de que el nacimiento de la evasión tributaria está relacionado a las inequidades percibidas por parte del individuo sobre las actuaciones que lleva a cabo el Estado y que suponen, en cierto modo, una desviación de la estructura fiscal óptima.

Por su parte, la relevancia institucional de la Administración Tributaria legitima a ésta para exigir de todos y cada uno de sus profesionales un comportamiento todavía más riguroso que el del resto de los profesionales del servicio público. Los funcionarios de la ONAT deben estar capacitados para responder todas las dudas de los contribuyentes siempre mediante el trato cordial y amable. Pero la realidad demuestra que no siempre es así.

A través del acercamiento a la ONAT del municipio 10 de Octubre se pudo comprobar que los funcionarios no demostraron poseer conocimientos suficientes acerca del tema de la evasión, y como se producía en su territorio. Fue posible corroborar esta afirmación cuando se les preguntó sobre el fenómeno y respondieron: “aquí no hay evasión”, “eso búscalo para otros municipios como La Lisa, pero aquí no”, “¿qué es eso?”.

Los propios encuestados dan cuenta de ello pues expresan que los funcionarios son groseros y que no pueden contar con ellos para aclarar sus

dudas, generando un ambiente hostil, que dificulta se desarrollen relaciones armoniosas entre ambas partes.

Si bien el no adecuado funcionamiento del sistema tributario puede constituir una causa de evasión, sin lugar a dudas que ésta no puede ser señalada como la causa principal y exclusiva. Si nos ajustáramos a esta explicación simplista, bastaría solo con modificar el sistema tributario y todos los problemas estarían resueltos.

Factores Normativos

Uno de los grandes inconvenientes que se plantea, es que en la medida que el sistema tributario busca la equidad y el logro de una variedad de objetivos sociales y económicos, la simplicidad de las leyes impositivas es una meta difícil de lograr. El sistema normativo juega un rol vital en los actos que se presentan en las Administraciones Tributarias, cada acto requiere de una formalidad estricta, por lo cual, deben tener el análisis legal y la expresión adecuada para enmarcarlo dentro de la legislación existente, de modo que permita seguridad y confianza (Aquino, 2000).

La legislación debe contar con el ordenamiento y clasificación que permita su dominio y uso adecuado; garantizando el cumplimiento de la obligación por cualquier tipo de contribuyente o tributo, así como el encauzamiento de los casos tratados como delito fiscal.

El Estado cubano en actividad conjunta con las instituciones vinculadas al sistema tributario (Ministerio de Finanzas y Precios, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, Consejo de Ministro) ha aprobado y puesto en vigor el conjunto de normativas que regían, hasta el momento de realizada esta investigación. Con el fin de promover el pago de los tributos y a su vez erradicar la evasión tributaria, la ley aprueba algunos mecanismos de los que puede valerse el trabajador por cuenta propia para su beneficio.

Entre estos mecanismos se encuentra la bonificación por pronto pago, que es de un 5% de descuento, realizado los cálculos, tienen que tributar por esta razón. Es importante aclarar que las bonificaciones deben consignarse en el llenado de la documentación que corresponde a cada caso, de lo contrario se

considera que el contribuyente no se acogió a estas. Declarar temprano tiene otras ventajas, ello permite rectificar a tiempo cualquier inconsistencia en la declaración jurada y si la persona acude a subsanar el error antes de que concluya el proceso de declaración voluntaria, entonces ello se soluciona sin que haya multas o recargos.

Entre las facilidades ofrecidas al contribuyente para cumplir con sus obligaciones fiscales, está el convenio de aplazamiento diseñado para aquellas personas que no tienen dinero para el pago de los impuestos de forma inmediata; la exoneración del pago de las obligaciones tributarias durante los primeros 3 meses de actividad, así como la posibilidad de solicitar una suspensión temporal del ejercicio a aquellos trabajadores impedidos de ejercer su actividad por certificados médicos y licencia de maternidad.

Referente a la penalización, la ley cubana es muy rigurosa con quien evade. Si bien puede ser flexible y crear mecanismos que ayuden a los cuentapropistas a disminuir su carga tributaria, no tolera la conducta evasora y la penaliza duramente. Las sanciones se dirigen hacia dos áreas: las multas y la privación de libertad. El problema radica en detectar los casos; la detección de los mismos la realiza la ONAT provincial cada año mediante la fiscalización de las declaraciones juradas, donde identifica quienes subdeclararon ingresos a partir de la comparación del 10% entre un año fiscal y el anterior. La falta de eficiencia en el control del fraude fiscal es otro motivo que provoca la aparición de la evasión, por lo que lograr una adecuada fiscalización va a permitir disminuir en gran medida este fenómeno en el país.

Factores Valorativos

Uno de los factores que conlleva a la evasión tributaria es el desconocimiento que tienen los contribuyentes a propósito de las legislaciones en el orden fiscal. En este sentido, se comprobó que la muestra desconocía la normativa vigente hasta ese momento, en materia de tributación. El 50% afirmó la desconocía y el resto que afirmó conocerla, al pedirle que la mencionara, solo aludió a la exención durante los primeros 3 meses de actividad. Además, desconocían que podían ser sancionados por evadir hasta que les colocaron la multa, hecho que se encuentra manifiesto en la ley claramente. Lo anterior

demuestra que es posible que los contribuyentes desconozcan el contenido de la Ley 113 del Sistema Tributario, por lo que a su vez también desconozcan el por qué deben pagar, las posibles consecuencias si no lo hacen, el hecho de poder ser sancionados

El desconocimiento se encuentra muy vinculado al factor estructural referido a la relación entre los actores y las instituciones. La mala orientación recibida, la falta de cursos de capacitación, el que no se les explique cómo funciona la ley, ni se les habla sobre sus deberes y derechos como contribuyentes produce un descontento generalizado que mina la confianza que los contribuyentes tienen sobre la ONAT.

Por otra parte, el cumplimiento fiscal es un problema de ciudadanía. Los efectos del incumplimiento perjudican a todos los ciudadanos, pero específicamente a aquellos que asumen sus responsabilidades sociales y cumplen correctamente sus obligaciones tributarias. La evasión fiscal es un fenómeno complejo, que puede considerarse un problema de socialización de valores éticos de justicia y solidaridad, por lo que resulta esencial insistir en la educación en valores.

Respecto a la percepción de justicia en el cobro de los impuestos, estos son considerados como muy elevados; los entrevistados plantean que cuando comparan el monto a pagar contra el no tener un mercado donde comprar las piezas ni donde arreglar el carro cuando se rompe, el no visualizar hacia donde se dirige el dinero recaudado, consideran se establece una brecha entre los contribuyentes y la administración tributaria. En consecuencia, la percepción de justicia del sistema tributario se considera regular (87% de los casos) y muy injusta (12.5% de los casos) ante lo cual toman la decisión de evadir para maximizar sus recursos y reinvertirlos en sus vehículos o en satisfacer otras necesidades.

En esta acción se está desarrollando otro factor psicosocial importante y que es determinante para provocar la evasión: el costo beneficio de quien evade. Los motivos personales por los cuales una parte de la muestra evadió (50%) responden a necesidades económicas. No consideran justo el tributo establecido y evaden al apreciar que tienen que pagar una cantidad superior de

lo que creen que deberían, pues no obtienen los montos que según el Estado, ellos ingresan con su labor diaria.

Los impuestos suponen el cumplimiento de una obligación individual con la sociedad por intermediación del Estado que se apoya en esta premisa: los ciudadanos deben asumir la solidaridad social y la responsabilidad contributiva. No obstante, es necesario que el trabajador por cuenta propia concientice que al evadir no se afecta el Estado sino él mismo, pues mientras exista la visión de que el Estado es un agente externo que no responde a los intereses de los contribuyentes y que se beneficia por el pago de los tributos, continuará la conducta evasora.

Reflexiones finales

La puesta en práctica de manera gradual de la Ley 113 del Sistema Tributario puede afirmarse, ha garantizado un crecimiento de los ingresos al Presupuesto del Estado en el año que concluye, incluidos los aportes que provienen de los trabajadores por cuenta propia, los cuales según informan las autoridades competentes, constituyen alrededor de un 5% del total, mientras que los que provienen de las empresas estatales depositan alrededor de un 86%.

Sin embargo a pesar de los adelantos en materia fiscal, es posible constatar aún la existencia de subdeclaraciones de ingresos, la acumulación de deudas tributarias, los incumplimientos de las cuotas mensuales o la no declaración del número total de trabajadores contratados. La evasión entonces es un hecho presente hoy, que atenta contra un mayor desarrollo de nuestra sociedad; quizá por ello se han tomado un conjunto de medidas en el orden tributario como parte de las políticas aprobadas para perfeccionar el trabajo por cuenta propia.

Quizá para evitar incurrir en las prácticas mencionadas con anterioridad, es importante tener en consideración la variedad de factores a los que han hecho referencia los transportistas entrevistados, y que se relacionan con la cultura de cumplimiento tributario, donde una variedad de factores incentivan conductas evasivas como la percepción de que el reparto de la carga tributaria no es lo suficientemente justa, la inconformidad en relación con el destino de la recaudación, la idea de que evadir no los perjudica como ciudadanos, ni

tampoco a la sociedad, ni al Estado, las relaciones podríamos afirmar no adecuadas entre los contribuyentes y los funcionarios públicos responsables de su atención, la poca credibilidad en el funcionamiento de la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), la necesidad de perfeccionar la gestión y el control de lo recaudado entre otras.

La importancia de este tema permitirá entonces implementar mecanismos eficaces para su control, logrando establecer un sistema tributario justo y eficiente, que incluya la perspectiva de los ciudadanos contribuyentes, y que tribute al desarrollo próspero de nuestra sociedad.

Bibliografía

Aboites Aguilar, L., & Jáuregui, L. (2005). *Penuria sin fin. Historia de los impuestos*. México: Siglo XXI.

Albi Ibáñez, E. (1989). *Elusión y Evasión Fiscal: La investigación económica*. España: Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad Complutense de Madrid.

Arrocha, Claudia (2007). “*La Evasión Tributaria: factores influyentes en su aparición. Un estudio con trabajadores por cuenta propia del sector transporte en el municipio 10 de Octubre*”. Tesis en opción al grado de licenciada en Sociología. Departamento de Sociología. Universidad de la Habana.

Aquino, M. (2000). *La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirlas*. España: Editorial Península.

Avendaño, N. (2005). *Evasión en el impuesto a la renta de personas naturales*. Colombia: Editorial Siglo XXI

Becker, G. (1968). Crimen y Castigo: Una aproximación económica. *Revista de Economía Política*, 169-217.

Bedoya, A. (2011). *Determinantes de la evasión tributaria. Una aproximación a través de la economía experimental*. Ecuador: Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Benavente, M. (1990). *Políticas de reducción de la evasión tributaria, la experiencia chilena*. Chile: Editorial Ciencias Humanas.

- Bergman, M. (2005). *¿Evidar o pagar impuestos? Una aproximación a los mecanismos sociales de cumplimiento*. México: Centro de Investigación y Docencias económicas.
- Cowell, F. (1985). *The economic analysis of Tax Evasion*. España: Traducción al castellano en Instituto de Estudios Económicos.
- Chávez, A. (2007). *Los motivos individuales del cumplimiento en el pago de impuestos municipales*. México: Doctorado en Políticas Públicas-CIDE.
- Doria, S. (2005). *La evasión tributaria. Introducción a las técnicas de medición*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Espinoza, J. (2006). *La evasión fiscal*. México: Editorial Siglo XXI.
- Figeroa, N., Ribet, M. J., & Noda, A. (2012). *La elusión y evasión fiscal*. Cuba: Universidad de Pinar del Río
- Folco, C. M. (2004). *El fenómeno de la evasión fiscal*. Argentina: Culzoni Editores.
- Garre, M. E. (2007). *La doble óptica de la evasión fiscal: aportaciones a su medición directa e indirecta*. España: Tesis de Doctorado, Facultad de Economía y Empresa.
- Gómez Sabaini, J. C. y D. Morán (2016), “*Evasión tributaria en América Latina: nuevos y antiguos desafíos en la cuantificación del fenómeno para los países de la región*”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 172 (LC/L.4155), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- Jiménez, Y. (2015). El proceso de actualización del modelo económico. *Revista Caribeña de Ciencias Sociales*.
- Jiménez, J.P. y T. Ter-Minassian (2016), “*Política fiscal y ciclo en América Latina: el rol de los gobiernos subnacionales*”, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 173 (LC/L.4192), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Las Heras, J. (2011). *La evasión fiscal: origen y medidas de acción para combatirlas*. España: Siglo XXI
- Leroy, M. (2006). *La Globalización Fiscal*. Francia: L'Harmattan.

- Licona, C. (2007). *Estudio sobre la Evasión y Elusión Fiscales en México*. México: CEDIP
- Messina, A. (2012). La acción típica de evasión tributaria. México: CEDIP.
- Musgrave. (1989). Finanzas públicas: Teoría y Práctica. Estados Unidos: World Bank.
- Ordóñez, A. L. (2010). *Evasión Tributaria y Redistribución de los Ingresos: Enfoque de un modelo de Equilibrio General Tributario*. Ecuador: Tesis de Maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Rodríguez, F. (20 de febrero de 2017). Cuando la ONAT te llama. *Periódico Trabajadores*, pág. 8-9.
- Sandmo, A. (2004). The theory of tax evasion: a retrospective view. Estados Unidos: School of Economics and Business Administration.
- Sarduy, M. (2012). *El incumplimiento tributario en Cuba y su efecto en los ingresos al presupuesto del estado*. Cuba: Facultad de Contabilidad y Finanzas, Universidad de La Habana.
- Shumpeter, J. (2000). La crisis del estado fiscal. España: *Revista de Hacienda Pública Española*.
- Soares, D. (2002). *Percepción social de la fiscalidad en Portugal*. Portugal: Instituto Superior de Ciencias del Trabajo y la Empresa, Departamento de Sociología
- Tamayo, M., Traba, Y., & del Pozo, P. (2012). *Acercamiento al proceso de gestión de ingresos tributarios en el contexto local cubano*. Cuba.
- Torgler, B. (2003). Evadir o no evadir: esa es la cuestión. *Revista de Economía Política*, pág. 283-302.
- Villegas, H. B., & et al. (2008). *La evasión fiscal en la Argentina*. Argentina: Editorial La Ley.

Autoras

Claudia Arrocha Hernandez: Licenciada en Sociología, año 2017. Profesora de la Universidad de Ciencias Informáticas.

Dayane Proenza González: Doctora en Sociología. Profesora del Departamento de Sociología. Universidad de la Habana.

5.4. El factor humano y el impacto en la gestión pública

The human factor and the impact on public management

Dr. Silvio Calves Hernández⁴⁴, Msc. María Mercedes Machín Hernández⁴⁵

Resumen

Los contextos nacionales e internacionales la crean nuevos retos en la elaboración e implementación de las políticas públicas de ahí que las estrategias gubernamentales para agregar valor público a los objetivos de la administración pública se convierte en un ejercicio de alta responsabilidad e investigación en y los siendo una exigencia para el buen desarrollo de la gestión pública. Ante la insuficiencia de recursos y la necesidad de añadir valor a la calidad de vida ciudadana, es necesario tomar decisiones en este sentido y monitorear y evaluar la cadena de resultados de esas políticas públicas y decisiones.

Pocas veces los servidores públicos cubanos pronostican y evalúan con toda profundidad la cadena de resultados de estas políticas. Los cambios que genera la actualización del modelo económico. Esto obliga a la búsqueda de sistemas de desarrollo de competencias La identificación de la cadena de resultados y sus diversos indicadores específicos para cada política establecida.

Palabras Claves: cadena de resultados, valor público, monitoreo y evaluación. planificación estratégica, administración pública, capacitación

Abstract

The national and international contexts create new challenges in the elaboration and implementation of public policies, hence the governmental strategies to add public value to the objectives of public administration becomes an exercise of high responsibility and research in and being a

44 Facultad de Psicología de la Universidad de La Habana

45 Escuela Superior de Cuadros Del Estado y del Gobierno

requirement for the good development of public management. Given the lack of resources and the need to add value to the quality of civic life, it is necessary to make decisions in this regard and monitor and evaluate the chain of results of these public policies and decisions.

Seldom do Cuban public servants predict and evaluate in depth the chain of results of these policies. The changes generated by the update of the economic model. This forces the search for competence development systems. The identification of the results chain and its various specific indicators for each established policy.

Key Words: *chain of results, public value, monitoring and evaluation. strategic planning, public administration, training*

Introducción

La administración pública en Cuba se enfoca como un sistema complejo, encargado de gestionar políticas y programas gubernamentales y de prestar importantes servicios públicos a la sociedad, sobre la base de políticas estatales, de leyes y normas jurídicas vigentes y de un presupuesto asignado, con el propósito de generar niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que repercutan en la calidad de vida de la sociedad, la consolidación de la independencia y la soberanía nacional y la gobernabilidad, asegurando eficacia en el cumplimiento de los objetivos, eficiencia en el empleo de recursos, equidad y justicia social en los enfoques, así como honestidad, transparencia y responsabilidad en el accionar de sus directivos (Calves, S y O, Gutiérrez, 2013: 5-9), la administración pública cubana, como expresión del Estado en acción, ha de trabajar por agregar valor con efectividad y eficiencia en los siguientes objetivos:

- Elevar la calidad de vida de la población.
- Incrementar el desarrollo económico.
- Garantizar la seguridad de los ciudadanos.
- Preservar la soberanía nacional.

La planificación a corto mediano y largo plazo por los gobiernos, es una función clave a partir de identificar aquellas necesidades o factores de la sociedad para los cuales se necesita la elaboración e implementación de

políticas públicas que promuevan cambios hacia el desarrollo sobre bases de justicia social. Es una herramienta de gestión fundamental para prevenir y enfrentar crisis que se suceden en la actualidad, ya que proporciona las técnicas y los instrumentos para la actuación de la Administración Pública (Montero G, 2014:10).

Durante la planificación de emitir y el ulterior diseño de determinadas políticas, programas y decisiones de la administración pública no se realiza siempre previendo el conjunto de impactos sociales y económicos pueden tener en el mediano y largo plazo.

Nuestra sociedad ha sido testigo de algunos de esos errores de apreciación.

En una sociedad como la nuestra, que se convulsiona en un intenso programa de reformas en que surgen y se asientan nuevos actores se hace necesario tener en cuenta la necesidad de la participación en el diseño de estas políticas, programas y decisiones de todos los factores de la sociedad sean de estos actores sociales o económicos, sean del sector estatal o del no estatal. El desconocimiento de esta necesidad de escuchar y consensuar ha llevado a revisiones, modificaciones y traspies en algunas políticas emitidas pues en definitiva son ciudadanos y usuarios de diverso tipo para los que trabaja la administración pública.

Resulta necesario concebir un enfoque integral para el logro de la calidad de vida de las personas, incrementar el desarrollo económico y la soberanía y seguridad nacional, mediante el impacto de las políticas, programas o acciones de la administración pública en congruencia con la puesta en práctica de actividades que respondan a los intereses de los ciudadanos y a sus necesidades

Elaboración e implantación de políticas públicas, requiere prever los recursos disponibles para su implementación, la viabilidad de las estructuras públicas para su aplicación, los requerimientos logísticos que fuesen necesarios, las metas que permitan cumplir los fines en función de agregar el mayor valor público y alcanzar un desarrollo sostenible.

Dos premisas fundamentales a considerar por parte de la administración pública durante este proceso, primero que se debe trabajar para lograr

impactos que repercutan en beneficios para la sociedad y no solo en aplicaciones de decisiones o políticas y segundo que es necesario el establecimiento de sistemas efectivos de monitoreo sistemáticos y evaluación que posibiliten dar seguimiento a los resultados, medir el Impacto que ha causado en la sociedad la gestión pública y la generación de alertas tempranas en caso de desvío en el cumplimiento de las metas trazadas.

Resulta fundamental en esa etapa de elaboración el determinar el sistema ha emplear de monitoreo y evaluación que se aplicará; las diversas fuentes de retroalimentación y los indicadores de la cadena de resultados que se esperan.

Se hace necesario contar con mecanismos y herramientas que contribuyan directamente en la acción del gobierno, entre los que se destacan los sistemas de monitoreo y evaluación que permitan valorar la relevancia, efectividad, eficiencia, el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas y el impacto.

La calidad y la efectividad de las políticas, programas o acciones del gobierno constituyen como nunca antes factores fundamentales para asumir las transformaciones de la administración pública en Cuba en los escenarios actuales.

Como respuesta a este importante reto, la gestión pública debe tener la capacidad de dar solución a los problemas que se presentan como un elemento de primer orden, con la consecuente cadena de resultados que genera el cambio deseado y el impacto que crea valor público agregado a la sociedad.

La administración pública debe dirigirse a la consolidación de la eficacia en su desempeño, mediante la orientación al ciudadano que es quien determina el valor público de la política o decisión.

Lo más efectivo desde la concepción es tener una previa valoración del impacto estimando los efectos positivos o negativos en que se incurra a lo que contribuye el escuchar y dar participación a los factores de la sociedad que estarán involucrados

En consecuencia se requiere promover cambios en cómo hacer las cosas y en interpretar la realidad; que ofrezcan soluciones cada vez más sistémicas, sostenibles e integradoras y un replanteamiento en la gestión de las

organizaciones gubernamentales orientada hacia la generación de valor y a cadenas de resultados que propicien el impacto que la sociedad necesita

Desarrollo

A nivel internacional existe un amplio reconocimiento de la necesidad de fortalecimiento de mecanismos de evaluación de políticas, programas y acciones del gobierno como vía para medir la eficacia, efectividad y el impacto en la calidad de los servicios y en la satisfacción y bienestar de los ciudadanos y en el desarrollo económico, aspectos que demandan cada vez mejores resultados.

En consecuencia, muchos países están poniendo en práctica un modelo de cultura organizacional directiva y de desempeño institucional con énfasis en resultados, que permita impulsar el desarrollo, aumentar el bienestar de la población, mejorar el desempeño de la gestión pública, fortalecer la transparencia, mejorar la rendición de cuentas y la calidad en el gasto público (Sánchez, 2014). Asimismo.

La gestión de las instituciones públicas se encamina a aquellos elementos que conduzcan a la agregación de valor público en los objetivos económicos y sociales.

En la sociedad cubana actual ni las instituciones ni los funcionarios, y tampoco los nuevos actores y los ciudadanos poseen todas las experiencias requeridas para actuar en las nuevas formas de la interrelación lógica que comienzan a producirse.

No era común antes de los acuerdos del VI Congreso del Partido sobre los lineamientos de la política Económica y Social del Partido y la Revolución, por ejemplo el pago de diversos impuestos, ni las propias agencias bancarias estaban diseñadas para realizar diversas operaciones antes no ejecutadas y recibir tantas personas por diversos motivos.

Es por ello que todos estos cambios que se vienen produciendo a nivel de la sociedad deben ser monitoreados para evitar efectos adversos no vistos a tiempo. ¿Qué funciones deben cumplir los sistemas de monitoreo y evaluación para la evaluación de impacto?

Se hace necesario cerrar la brecha existente entre lo planificado y lo que en realidad acontece, identificar las desviaciones existentes para así poder evaluar los resultados obtenidos. En ese sentido es importante que las organizaciones publicas posean capacidad para adaptarse a los cambios y den respuestas a las demandas de los ciudadanos con calidad y efectividad.

Consecuentemente los principios de eficacia y eficiencia, términos que en muchas ocasiones tienden a confundirse y analizarlos como si nos refiriéramos a lo mismo, la ética, el fomento de la participación activa, la comunicación y coordinación marcan el derrotero a seguir.

En la administración Pública.Resulta muy Importante la función que cumplen los servidores públicos al convertirse en ente crucial en la agregación de valor al servicio que presta, sustentado según Cunill (1997) sobre principios y valores éticos, que de estar ausentes genera el detrimento de la confianza de la sociedad en sus dirigentes, traducido en desconfianza, cuestionamientos y apatía del ciudadano hacia los procesos que desarrolla las instituciones gubernamentales.

Se afirma que la actividad en la administración pública se mide en la cadena de resultados que sus políticas y acciones tienen a través de tres elementos o eslabones fundamentales de medición: el resultado propiamente dicho, el uso o empleo de ese resultado, el impacto que ocasiona.

El primero hace referencia al resultado que es por ejemplo el establecer una política o acción o decisión de los órganos de gobierno o de alguna organización o agente público.

El segundo, se concentra en el empleo y la aplicación de ese resultado y en cómo marcha esa aplicación y si se satisface el objetivo que se pretende alcanzar con el resultado logrado.

El tercer elemento o eslabón de la cadena de resultados es el que trata de evaluar y conocer los efectos sociales y económicos en el mediano y largo plazo de la aplicación de dicho resultado y de su empleo o aplicación.

Muchas veces al pretender resolver determinada situación con la creación de alguna política, al aplicarla, surgen efectos en diversos sectores de la sociedad que no estaban previstos algunos positivos y otros negativos.

Por ejemplo el impacto de un acueducto puede estar seguramente en la elevación de calidad de vida de la población, surgen nuevas posibilidades de empleo, se aprecia además en los resultados de la agricultura, en el estado de higiene de la comunidad; en la reducción de enfermedades diarreicas etc.

De modo que el impacto trasciende el que se esté empleando el agua y esta sea de calidad, se hace transversal al tracto social. Es en ese impacto donde se aprecia claramente el valor público creado.

Se hace necesario tener diseñados sistemas de monitoreo y evaluación, que permitan valorar la relevancia, efectividad, eficiencia e impacto. Rascón (2010) es de la opinión de que la creación de sistemas de monitoreo y evaluación, ayuda a fortalecer la gobernabilidad de un país, región y localidad, debido a que implica el mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas, y fortalece las relaciones intergubernamentales y la cultura de rendimiento dentro de los gobiernos para formular políticas y tomar decisiones.

Si se parte de la idea de que el monitoreo y la evaluación constituyen elementos clave para consolidar la gestión del gobierno, se pudiera aseverar que se cuenta con unas herramientas relevantes para asegurar la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

De la misma forma el monitoreo y la evaluación son fundamentales para saber qué funciona y qué no, y adecuar nuestras prácticas y políticas en función de ello (Maldonado y Galindez, 2013). Explicitando lo anterior, con la información que se aporta, y el uso de indicadores se llegan a conclusiones válidas sobre lo que está pasando, por qué está pasando y en que podemos mejorar.

Resulta crucial llegado a este punto que las actividades de monitoreo sean realizadas por los tomadores de decisiones al contar con un sistema de información eficaz sobre las manifestaciones de las actividades monitoreadas y la debida retroalimentación que posibilite promover la transparencia.

La evaluación por su parte, se relaciona con los cambios sustanciales luego de la implementación de diferentes políticas, programas o acciones del

gobierno y va más allá que el monitoreo aunque la información que se recibe es cardinal para la toma de decisiones.

Chiari (2013) la divide en dos categorías: evaluación de resultados y evaluación de impacto.

Afirma la autora que la evaluación de resultados suele realizarse poco tiempo después de finalizada la política, programa o acción pública y su ejecución permite conocer el alcance y los cambios generados.

Pudiendo todo esto generar como efecto una mejora en las prácticas gubernamentales y, por tanto, una mejora en la calidad de vida de la ciudadanía (Ibídem).

Lo importante en este caso radica en que no se conciba como una pérdida de tiempo sino que el efecto sea utilizado en mejorar las prácticas gubernamentales, y la contribución a mejoras en la calidad de vida.

En ese orden de ideas, explica que la evaluación de impacto es un proceso que frecuentemente se realiza pasados algún periodo de tiempo luego de la Implementación de una política de gobierno. Se fundamenta en la causalidad al identificar la relación causal entre el producto que genera la iniciativa pública y los resultados de interés.

Su finalidad es la de conocer en qué medida las acciones realizadas incidieron en la población destinataria y cómo cambió estructuralmente en el entramado económico y social la situación. Su vinculación al análisis del cumplimiento de los objetivos generales o estratégicos es un elemento inherente a tal efecto (Ibídem).

Por la diversidad de categorías y formas de clasificación de los impactos la evaluación a veces se torna compleja, estos pueden ser beneficiosos o adversos, directos o indirectos, accidental o previstos, entre otros, lo que provoca que se deberá tener una proyección ante cualquiera de los riesgos que pudieran aparecer en la aplicación del resultado o en el empleo del mismo antes de que se produzca el impacto no deseado.

En sentido general, es oportuno hacer referencia que lo más importante no es la evaluación, sino el cambio que ocurre por medio de esta (impacto) y que

a su vez los ciudadanos se constituyan en entes fundamentales para la determinación de la calidad del resultado. A tal efecto deben convertirse en insumos importantes del proceso pues pueden aportar criterios que contribuyan a garantizar la calidad de los servicios.

Resulta pertinente destacar la relevancia y el impacto positivo que generan la implementación de estos monitoreos y evaluaciones, de este modo, las instituciones públicas comienzan a adquirir el hábito de realizar mediciones periódicamente y, en consecuencia, es posible contar con información para efectuar mejoras en su gestión.

Tener en cuenta la especificidad de cada monitoreo o evaluación que se realice, la no existencia de procedimientos estándares para ello, y la necesidad de trajes a la medida, traen consigo que las prioridades sean diferentes para cada programa o política lo que demanda un diseño metodológico específico en cada situación que nos enfrentemos.

El papel de los indicadores en la evaluación de impacto

Dada la importancia de delimitar el alcance de las políticas, programas y acciones, los logros alcanzados, así como los niveles de eficacia, eficiencia y efectividad y las deficiencias observadas hacen necesaria la utilización de mecanismos que generen información para cumplir tal propósito. A través de la utilización de indicadores que permitan informar sobre el desempeño logrado, medir la evolución de los objetivos o su situación en un momento en el tiempo y entregar la información pertinente a los diferentes usuarios de la información según (Bonney y Armijo, 2005) se logrará el proceso deseado.

La Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas(AECA) define un indicador como una medida que permite el seguimiento y evaluación periódica de las variables clave de una organización, mediante su comparación en el tiempo con los correspondientes referentes externos o internos (AECA,1997).

En función de ello,

“en el caso de evaluación de los resultados y la gestión de las instituciones públicas a nivel central, regional o local, se

observa en general que las metodologías utilizadas tienen que ver con el diseño de sistemas de indicadores...” (Bonney y Armijo, 2005: 15).

La AECA (1997) señala elementos básicos para la selección de indicadores los siguientes:

1. Participación en la elección de los indicadores de los responsables de los servicios, actividades y resultados.
2. Definición de las actividades a medir en los servicios, proyectos o programas.
3. Medición de los resultados obtenidos de las actividades realizadas, para lo cual los objetivos principales deben traducirse en indicadores.
4. Prueba de los indicadores antes de que sean definitivos.
5. Elección de los estándares o valor de referencia, para comparar e interpretar los resultados.

En sentido general aludir que los indicadores facilitan la atención y evaluación sistemática, forman parte del diseño del programa desde sus fases de iniciación y planificación para de esa manera garantizar solidez y confiabilidad.

En el caso de los inherentes a medir el impacto se encuentran asociados a los cambios observables en beneficio de los ciudadanos.

Estos pueden ser cuantitativos, cualitativos o una combinación de ambos en dependencia de las características de lo que se esté evaluando.

Algunas metodologías para evaluar el impacto

Al adentrarnos en el desarrollo de metodologías para medir el impacto es pertinente acotar que la gobernabilidad y gobernanza de cualquier sociedad pudiera estar vulnerada por la toma de malas decisiones y aplicaciones de políticas, programas. Esto impacta directamente la sostenibilidad de la calidad de vida, el desarrollo de la sociedad y la cultura social de la ciudadanía. Lo anterior conlleva a que se convierta en una tarea de los órganos de administración pública en cada uno de sus niveles de actuación, la creación de equipos de trabajo para el monitoreo y evaluación de impactos. De igual

forma dotarlos con alto nivel de competencias y autoridad y no dejar esta importante tarea en funcionarios aislados o en los mecanismos tradicionales de control que muchas veces no retroalimentan a la dirección con la suficiente rapidez.

Se trata no solo de la responsabilidad de monitorear y evaluar impactos sino además preparar las medidas que atenúen o eliminen los impactos no deseados.

De igual modo es necesario elaborar planes de capacitación en temas de evaluación que se requiera producto que la complejidad de aplicación de muchas políticas, programas y decisiones requiere de la adecuada preparación de los actores implicados para evitar efectos indeseables. La evaluación de impactos requiere de instrumentos que permitan ir monitoreando la evaluación.

La Asociación Internacional de Evaluación de Impacto Social (AIEI), en metodologías aplicadas a proyectos con impacto social, parte de un diagnóstico de la situación existente con el consecuente análisis, seguimiento, monitoreo, gestión y evaluación con diversos grupos de actores sociales, involucrados o con participación en el proyecto, programa o proceso en ejecución, y busca los efectos, tanto positivos como negativos, de las acciones planeadas, así como cualquier proceso de cambio social, invocado por dichas intervenciones, generando aprendizajes vivenciales. (AIEI,2006).

Algunos autores defienden la idea de que la evaluación puede realizarse mediante una secuencia de matrices de impactos que puede elaborarse con grados de desagregación mayores en la medida que sea necesario y con una previa identificación de posibles impactos.

Utilizar una lista de chequeo se ha convertido en un instrumento de utilidad que permite ir descartando efectos adversos o positivos teniendo en cuenta los posibles impactos globales o locales y evaluación de costo - beneficio de dichos impactos, el grado de impacto en sectores de alta sensibilidad, las afectaciones potenciales al patrimonio público, al medio geográfico y ambiental así como los impactos en la conducta, hábitos y cultura de los ciudadanos, entre otros.

En la preparación y evaluación de los impactos es necesario prever y evaluar los recursos humanos, financieros, materiales disponibles para el desarrollo de las actividades se incluyen las tareas y acciones en la implementación, para obtener bienes o servicios o primer resultado observable.

La información que se obtenga del monitoreo con la debida aplicación de un sistema de indicadores permitirán la evaluación de resultados.

Finalmente la evaluación del impacto es resultante de la evaluación de los resultados a corto y mediano plazo que conlleven a una mejoría en las condiciones de vida de los ciudadanos (resultados a largo plazo).

En concordancia, Calves y Machín (2016), proporcionan una matriz de evaluación general que permite dar seguimiento a los resultados para el logro del impacto deseado, teniendo en cuenta la forma en que se comprobarán los resultados así como los indicadores que permiten la medición.

Sánchez (2016), al abordar los elementos inherentes a la gestión del cambio en la administración pública explica algunas alternativas para verificar el cambio deseado y evaluar el impacto alcanzado.

Una hoja de ruta para el cambio constituye una línea de base de evaluación intermedia, final y de impacto y no es otra cosa que un plan de acción que establece a grandes rasgos la secuencia de pasos para alcanzar un objetivo. En esta se especifican condiciones, etapas a cubrir, tiempo y recursos necesarios e indicadores.

Desde luego será necesaria una estrategia de cómo avanzar hacia el logro del objetivo general y una visualización de la cadena de cambios que serán necesarios como condición para alcanzar el objetivo general (Sánchez, 2016). Manifiesta la autora que en cada una de las etapas para el despliegue de la cadena de cambios a corto, mediano y largo plazo deberán establecerse indicadores de cambio que evidencien la dinámica en el cumplimiento de esos objetivos específicos.

En concordancia con lo anterior, se ha defendido a lo largo del documento la necesidad de contar con indicadores por el papel que juegan en el proceso de evaluación, se han definido los principios sobre los cuales deben

sustentarse la selección de los mismos, pero es beneficioso según Bonnefoy y Armijo (2005) que como proceso previo a la implementación, los indicadores se sometan a un proceso de revisión y validación que los ajuste a los requerimientos de lo que se pretende medir.

Como colofón cabe señalar que la noción de maximizar bienestar o incrementar la calidad de vida de los ciudadanos está llamada a incrementar el impacto en la sociedad en congruencia con la puesta en práctica de actividades que propicien el desarrollo económico y respondan a los intereses de los ciudadanos y a sus necesidades sociales.

Reflexiones finales

Como complemento, resulta reflexión obligada esbozar las siguientes consideraciones:

- Con las transformaciones que genera la actualización del modelo económico cubano el enfoque a seguir se direcciona desde las demandas y necesidades de los ciudadanos hacia la optimización del proceso de atención al ciudadano.
- Se hace evidente un salto en la forma de pensar, de un traspaso del pensamiento lineal a un pensamiento complejo, de la cultura de la espera a la cultura de la iniciativa, donde los resultados dependerán del cómo hacer las cosas teniendo en cuenta las diferencias marcadas entre objetivos y resultados.
- La puesta en práctica de sistemas de monitoreo y evaluación permite valorar la relevancia, efectividad, eficiencia e impacto de las políticas, programas y acciones del gobierno y un mejoramiento de la transparencia y la rendición de cuentas.
- La evaluación de impacto está llamada a maximizar la calidad de vida de los ciudadanos a través de los impactos positivos que generen los programas, políticas o acciones de las instituciones gubernamentales.
- Se corrobora que el uso de indicadores permite arribar a conclusiones sobre lo que está pasando, por qué está pasando y en qué podemos mejorar.

Bibliografía consultada

Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas. (1997). *Indicadores de Gestión para las Entidades Públicas*. Disponible en <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/1455515.pdf> Fecha de consulta: Febrero, 2016

Asociación Internacional de Evaluación del Impacto (IAIA), (2004). *Principios internacionales de la evaluación de impacto social*. Frank Vaklay. Universidad de Tasmania. EUA.

Bonnefoy y Armijo. (2005). *Indicadores de desempeño del sector público*. Disponible en www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S05900_es.pdf

Calves, S. y Machín, M. (2016). *La efectividad y eficiencia en la administración pública*. Conferencia impartida en el Diplomado de Administración Pública. Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno. Cuba.

Clad-BID. (2007). *Modelo Abierto de Gestión para Resultados en el Sector Público*. Disponible en <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=36597755> Fecha de consulta: febrero, 2016

Cunill, N. (1997). Repensando lo público a través de la sociedad: Nuevas formas de gestión pública y representación social. Disponible en www.clad.org/investigaciones/.../repensando-lo-publico-a-traves-de-la-sociedad

Chiari, L. (2013). *Qué, cómo, cuándo, cuánto y por qué. Monitoreo y evaluación en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. 1995-2013*. Tesis presentada para cumplir con los requisitos finales para la obtención del título de Licenciada en Ciencia Política.

Gómez, R. (2014). Taller de capacitación sobre planificación estadística y gestión para resultados del desarrollo en América Latina. Bogotá. Colombia.

Gutiérrez, O. (2014). *La gestión en las organizaciones*. Conferencia impartida en la Especialidad de Administración Pública. Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno. Cuba

Limia, M. (2016) *Desarrollo económico y social territorial*. Conferencia

impartida en el Taller de coordinadores de Diplomados de Administración Pública. ESCEG.

Maldonado, C. y Galindez, C. Monitoreo, *Evaluación y Gestión por Resultados Aprendizaje y Cooperación Sur-Sur para la Innovación: El Papel de los Actores Subnacionales* CIDE-Centro CLEAR para América Latina 1 a. Edición, 2013.

Martí, JM. (1880). *Lectura en la reunión de emigrados cubanos en Steck Hall*. Nueva York, 24 de enero de 1880. Tomo 4. Página 193.

Ossorio, M. (2007). *Sistema de gestión por resultados*. Disponible en <http://slideplayer.es/slide/1031732/> Fecha de consulta: mayo, 2016.

Perrin, B. (2012). *Relación entre el monitoreo y la evaluación con la evaluación de impactos*. Disponible en www.interaction.org/impact-evaluation-notes Fecha de consulta: mayo, 2016.

Rascón, L. (2010). *Sistemas de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas*. Disponible en http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/39105/marzo2010_lucy.pdf Fecha de consulta mayo, 2016.

Rodríguez, M. (2013). *Sistema de Evaluación y Monitoreo de la Gestión y la Calidad de los Servicios* Disponible en <http://www.buenosaires.gob.ar/jefaturadegabinete/planeamientoycontroldegestion/sistema-de-evaluacion-y-monitoreo-de-servicios> Fecha de consulta: abril, 2016

Sánchez, S. (2014). *Rol de los Poderes Públicos y de los Órganos de Control Externo en el Marco del Nuevo Modelo de Gestión por Resultados*. Memorias del XLI Seminario Internacional de Presupuesto Público. Guatemala.

Sánchez, B. (2016). *La gestión del cambio en las organizaciones de la administración pública*. Conferencia impartida en Diplomado de Administración Pública. Escuela Superior de Cuadros del Estado y del Gobierno. Cuba.

5.5 Instituciones públicas eficaces: un fin ineludible para cumplir con la Agenda 2030

Effective public institutions: an unavoidable goal to fulfill the 2030 Agenda

Dra. Mariluz Llanes Font⁴⁶ y Dr.C. Yudith Salvador Hernández⁴⁷

Resumen

El paradigma de Desarrollo Sostenible implica un nuevo contexto de instituciones públicas eficaces enfocadas en la consecución de propósitos para la satisfacción de necesidades y expectativas del ciudadano. Las autoras proponen como objetivo general redimensionar el criterio de eficacia de las instituciones públicas, a partir del análisis de las interconexiones vitales que le dan origen en el actual escenario de la Agenda 2030. Se utilizó como método el análisis cualitativo, a partir de una investigación de carácter documental desde el 2002 a 2018 sobre definiciones de transparencia y rendición de cuentas. Se analizó asimismo la información de carácter cuantitativo, buscando generar datos descriptivos que privilegiarán la argumentación de la insuficiencia en el tratamiento del criterio de instituciones eficaces desde el paradigma de la Agenda 2030 y el establecimiento de las interconexiones definidas para su redimensionamiento. Destaca en sus conclusiones que el criterio de instituciones públicas eficaces deberá considerar la formulación de las políticas públicas, a partir de la identificación de los problemas públicos con la participación ciudadana inclusiva para establecer los objetivos estratégicos que permitirán generar valor público y producir bienes y servicios que cambien la situación social de la ciudadanía, a través de la solución de esos problemas públicos atendidos por los decisores de la administración pública con transparencia y acceso a la información en tiempo real para una rendición de cuentas oportuna del manejo de los recursos asignados para su cumplimiento y sostenibilidad .

46 Centro de Estudios de Gestión Organizacional, Universidad de Holguín, Cuba.

47 Facultad de Informática y Matemática, Universidad de Holguín, Cuba.

Palabras claves: Instituciones públicas eficaces, Agenda 2030, meta 16.6, transparencia, rendición de cuentas

Abstract

The paradigm of Sustainable Development implies a new context of effective public institutions focused on the achievement of purposes for the satisfaction of the needs and expectations of the citizen. The authors propose as a general objective to resize the criterion of effectiveness of public institutions, from the analysis of the vital interconnections that give rise to it in the current scenario of the 2030 Agenda.

The qualitative analysis was used as a method, based on a documentary investigation from 2002 to 2018 on definitions of transparency and accountability. The quantitative information was also analyzed, seeking to generate descriptive data that will privilege the argumentation of the insufficiency in the treatment of the criterion of effective institutions from the paradigm of the 2030 Agenda and the establishment of the interconnections defined for its resizing. Emphasizes in its conclusions that the criterion of effective public institutions should consider the formulation of public policies, from the identification of public issues with inclusive citizen participation to establish strategic objectives that will generate public value and produce goods and services that change the social situation of the citizenry, through the solution of those public problems addressed by the decision-makers of the public administration with transparency and access to information in real time for a timely rendering of accounts of the management of the resources assigned for compliance and sustainability.

Key words: *Effective public institutions, Agenda 2030, Goal 16.6, Transparency, Accountability*

Introducción

El 1.º de enero del 2016, el mundo comenzó a implementar oficialmente la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El plan de acción para la transformación está basado en 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y

en 169 metas que abordan los urgentes desafíos globales en el curso de los próximos quince años.

En la actualidad estas acciones deberán suceder de acuerdo con la CEPAL (2018), en un contexto internacional de incertidumbre, caracterizado por: disminución en los avances en la reducción de la desigualdad; las brechas de género; incremento de la desertificación y degradación de las tierras agrícolas e incremento de la presión sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento; necesidad de realizar inversiones más inclusivas en servicios e infraestructura, existe el desafío de hacer más asequible el acceso a la energía para los más pobres; el crecimiento constante del número de eventos extremos relacionados con el cambio climático; la prevalencia en la matriz energética de los combustibles primarios (carbón, petróleo, gas); el desacople entre el crecimiento económico y el uso de los recursos naturales; el progresivo incremento de nuevos actores y fuentes de financiamiento para el desarrollo; persistencia de brechas en materia de digitalización de los procesos productivos con respecto a países de mayores ingresos y estructura productiva poco diversificada y heterogénea, entre otros aspectos.

Esta mirada del contexto internacional respalda los desequilibrios económicos, sociales, ambientales y políticos actuales que afectan directa o indirectamente el bienestar de todas las personas del planeta. Se reconoce que no solo será necesario implementar políticas industriales y tecnológicas que estimulen la sostenibilidad ambiental, sino que también se deberán poner en marcha importantes iniciativas en los ámbitos de la institucionalidad e innovación en materia de políticas públicas para actuar en el campo social. Pero, sobre todo, debe resaltarse la importancia de transparentar la gestión para rendir cuentas por parte de las autoridades estatales por los recursos públicos utilizados (dilapidados frecuentemente por la ineficiencia de su gestión), en la implementación de estas políticas públicas. De ahí la importancia de que la administración pública manifieste una actuación digna y legitimada por la ciudadanía, acorde con el ODS 16: promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas.

Al respecto, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha designado diversos días a los temas cubiertos por el ODS 16 que refuerzan la importancia en la atención de este objetivo, por ejemplo: 12 de junio: Día Mundial contra el Trabajo Infantil; 30 de julio: Día Mundial contra la Trata de Personas; 15 de septiembre: Día Internacional de la Democracia; 21 de septiembre: Día Internacional de la Paz; 28 de septiembre: Día Internacional del Derecho a Saber; 5 de diciembre: Día Internacional de los Voluntarios; 9 de diciembre: Día Internacional contra la Corrupción; y 10 de diciembre: Día Internacional de los Derechos Humanos.

En los informes emitidos por este órgano internacional durante los años 2016 y 2017 respectivamente sobre el ODS 16, se estiman los datos e informaciones que evidencian la relevancia de este, tales como: tasas de homicidio; tasas de homicidio con mayor desigualdad de ingresos; trata de personas y la violencia sexual; proporción de personas detenidas sin sentencia y nacimientos de niños menores de 5 años sin registrarse. Estas temáticas abordadas por estos informes se dirigen principalmente a los análisis de la paz, en el sentido de afrontar todas las formas de violencia y al estado de derecho; sin embargo, las autoras consideran que el tema de construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas, aún su abordaje resulta insuficiente para una adecuada implementación en el marco del cumplimiento del ODS 16.

Derivado de lo anterior, este trabajo se propone como objetivo general redimensionar el criterio de eficacia de las instituciones públicas, a partir del análisis de las interconexiones vitales que le dan origen en el actual escenario de la Agenda 2030. El método aplicado será el análisis cualitativo, a partir de una investigación de carácter documental desde el 2002 a 2018 sobre las definiciones de transparencia y rendición de cuentas. Se analizó asimismo la información de carácter cuantitativo, buscando generar datos descriptivos que privilegiarán la argumentación de la insuficiencia en el tratamiento del criterio de instituciones eficaces desde el paradigma de la Agenda 2030.

Sumario

- Transparencia para acceder a información pública pertinente y en tiempo real sobre el progreso o no de la Agenda 2030
- Rendición de cuentas para medir el avance de los países en la consecución de las metas y ODS de la Agenda 2030
- Interconexiones que caracterizan a las instituciones públicas eficaces en el contexto del desarrollo sostenible

Transparencia para acceder a información pública pertinente y en tiempo real sobre el progreso o no de la Agenda 2030

La transparencia se ha vuelto indispensable en los gobiernos que han aceptado que brindar información de su gestión sobre los recursos, bienes y servicios públicos generados, es hoy una premisa para la existencia de controles honestos, y efectivos. La accesibilidad, oportunidad, relevancia, divulgación, comprensibilidad, veracidad y sencillez de la información son descriptores que caracterizan las definiciones elaboradas por los investigadores del tema (anexo 1). Se coincide con muchos de ellos cuando declaran que la información pública es un bien público con alto valor agregado para la ciudadanía, cuando los gobiernos y administraciones públicas ponen informaciones a su disposición que den cuenta de su funcionamiento: actividades, uso de los recursos públicos y sus resultados.

De acuerdo con el CLAD y Universidad Autónoma de Chile (2016), varios países de la región han dispuesto legalmente de este derecho (anexo 2) y desplegado una serie de acciones en este sentido, ejemplo de ellos son: Bolivia desde 2013 en la Ley 482 de Gobiernos Locales establece la obligación de crear unidades de transparencia en todos los municipios con más de 50 000 habitantes (23 de los 339 existentes); Chile fundó en el año 2015 el Consejo para la Transparencia. Otros actores, como por ejemplo la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades 2013), explica que Ecuador en el Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017, en su objetivo uno referido a consolidar el Estado democrático y la construcción del poder popular, establece fortalecer los mecanismos de control social, la

transparencia de la administración pública, la prevención y la lucha contra la corrupción.

En el contexto de la Agenda 2030 y los ODS se ha identificado la necesidad de visibilizar información e instaurar mecanismos para acceder a ella en tiempo real, de manera que favorezcan la construcción de conocimientos sobre el progreso a nivel mundial de la Agenda 2030 aprobada. Algunos de estos datos e informaciones relevantes son los siguientes:

- **Objetivo 1.** Fin de la pobreza: Beneficios de protección social para los más pobres y vulnerables; servicios básicos de apoyo a las personas afectadas por conflictos y desastres naturales; jóvenes y adultos que viven con menos de 1,90 dólares por día; cobertura de los programas de protección social (asistencia social como transferencias de efectivo, alimentación escolar y asistencia alimentaria dirigida a los más pobres y más vulnerables); cobertura de los programas de seguro social y mercado laboral (otras formas de protección social), que cubren pensiones por edad avanzada y discapacidad, beneficios por maternidad, seguro de desempleo, capacitaciones y subsidios de sueldos, entre otros.
- **Objetivo 2.** Hambre cero: Productividad y los ingresos de los agricultores en pequeña escala; el acceso equitativo a las tierras, la tecnología y los mercados; sistemas de producción de alimentos sostenibles y prácticas agrícolas resilientes; inversiones para estimular la capacidad productiva de la agricultura; niños menores de 5 años con retraso de crecimiento o desnutrición; niños menores de 5 años con sobrepeso; participación de la agricultura en los gastos gubernamentales.
- **Objetivo 3.** Salud y bienestar: Tasas de mortalidad materna, neonatal e infantil (menores de cinco años); principales enfermedades transmisibles: VIH, paludismo y tuberculosis; principales enfermedades no transmisibles (ENT): cardiovasculares, cáncer, respiratorias, diabetes, otras ENT; muertes, lesiones o discapacidades por accidentes de tráfico: niños, peatones, ciclistas y adultos.
- **Objetivo 4.** Educación de calidad: Niños en edad de recibir educación primaria que no asisten a la escuela, por sexo, ubicación, riqueza del

hogar y nivel de educación del jefe de hogar; jóvenes a finales de la enseñanza secundaria inferior que alcanza al menos los niveles mínimos de competencia en lectura y matemáticas; datos sobre niños en edades entre 3 y 4 años: alfabetización-aritmética, desarrollo físico, desarrollo socio-emocional y aprendizaje; inscripciones en la educación y formación técnica y profesional (EFTP) de la enseñanza secundaria superior.

- **Objetivo 5.** Igualdad de género: Tasas de matrimonio infantil; mujeres de entre 20 y 24 años casadas o con una unión estable; niñas en edades de 15 a 19, que han sufrido mutilación genital femenina; mujeres y niñas que sufren violencia física, sexual, psicológica y económica, así como el tráfico y otras formas de explotación sexual; horas a trabajos no remunerados de las mujeres; tiempo dedicado a trabajo remunerado y no remunerado por hombres y mujeres; mujeres que ocupan escaños del parlamento.
- **Objetivo 6.** Agua limpia y saneamiento: Total de agua dulce extraída por los sectores principales; total de recursos de agua dulce renovables en un país; suministro de agua potable; gestión de los desechos fecales y las aguas residuales; planes de Gestión Integrada de Recursos Hídricos o equivalentes.
- **Objetivo 7.** Energía asequible y no contaminante: Población con acceso a la electricidad del total; población cuya fuente primaria de energía para cocinar consiste en combustibles y tecnología limpios; uso de energía renovable (derivada de fuentes hidroeléctricas, biocombustibles sólidos y líquidos, fuentes eólicas, solares, de biogás, geotérmicas, marinas y de desechos); fuentes renovables modernas (que excluyen biocombustibles sólidos); uso de energía cubierta por una reglamentación de eficiencia energética obligatoria; intensidad energética (calculada de dividir el suministro energético primario total por el PIB); ahorro energético por sectores (industria, transporte, educación, otros).
- **Objetivo 8.** Trabajo decente y crecimiento económico: Crecimiento anual del PIB real per cápita; crecimiento de la productividad laboral a nivel de país y por regiones (PIB por trabajador); cantidad de mujeres

desempleadas; cantidad de hombres desempleados; población adulta (por sexo) con una cuenta en una institución financiera o un servicio de dinero móvil.

- **Objetivo 9.** Industria, innovación e infraestructura: Potencial de manufactura no explotado; inversiones para impulsar el progreso tecnológico y el crecimiento económico; contribución de la industria en el producto interno bruto; potencial de crecimiento del empleo en la manufactura (sectores agrícolas y tradicionales); uso de tecnologías limpias; gastos en investigación y desarrollo; ampliación de redes de banda ancha; población rural que cuenta con cobertura; acceso a internet para productores y empresarios en regiones urbanas y rurales; población cubierta por una red móvil de tercera generación por ubicación y tecnología.
- **Objetivo 10.** Reducción de las desigualdades: Tasa de crecimiento anual promedio de ingresos reales per cápita de la población (sexo, edad, discapacidad, raza, clase, etnia, religión); comportamiento de los salarios por regiones; cantidad de procesos mecanizados; beneficios obtenidos de las franquicias aduaneras; comportamiento de los aranceles impuestos; importaciones realizadas con franquicia aduaneras y exportaciones (por grupo de productos); cantidad de envíos de remesas a través de fronteras internacionales (análisis de su costo).
- **Objetivo 11.** Ciudades y comunidades sostenibles: Población urbana que vive en barrios marginales; densidad de población de las ciudades; tasa de consumo de tierras; tasa de crecimiento de la población; contaminación ambiental del aire (en exteriores) tanto en ciudades como en zonas rurales; políticas nacionales y planes de desarrollo que toman en cuenta las necesidades y características de las zonas urbanas.
- **Objetivo 12.** Producción y consumo responsables: Huella material (contabilización de combustibles fósiles, minerales metálicos y no metálicos, y biomasa) por unidad de PIB; consumo nacional de materiales per cápita; acuerdos internacionales multilaterales sobre el medio ambiente y otros químicos; gestión de desechos peligrosos, químicos y contaminantes orgánicos persistentes.

- **Objetivo 13.** Acción por el clima: Comportamiento de emisiones de carbono; inversiones para un futuro sostenible y bajo en carbono; niveles de emisiones de gases de efecto invernadero; acciones de adaptación comunicadas sobre el cambio climático (agua, agricultura, salud, seguridad alimentaria, otros sectores o áreas); personas afectadas por desastres naturales; fallecidos por desastres naturales; estrategias de reducción de riesgos de desastre a nivel local y nacional; proyectos y programas de adaptación al cambio climático; evaluaciones de impacto ambiental; pagos para servicios derivados de los ecosistemas y legislación para la protección de áreas ambientalmente sensibles.
- **Objetivo 14.** Vida submarina: Límites biológicamente sostenibles de las poblaciones de peces; cobertura de áreas costeras y marinas protegidas; distribución de las áreas de protección marina; áreas que son importantes para la biodiversidad; contaminación y la eutrofización (exceso de nutrientes en el agua, frecuentemente debido a los drenajes de la tierra, causan un denso crecimiento de plantas y algas, y la muerte de la vida animal por falta de oxígeno) de las comunidades costeras; áreas que proporcionan servicios derivados de los ecosistemas.
- **Objetivo 15.** Vida de ecosistemas terrestres: Superficie forestal; conversión de bosques para otros usos, como la agricultura y el desarrollo de infraestructura; recuperación de áreas forestales a través de la plantación, la restauración de terreno o la expansión natural; comportamiento de la deforestación; áreas clave de biodiversidad que forman parte de zonas protegidas, por tipo de ecosistema (terrestre, agua dulce y montañoso); riesgo de extinción de las especies de coral y vertebrados; acciones de conservación llevadas a cabo como respuesta a los riesgos de extinción de las especies; especies bajo protección internacional; estado de la caza furtiva y el tráfico de vida silvestre.
- **Objetivo 16.** Paz, justicia e instituciones sólidas: Víctimas de homicidios dolosos por cada 100 000 habitantes; niños y niñas que representan víctimas de la trata de personas; niñas víctimas de explotación sexual, forzadas al matrimonio y/o a la servidumbre doméstica; personas detenidas sin sentencia; niños menores de 5 años sin registrarse su nacimiento.

- **Objetivo 17.** Alianzas para lograr los objetivos: Asistencia oficial para el desarrollo provista por los países miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico; ganancias por exportaciones, comportamiento de la gestión de deudas y condiciones de préstamo atractivas en los mercados internacionales; suscripciones a internet de banda ancha fija; conexiones con velocidades superiores a los 10 megabits por segundo; penetración de internet para las mujeres y hombres; aranceles aduaneros impuestos por los países desarrollados sobre productos clave exportados por los países menos adelantados; existencia de planes y sistemas nacionales de estadística fiables; apoyo financiero para crear capacidades estadísticas nacionales; resultados de censos de población y vivienda necesarios para formular, implementar y supervisar las políticas de desarrollo; datos de defunciones.

Derivado de esta necesidad de visibilizar las realidades y desafíos regionales y nacionales, en junio de 2016, en ocasión de su XV Reunión de la CEPAL, se aprobó la creación del Grupo de Coordinación Estadística para la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe, CEPAL (2016), el que actuará como mecanismo de trabajo conjunto para crear un plan regional que atienda los requerimientos de información derivados de la implementación de la Agenda 2030.

Sin dudas, la transparencia de estos datos e informaciones y la presentación de informes por parte de los actores involucrados sobre los progresos realizados en la consecución de los objetivos y metas, son elementos esenciales de la rendición de cuentas. Estas investigadoras coinciden con la CEPAL (2017) cuando destaca que

Un aspecto muy importante de la “revolución de los datos”⁴⁸ y del uso posterior de las estadísticas oficiales es la promoción de su accesibilidad y las estadísticas oficiales son un bien público de elevado valor, necesario para la toma de decisiones con base empírica, la rendición de cuentas y la transparencia de la gestión pública.

48 Crecimiento del volumen y del tipo de datos existentes y, por otra parte, el crecimiento de la demanda de la sociedad por contar con información cada vez más desagregada, actualizada y oportuna. (Nota de las autoras)

Rendición de cuentas para medir el avance de los países en la consecución de las metas y ODS de la Agenda 2030

De acuerdo con Fernández (2018), la rendición de cuentas *“hace referencia a la responsabilidad de un cargo en una organización, que somete sus resultados a evaluación pública. Se muestra de este modo como una categoría que sirve al principio de transparencia”*. El Banco Mundial (2018), registra que la rendición de cuentas también significa establecer presupuestos para el gasto público y atenerse a ellos y afirma que *“las instituciones, los procesos y los sistemas eficaces de administración de las finanzas públicas desempeñan un papel fundamental en el desarrollo y la reducción de la pobreza”*. Según Ayuso y Cascante (2011, p. 83), *“para que los mecanismos de rendición de cuentas sean efectivos, es necesario que sean capaces de promover cambios que redirijan una acción mal encaminada”*.

Diversos autores han conceptualizado la rendición de cuentas (anexo 3); sin embargo, son relevantes los criterios expuestos por Ayuso (2017, p. 82 y 83) cuando expresa que la aplicación del principio de rendición de cuentas a las políticas públicas para la evaluación de los resultados de la Agenda 2030 impone desafíos importantes en términos de gobernanza multinivel y coordinación de actores. Es preciso contar con una institucionalidad adecuada que permita incorporar a la diversidad de actores implicados y garantizar que se produce y se pone al alcance de los mismos información suficiente y veraz que alimente los ejercicios de control político democrático. Pero además, se torna necesario clarificar las conexiones que se dan entre múltiples niveles superpuestos que interactúan entre la agenda local, la regional y la global. Eso significa clarificar la responsabilidad de todos los actores implicados en las políticas entre los gobiernos y su ciudadanía –rendición de cuentas vertical– y en el marco institucional de cada país –rendición de cuentas horizontal [...]. Eso es justamente lo que se trata de conseguir con el actual proceso de localización de la Agenda 2030 que comporta un proceso de descentralización de la gobernanza y que lleva a la necesidad de establecer mecanismos de rendición de cuentas a nivel local. La transparencia y la accesibilidad a la información son elementos esenciales de la rendición de cuentas [...]. Se deben promover mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles

de responsabilidad que puedan captar dinámicas de cambio para transitar de una lógica de atribución a una de contribución que mida los esfuerzos y los cambios en los comportamientos de los actores con capacidad de influir en la agenda.

Los matices expuestos y referenciados en párrafos anteriores sobre la rendición de cuentas y contextualizados al cumplimiento de la Agenda 2030, permiten puntualizar que:

- Es importante el establecimiento de presupuestos para el gasto público y su cumplimiento cabal.
- Se necesita que los mecanismos de rendición de cuentas sean capaces de promover cambios que redirijan una acción mal encaminada.
- El fomento de una institucionalidad que permita la producción de información suficiente y veraz para el control político democrático.
- La clarificación de las conexiones entre múltiples niveles: local, regional y global.
- La descentralización de la gobernanza para la rendición de cuentas a nivel local.
- El despliegue de mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles de responsabilidad que mida los esfuerzos y los cambios en los comportamientos de los actores con capacidad de influir en la agenda.

El Foro Político de Alto Nivel de los Países de América Latina y el Caribe sobre el Desarrollo Sostenible, convocado bajo los auspicios de la CEPAL, constituye la instancia política idónea donde dar cuentas de la situación regional. El instrumento establecido es el informe anual para presentar el avance de los países en la consecución de las metas y ODS de la Agenda 2030.

En el anexo 1, se describen las variables que caracterizan la rendición de cuentas, a partir de su interrelación con la transparencia y el acceso a la información.

Interconexiones que caracterizan a las instituciones públicas eficaces en el contexto del desarrollo sostenible

La palabra “*eficacia*” viene del latín *efficacia*⁴⁹ que, a su vez, es derivado de *facere*, que significa “hacer o lograr”. Al respecto la Carta Iberoamericana de calidad en la gestión pública (CLAD 2008, p. 11), señala que “la calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano”. Este es un concepto que da cuenta solo del grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, sin considerar los recursos asignados para ello.

Se comparte que, para lograr claridad sobre la eficacia, hace falta precisar lo que constituye un objetivo⁵⁰: logro al que son dirigidos todos los esfuerzos para maximizar la creación de un valor público. El valor público según Moore (1995), se crea cuando se realizan actividades capaces de aportar respuestas efectivas y útiles a necesidades o demandas que sean políticamente deseables como consecuencia de un proceso de legitimización democrática; de naturaleza pública y requerirá de generación de cambios sociales que modifiquen ciertos aspectos del conjunto de la sociedad o de algunos grupos reconocidos como destinatarios legítimos de bienes públicos.

Pero las necesidades o demandas de la ciudadanía se originan por la existencia de problemas públicos. Al respecto resulta interesante la precepción que tienen Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008), quienes citan a Garraud (1990) para revelar las tres circunstancias que califican a un problema social como público: a) una demanda que surge de grupos sociales determinados; b) el desarrollo de un debate público; y c) la existencia de un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades públicas.

Resulta necesario subrayar que se coincide con Franco (2018) cuando enuncia que:

49 <https://es.wiktionary.org/wiki/eficacia>

50 Se recomienda aplicar el criterio SMART para la formulación de estos, es decir, los objetivos deberán ser: específicos, medibles, alcanzables, relevantes y enmarcados en tiempo. (N. de las A.)

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Esta participación ciudadana deberá ser inclusiva (ofrece una arista novedosa en la valoración de la eficacia de las instituciones públicas), para favorecer un compromiso con toda la ciudadanía para el disfrute de mayores oportunidades y menor discriminación.

La transparencia y el acceso a la información en todo el ciclo de gestión contribuirán a seguir, medir, analizar y evaluar objetivamente la eficacia o no de las instituciones públicas; de manera que se precisa de objetivos e indicadores relevantes, pertinentes, oportunos y verificables, lejos de ser sofisticados y complejos para que puedan ser analizados en función de corregir la ruta hacia el cumplimiento de los ODS establecidos en sus planes. Por su parte, la rendición de cuentas, se ha erigido en un mecanismo clave para los funcionarios públicos con vistas a ofrecer un análisis y evaluación integral de los resultados e impactos alcanzados de su gestión a la ciudadanía en general (como consecuencia de la transparencia y acceso a la información) de las políticas públicas, programas y proyectos planificados.

En el anexo 2 se representan, desde una visión sistémica, las interconexiones analizadas anteriormente. Desde esta perspectiva representada, se asume que:

Las instituciones públicas eficaces deberán formular sus objetivos estratégicos acotados por un contexto centrado en los ODS establecidos en sus planes, de manera tal que transformen los insumos requeridos para generar valor público (bienes y servicios), y producir cambios sociales que resuelvan los problemas públicos específicos, definidos con la participación ciudadana inclusiva, la transparencia y el acceso a la información en tiempo real para la rendición de cuentas oportuna del manejo de los recursos asignados; el análisis y la evaluación integral de los resultados e impactos alcanzados en el cumplimiento de estos objetivos.

Esta visión integral para el análisis de las instituciones públicas eficaces en el contexto del desarrollo sostenible permite revitalizar la concepción de eficacia en un mundo distinguido por la ineficiencia e insuficiencia de la gestión de las administraciones públicas, incapaz de reconocer (con bastante frecuencia), la solución de los problemas públicos de la ciudadanía, como la saeta que marcará el camino de todas sus actuaciones.

Consideraciones finales

La Agenda 2030, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas están sustentados en el sueño del crecimiento inclusivo con trabajo decente para todas las mujeres, hombres, jóvenes, discapacitados, con remuneración por trabajo de igual valor; en la necesidad de establecer acciones derivadas de las políticas, estrategias y planes nacionales contra el cambio climático; en la prevención y manejo de conflictos originados por la violencia, el maltrato y la explotación de los más desprotegidos, y en el despliegue a nivel nacional e internacional de alianzas que reorienten y aprovechen billones de dólares de recursos privados para generar transformaciones y realizar los derechos de que nadie se quede atrás.

La transparencia y el acceso a la información proporcionan información oportuna, veraz y basada en hechos; demuestra que la decisión no es un impulso, sino un proceso basado en información para obtener conocimientos que permitan corregir el rumbo hacia el cumplimiento de los objetivos y metas acordados para el desarrollo sostenible.

Los insumos básicos del proceso de rendición de cuentas son la transparencia y el acceso a la información. Transparencia para visibilizar datos e informaciones y acceso para disponer de mecanismos de monitoreo y evaluación en diferentes niveles, institucionalizar el control y descentralizar la gobernanza para hacerla más efectiva con el pretexto de presentar el avance alcanzado en la consecución de las metas y ODS previstos en la Agenda 2030.

Sin dudas, en el actual contexto de la Agenda 2030, las instituciones públicas eficaces deberán centrarse en la generación del valor público para resolver los problemas sociales, económicos y ambientales que afectan a la ciudadanía, con la participación ciudadana inclusiva, la transparencia y acceso

a la información para una rendición de cuentas del manejo de los recursos asignados y la sostenibilidad de su gestión.

Referencias bibliográficas

Ayuso, A. (2017). Participación y rendición de cuentas en la localización de la Agenda 2030. Recuperado de: https://www.cidob.org/articulos/monografias/objetivos_de_desarrollo_sostenible/participacion_y_rendicion_de_cuentas_en_la_localizacion_de_laagenda_2030

Ayuso, A. y Cascante, K. (2011). *Rendición de cuentas mutua y gobernanza del sistema de cooperación al desarrollo*, Sistema, n.º 220, p. 117-137. Recuperado de https://www.cidob.org/content/download/66143/.../75-86_ANNA%20AYUSO.pdf

Banco Mundial. (2018). *Atlas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018: Basado en los Indicadores del Desarrollo Mundial*. Washington, DC: Autor. DOI: 10.1596/978-1 4648-1250-7. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/atlas-2018-objetivos-de-desarrollo-sostenible-nueva-guia-visual-datos-desarrollo>

Bonnefoy, J. C. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público. Santiago de Chile: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/4/S05900_es.pdf

Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la rendición de cuentas*. México: Auditoría Superior de la Federación.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. XVIII Cumbre Iberoamericana de jefes de estado y gobierno en San Salvador, El Salvador, del 29 al 31 de octubre del 2008*. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037574.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009. Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1.º*

de diciembre de 2009. Recuperado de
http://observatorioserviciospublicos.gob.do/baselegal/carta_iberamericana_de_participaci%C3%B3n_ciudadana.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2010). *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD*. Santo Domingo, República Dominicana, 8-9 de noviembre de 2010. Recuperado de
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberamericana-para-el-siglo-xxi/view>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2013). *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial – virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013. En cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Ciudad de Panamá, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013. Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Ciudad de Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013*. Recuperado de
http://intercoonecna.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2015). *XX Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y Administración Pública*. Perú: Secretaría de Gestión Pública.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado*. Bogotá, Colombia, 7 y 8 de julio de 2016. Recuperado de
https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). (2016). *Manual de gobiernos locales en Iberoamérica. Instituto Chileno de Estudios Municipales (ICHEM) de la Universidad Autónoma de Chile* (UAC). Recuperado de
<http://siare.clad.org/fulltext/0084200.pdf>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

(2018). *Simposio Iberoamericano sobre modelo de gestión pública con miras a los ODS y la Agenda 2030*. Lima, 7 y 8 junio de 2018.

Recuperado de

https://www.clad.org/images/declaraciones/DeclaracionSimposio_ODSPeru_2018.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Horizontes 2030: La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. México Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/40159-horizontes-2030-la-igualdad-centro-desarrollo-sostenible>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2017). *Informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. México: Autor. Recuperado de https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/CIGA_2016%20final_knawtdh9.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). Segundo informe anual sobre el progreso y los desafíos regionales de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe. México: Autor. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43415/S1800380_es.pdf

Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. Agencia de Evaluación y Calidad (2016). *Metodología de evaluación y seguimiento de la transparencia de la actividad pública. Informe final*. Recuperado de <http://www.aeval.es/export/sites/aeval/comun/pdf/evaluaciones/E42-2016.pdf>

Dirección General de Prevención y Transparencia de la Secretaría Nacional Anticorrupción. (2016). *Guía para elaboración del Plan Anual de Transparencia y Anticorrupción*. Paraguay.

Fernández, J. J. (2018). ODS 16: *Paz, justicia e instituciones fuertes*. Documento de Investigación del Instituto Español de Estudios Estratégicos. España: Instituto Español de Estudios Estratégicos. Recuperado de <http://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-investigacion/2018/DIEEINV18-2018ODS.html>

Franco, J. (2018). *Diseño de políticas públicas*. México: Editorial IEXE.

Fuenmayor, A. (2004). *El Derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. Análisis jurídico y recomendaciones para una*

propuesta de ley modelo sobre el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública. San José C. R.: Oficina de la UNESCO para América Central.

Guerrero, E. (2008). *Para entender la transparencia.* China: Nostra Ediciones.

International Budget Project. (2003). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Una comparación de 10 países.* México D.F.: Martínez y Gamboa, S. A. de C. V.

Jordán, R. y Gorgal, L. (2015. 11 de diciembre). *Informe final de conclusiones y recomendaciones sobre ciudades sostenibles. Coloquio Iberoamericano sobre Ciudades Sostenibles.* Santo Domingo, República Dominicana, 17 y 18 de septiembre de 2015, Boletín Reforma N° 568. Recuperado de <http://old.clad.org/reforme/boletin-568>

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic Management in Government.* London, England: Harvard University Press. Recuperado de <https://instructure-uploads.s3.amazonaws.com/account>

Naciones Unidas. (2016). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de https://unstats.un.org/sdgs/report/2016/the%20sustainable%20development%20goals%20report%202016_spanish.pdf

Naciones Unidas (2017). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2017/thesustainabledevelopmentgoalsreport2017_spanish.pdf

Naciones Unidas (2018). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.* Recuperado de <https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-ES.pdf>

Naciones Unidas. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2014). *Marco Conceptual* [diapositivas de PowerPoint]. Bogotá.

Naessens, H. (2010/9/15). *Ética pública y transparencia. XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles: Congreso internacional. 1810-2010: 200 años de Iberoamérica*, pp. 2113 -2130. Santiago de Compostela, España: Universidad de Santiago de Compostela, Centro

Interdisciplinario de Estudios Americanistas Gumersindo Busto;
Consejo Español de Estudios Iberoamericanos. Recuperado de
<https://scholar.google.com.mx/citations?user=uAwchOsAAAAJ&hl=es>

Nonell, R. (2002). *Transparencia y buen gobierno*. Barcelona: Icaria.

Transparencia Internacional. (2009). *Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción*. Berlín, Secretaria Internacional Recuperado de
<https://www.transparency.org>. 08-12-2016

República del Ecuador. Consejo Nacional de Planificación. (2013). *Plan Nacional de Desarrollo / Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*. Ecuador: Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). Recuperado de
<https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/Ecuador%20Plan%20Nacional%20del%20Buen%20Vivir.pdf>

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas? Cuadernos de transparencia*, N.0 3, p. 12.

Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel, S.A.

Valdiviezo del Carpio, M. (2013). *La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. Informe Especial. Toma de Decisiones Públicas y Participación Ciudadana*. Perú: Gestión Pública y Desarrollo.

Villoria, M. (2018). *¿Cómo mejorar la ética e integridad de nuestras organizaciones? Los marcos de integridad en las organizaciones públicas. Conferencia Virtual Internacional (Webinar)*. Venezuela: Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas (EIAPP) del CLAD.

Zamora, J. (2009). *Ética de la función pública y buen gobierno*. Lima, Perú: Mesa de certificación para la lucha contra la pobreza. Recuperado de
<http://sgp.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2015/06/Publicacion-de-Etica-de-la-funcion-Publica.pdf>

Anexo 1. Conceptualizaciones de diversos autores sobre transparencia

Autor (año)	Conceptos
CEPAL (2016)	Acceso a información pertinente, suficiente y oportuna
Consejo de Transparencia y Buen Gobierno & Agencia de Evaluación y Calidad. España (2016)	Los tres elementos con los que compone dicha actividad pública: la publicidad activa, el derecho de acceso a la información pública y el buen Gobierno
CLAD y Universidad Autónoma de Chile (2016)	[...] derecho para que cualquier persona tenga conocimiento de la información asociada a cualquier organismo del Estado
CLAD (2016)	[...] implicará dos ámbitos cruciales: el derecho de acceso a la información que está en poder de las instituciones públicas y que puedan solicitar los ciudadanos, y también la obligación de los gobiernos de poner a disposición de la ciudadanía, de forma proactiva, aquella información que den cuenta de sus actividades, del uso de los recursos públicos y sus resultados, con base en los principios de la publicidad activa, tales como la relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, comprensibilidad, sencillez y máxima divulgación
Dirección General de Prevención y Transparencia de la Secretaría Nacional Anticorrupción (2016).	Es la obligación que tienen las instituciones públicas en dar a conocer a la ciudadanía de manera clara, gratuita y en los plazos legales establecidos, toda la información que obra en las fuentes públicas
Naciones Unidas (2014). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)	En términos generales, se refiere al acceso que tienen los ciudadanos a la información con respecto a la gestión de lo público, y al alcance, la precisión y la puntualidad de dicha información
CLAD (2013)	El funcionamiento, actuación y estructura de la administración pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que estos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, acerca de la información generada por las dichas administraciones, por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés

Autor (año)

Conceptos

general de acuerdo con la legislación respectiva.

Autor (año)	Conceptos
Naessens (2010)	Un gobierno es transparente cuando exhibe u ofrece información sobre su funcionamiento y es sujeto de escrutinio público
CLAD (2010)	[...] la creación de mecanismos que abren al público las informaciones y los procesos decisorios gubernamentales
Zamora (2009)	Los actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fi- dedigna, completa y oportuna
Transparencia Internacional (2009)	“[...] cualidad de un gobierno, empresa, organización o persona de ser abierta en la divulgación de información, normas, planes, procesos y acciones. Como regla general los funcionarios públicos, gerentes y directores de empresas y organizaciones, y las juntas directivas tienen la obligación de actuar de manera visible, predecible y comprensible en la promoción de la participación y la rendición de cuentas”
Guerrero (2008)	[...] un ente colectivo, como un gobierno, una empresa privada o una asociación civil es transparente cuando hace pública o entrega a cualquier persona interesada, información sobre su funcionamiento y procedimientos internos, sobre la administración de sus recursos humanos, materiales y financieros, sobre los criterios con que toma decisiones para gastar o ahorrar, sobre la calidad de los bienes o servicios que ofrece, sobre las actividades y el desempeño de sus directivos y empleados, etc.
Fuenmayor (2004)	[...] establecer sistemas que suministren a la población la más amplia, oportuna y completa información sobre sus actividades.
Castillo (2003)	[...] información que se encuentra publicada en una vitrina a la vista de todos

Figura 5.5.1. Variables claves relacionadas con la rendición de cuentas. Fuente: Elaboración propia.



Anexo 2. Ejemplo de países de la región que han dispuesto legalmente el derecho al acceso a la información

Bolivia

Ley 28168/2005. Transparencia en la gestión pública del poder ejecutivo

Brasil

Ley 12527/2011. Acceso a la información.

Decreto 7724/2012. Reglamento de la Ley 12527/2011

Chile

Ley 20285/2008. Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la información de la Administración del Estado

Decreto 13/2009. Reglamento de la Ley 20285/2008

Colombia

Ley 1714/2014. Transparencia y de acceso a la información pública nacional

Decreto 0103/2015. Reglamento de la Ley 1714/2014

España

Ley 19/2013. Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Guatemala

Ley 57/2008. Acceso a la información pública

Honduras

Decreto 170/2006. Ley de Transparencia y acceso a la información pública

Reglamento de la Ley 2008

Nicaragua

Ley 621/2007. Acceso a la información pública

Reglamento de la Ley 2007

Panamá

Ley 6/2002 (que dicta normas para la transparencia en la gestión pública)

Argentina. Decreto Presidencial 1172/2003. Contiene:

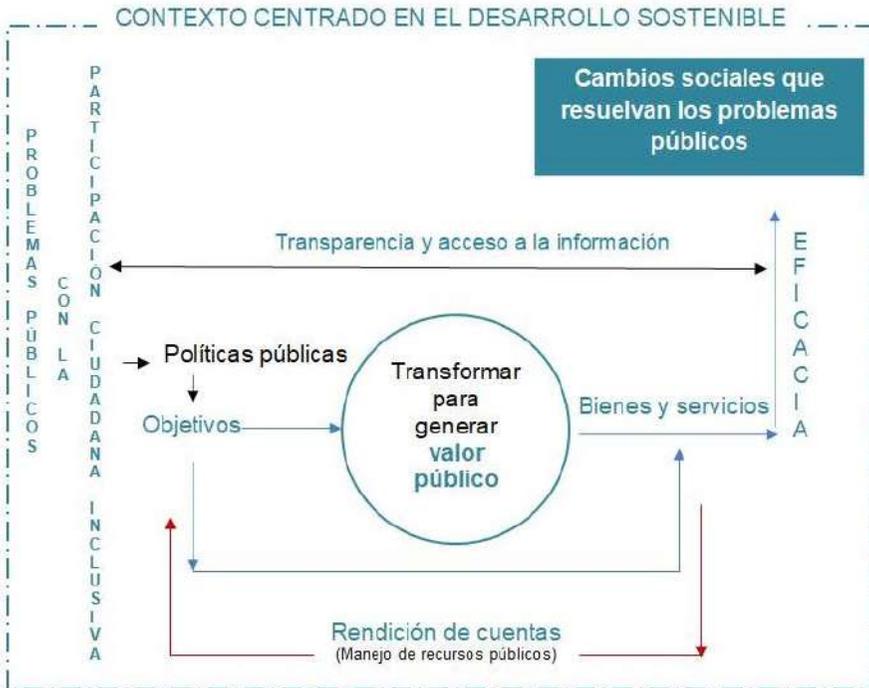
Reglamento de acceso a la información pública

Reglamento de Reuniones Abiertas de los Entes reguladores de Servicios Públicos

Fuente: <http://siare.clad.org/siare/innotend/transparencia/instrumen2.html>

Nota/ En el 2016 ya hay más de 100 leyes aprobadas para regular el ejercicio del derecho a acceder a la información en manos de organismos públicos en países de todo el mundo y otras 20 o 30 en estudio (UNESCO, s.f.).

Figura 5.5.2. Interconexiones que caracterizan a las instituciones públicasefícaces en el contexto del desarrollo sostenible. Fuente: Elaboración propia.



Anexo 3. Conceptualizaciones de diversos autores sobre rendición de cuentas

Autor	Conceptos
Villoria (2018)	<p><i>“[...] proceso mediante el cual los gobernantes y servidores públicos informan, en primer lugar, respondiendo y justificando sus actos, recibiendo por ello la sanción ante el incumplimiento, o el buen reconocimiento por el correcto ejercicio. En segundo lugar deben existir las instancias donde los ciudadanos puedan asistir para solicitar la rendición de cuentas, que es lo que se llama mecanismos de control horizontal, los que deben estar apegados a una norma (entes como las contralorías, comités de transparencia, tribunales de cuentas, defensorías del pueblo, autoridades fiscales independientes entre otras) los cuales para su ejercicio necesitan indispensablemente de la independencia”</i></p>
CLAD (2016)	<p><i>“[...] normas, procedimientos y mecanismos institucionales -como deber legal y ético- que obligan a las autoridades gubernamentales a fundamentar sus acciones y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones, responder oportunamente e informar por el manejo y los rendimientos de fondos, bienes o recursos públicos asignados, y por los resultados obtenidos en el cumplimiento del mandato conferido”</i></p>
Dirección General de Prevención y Transparencia de la Secretaría Nacional Anticorrupción (2016).	<p>Es la obligación de parte de las autoridades públicas de revelar, explicar y justificar las responsabilidades que les fueron conferidas y cómo ha dado adecuado cumplimiento a la misión que les fue encomendada. Implica la transparencia en las informaciones sobre la consecución de los objetivos marcados y sobre el cómo se ha conseguido ese cumplimiento</p>
CLAD (2015)	<p><i>“[...] la rendición de cuentas se refiere a la buena disposición y aptitud de las instituciones públicas para llevar a la práctica sistemas y mecanismos que logren la participación de grupos de ciudadanos y capten y utilicen sus opiniones y comentarios, así como sus capacidades, para hacer uso de tales plataformas”</i></p>

Autor	Conceptos
Valdiviezo del Carpio (2013)	El derecho a interpellar a las autoridades con respecto a la ejecución presupuestal y uso de recursos propios. Procede contra autoridades que pueden ser removidas o revocadas
Naessens (2010)	El término rendición de cuentas está muy vinculado con la idea de controlar el poder, de prevenir y evitar sus abusos, de limitarlo a ciertas normas y reglas de conducta. Este concepto pone de manifiesto la preocupación por supervisar, controlar y restringir al poder, con lo que adquiere una gran relevancia democrática.
Zamora (2009)	<i>“[...] derecho de las personas de participar en la vida política, social y económica del país y, por tanto en el diseño, implementación y control de las políticas públicas”</i>
CLAD (2009)	<i>“[...] proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos”</i>
Bonnetoy y Armijo (2005)	<i>“[...] dar cuenta de los resultados de la aplicación de los recursos públicos”</i>
Schedler (2004)	Incluye, por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público. Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos
Nonell (2002)	La rendición de cuentas se define como el requerimiento a una organización para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas

Datos de los autores

Dr.C. Mariluz Llanes Font. Graduada de Ingeniería Industrial en la Universidad Central Martha Abreu de Santa Clara (1985), de máster en Ingeniería Industrial en la mención calidad (2009) y de Doctora en Ciencias Técnicas (2015), por la Universidad de Holguín. Profesora auxiliar, imparte docencia de pregrado y posgrado en la Facultad de Ciencias Empresariales y Administración de la Universidad de Holguín. En la actualidad se desempeña como coordinadora del Grupo de Investigación de la Administración Pública (GIAP) en el Centro de Estudio de Gestión Organizacional (CEGO) y de la línea de investigación científica de Gestión del Desarrollo y la Administración Pública, en el Programa Doctoral de Gestión Organizacional de la referida facultad. Ha desarrollado líneas de investigación sobre gestión integrada organizacional y gestión de la administración pública. Ha publicado varios artículos en revistas indexadas, así como libros y monografías en las temáticas que investiga. Es asociada al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y a la Sociedad Científica de la Administración Pública de Cuba.

Dr.C. Yudith Salvador Hernández. Ingeniera Industrial (Universidad de Holguín, 2003). Master en Ingeniería Industrial (Universidad de Holguín, 2009). Doctora en Ciencias Técnicas (Universidad de Holguín, 2018). Profesora Asistente, imparte docencia de pregrado y postgrado. En la actualidad trabaja en la Facultad de Informática y Matemática de la Universidad de Holguín, donde se desempeña como Vicedecana de Investigación y Postgrado e integra el Grupo de Investigación de la Administración Pública (GIAP) del Centro de Estudio de Gestión Organizacional (CEGO) y la línea de investigación científica de Gestión del Desarrollo y la Administración Pública. Ha desarrollado investigaciones relacionadas con la administración pública centrados en temas relacionados con la participación ciudadana y la gestión de sus procesos. Además, ha publicado varios trabajos en revistas de prestigio académico y ha participado en eventos nacionales e internacionales con ponencias relacionadas con la temática que investiga.