

# RETOS EN LA GESTIÓN del Sector Público en Cuba

Carlos M. Pérez Cuevas  
Coordinador





# **RETOS EN LA GESTIÓN**

**DEL SECTOR PÚBLICO EN CUBA**



# RETOS EN LA GESTIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN CUBA

CARLOS M, PÉREZ CUEVAS,  
COORDINADOR



350-R438 2022

*Retos en la Gestión : del Sector Público en Cuba* / Carlos M. Pérez Cuevas, coordinador; Lourdes M. Tabares Neyra; Silvio Calvez Hernández, Carlos M. Pérez Cuevas, Odalys Cardenas Travieso, Maria M. Machin Hernández, Lázaro Valdivia Pérez. – La Habana : Editorial Universitaria, 2022. – (v, 92 páginas). – 6.0 por 9.0 pulgadas.

ISBN: 978-959-16-4821-1 (PDF interactivo 0.5 Mb).

1. Administración Pública. 2. Universidad de La Habana.  
3. Perez Cuevas, Carlos M. (Coordinador). 4. Tabares Neyra, Lourdes M. 5. Calvez Hernandez, Silvio. 6. Pérez Cuevas, Carlos M. 7. Cardenas Travieso, Odalys. 8. Machin Hernandez, Maria M. 9. Valdivia Pérez, Lázaro  
I. Título.

- © Carlos M. Pérez Cuevas, coordinador; Lourdes M. Tabares Neyra; Silvio Calvez Hernández, Carlos M. Pérez Cuevas, Odalys Cardenas Travieso, Maria M. Machin Hernández, Lázaro Valdivia Pérez, 2022.
- © Sobre la presente edición: Editorial Universitaria, 2022.  
Diseño de interior y edición: Raúl G Torricella Morales.  
Diseño de cubierta: A.M.T.M.



Calle 23 esq. F, núm. 565, Vedado.  
La Habana, Cuba.

Indizado en:

<http://www.eLibro.com>

# TABLA DE CONTENIDOS

<b>Prólogo.....</b>	<b>3</b>
<b>01 Los beneficios y retos de la tercerización.....</b>	<b>4</b>
Introducción.....	4
La tercerización en América Latina y efectos no deseados.....	8
Los avances de tercerización en Cuba.....	10
Creando sus propias empresas de servicio.....	12
Conclusiones.....	17
Bibliografía Consultada.....	19
<b>02 La tercerización en el mejoramiento de la gestión pública.....</b>	<b>22</b>
Introducción.....	22
Desarrollo.....	23
¿Qué es la externalización?.....	26
La externalización y el nuevo modelo de administración pública.....	28
Criterios para externalizar.....	30
Una experiencia positiva en la Universidad de la Habana.....	31
Conclusiones.....	34
Referencias bibliográficas.....	36
<b>03 Violencia estructural y políticas públicas.....</b>	<b>37</b>
Introducción.....	37
Conceptos.....	39
Gobierno, Estado, políticas públicas y Violencia estructural.....	42
Estrategia y políticas públicas.....	45
políticas públicas y Consenso social.....	48
Transparencia y Participación de la Sociedad Civil.....	49

Relación público / privado, políticas y violencia estructural.....	51
Referencias Bibliográficas.....	55
<b>04 Responsabilidad social de la administración pública en la relación público - privado.....</b>	<b>56</b>
Introducción.....	56
¿Qué es lo público?.....	59
¿Qué es lo privado?.....	60
¿Qué es la relación público-privado?.....	61
administración pública y su papel en la asociación público- privado.....	62
Responsabilidad social de la administración publica.....	65
Algunas consideraciones finales.....	67
Referencias bibliográficas.....	70
<b>05 Monitoreo y evaluación de las políticas públicas para crear valor.....</b>	<b>72</b>
Introducción.....	72
Desarrollo.....	76
¿qué funciones deben cumplir los sistemas de monitoreo y evaluación para la evaluación de impacto?.....	77
El papel de los indicadores en la evaluación de impacto.....	83
Algunas metodologías para evaluar el impacto.....	85
Reflexiones finales.....	88
Bibliografía consultada.....	89



## PRÓLOGO

El libro que se presenta reúne un grupo de trabajos de gran importancia y actualidad para perfeccionar el modelo de gestión de las instituciones del sector público cubano. Es una mirada a temas tan interesantes como la tercerización, la relación público-privado y las políticas públicas.

Agradezco a mis colegas por haberse sumado a esta iniciativa que espero resulte de utilidad para los que la consulten.

En especial mi agradecimiento a la Dra. Lourdes M. Tabares Neyra, Profesora *Emeritus* de la Universidad de la Habana y al Dr Silvio Calvez Hernández Profesor Consultante de la Universidad de la Habana.

Msc Carlos M Perez Cuevas, 2022.

# 01 LOS BENEFICIOS Y RETOS DE LA TERCERIZACIÓN

*Dr. Silvio Calves Hernández, Profesor Titular, Consultante, Universidad de La Habana.*

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la sociedad humana está caracterizado entre otras cosas por la espontánea asignación de funciones específicas a aquellas sociedades, grupos humanos, organizaciones o personas que más eficazmente y con mayor productividad pueden desarrollar dichas funciones; estos actores más eficaces y eficientes han desplazado a aquellos que no lo son.

La actualmente denominada “*tercerización*” ha estado presente de alguna forma en el panorama productivo de las sociedades y organizaciones desde el origen del intercambio de bienes y servicios entre los seres humanos. En la globalización neoliberal desarrollada desde las naciones con economías más competitivas, la tercerización se ha convertido en un elemento importante en la búsqueda de encadenamientos que permitan agregar valor a los bienes y servicios que realizan.

En la respuesta de sociedades y organizaciones a las crisis y las incertidumbre del contexto reinante en cierto grado

desde la década de los 80 del pasado siglo condujo tanto a empresas como a los estados a abandonar enfoques de gigantismos organizacionales de internalización por otro que brindara más flexibilidad y redujese la vulnerabilidad de las mismas ante eventos impredecibles.

Esto da lugar a una revisión de los procesos y conceptualización sobre el grado de responsabilidad en el resultado final esto mueve a empresa y a la administración pública de muchos países a tomar acciones para trasladar a otras actividades que podrían realizarse por entidades especializadas.

La privatización de servicios públicos importantes fue una característica de algunos estados lo que sin un adecuado control ha producido importantes brechas en la calidad de vida de un volumen importante de ciudadanos de dichos países.

Estas privatizaciones unidas a los conceptos de reducción del papel de la administración pública produjo un abandono creciente del papel de esta como protectora de los ciudadanos.

Son frecuentes ejemplos de traslados de producciones y servicios fueran de las fronteras en que se crearon buscando una mayor efectividad de los costos tanto por razones de costo de la fuerza de trabajo como por otras ventajas que se le brindan al productor u organización principal.

Estos temas están incluidos en las agendas sociales de muchas sociedades en que ciertos efectos de la tercerización

benefician al empresariado y no a la clase trabajadora.

Tercerización también llamada *outsourcing* es trasladar a otra organización (el tercero) sea un apersona jurídica o un trabajador cualquiera especializada en determinadas funciones que no se corresponden con la actividad principal de la organización que las trasfiere lo que permite a esta poder concentrarse en las actividades esenciales para lograr una mayor competitividad. Esto permitirá reducir costos en la fuerza de trabajo como otros recursos e infraestructuras que deja de emplear la organización contratante.

Las organizaciones públicas y empresariales a escala internacional en su propósito de agregar valor para la satisfacción de clientes y usuarios mediante la tercerización lo hacen para lograr objetivos de:

- 1) Optimización de los costos.
- 2) Actualización tecnológica.
- 3) Un mayor desarrollo de la propia actividad de la organización despojándose de funciones y tareas no esenciales.

No obstante algunos efectos no deseados que han obligado a los estados a crear marcos legales para evitar posibles conflictos sociales, esta modalidad se ha hecho cada vez más atractiva en el mundo empresarial impulsados por la globalización neoliberal. La pregunta de si ¿lo hacemos o lo compramos hecho para brindar un mejor servicio a los clientes? es la que muchos empresarios y funcionarios pú-

blicos en cargos de dirección se hacen.

La tercerización, una vez aplicada requiere un monitoreo de los costos de la organización.

Para que la tercerización sea exitosa, será necesario que la alta dirección de la organización atienda una serie de elementos durante el proceso de toma de decisiones.

La más alta dirección de la organización debe estar convencida de la conveniencia de trasladar servicios o actividades a terceros y debe involucrarse para impulsar las acciones que permitan una tercerización efectiva.

Se ha de designar un equipo de especialistas de diversos campos con conocimiento y experiencias que trabajen por evitar el traslado de hábitos erróneos y deficiencias arrastradas en los procesos y funciones para evitar sean tomadas por quienes ahora la realizaran desde fuera de la organización.

El proveedor de los servicios deberá ser seleccionado con el mayor rigor posible buscando el mejor encadenamiento sobre la base de su calidad en los resultados, su rapidez en las respuestas y su compromiso con el cliente y ofrecer un servicio mejor que el que se ejecuta internamente.

La tercerización es un cambio y como tal genera ansiedades y preocupaciones de diverso origen pues por lo general se producen modificaciones de actividades funcionales, estatus, espacios físicos, autoridad y otros que a su vez generan alteraciones en estilos, habilidades, sistemas y métodos operacionales, cultura organizacional, en conociemien-

tos existentes y hasta en la estrategia organizacional todo lo cual deberá ser oportunamente sometidos a retroalimentación y actualización para lograr los mejores resultados en el procesos de tercerización.

El aspecto social resulta del mayor importancia y la reubicación e indemnización del personal que sale de la organización es algo a tomar muy en cuenta por la alta dirección omisiones de este tipo han llevado a fracaso a organizaciones.

Existe la posibilidad de aprovechar el personal disponible de las áreas cuyas funciones pasan a un tercero.

### **LA TERCERIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EFECTOS NO DESEADOS**

En países con presencia de políticas neoliberales la tercerización ha generado conflictos entre trabajadores y empresarios. En esas sociedades genera agudos conflictos entre trabajadores y la dirección, ya que puede afectar a cualquiera sea este de un cargo directivo o no y cuyas funciones son trasladadas a organizaciones externas.

La pregunta de si ¿lo hacemos o lo compramos hecho para brindar un mejor servicio a los clientes? es la que muchos empresarios y funcionarios públicos en cargos de dirección se hacen; la respuesta con una mala conducción puede generar situaciones indeseadas, resistencias y hasta desórdenes públicos

Una descripción del porqué de estos conflictos lo refiere a Alves G. Profesor Titular de la Universidad *Estadual Paulista*

Júlio de MesquitaFilho (Unesp), campus de Marília, San Pablo Brasil. Tomado de: DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00087>. Trab. Educ. Saúde, Rio de Janeiro, v. 15 n. 2, p. 337-345, maio /ago. 2017.

1. *”La informalidad deberá aumentar en Brasil. La tercerización contribuye con la persistencia de la informalidad. El proceso de tercerización baso en la reducción de costos fortalece las relaciones laborales más heterogéneas, incluyendo el trabajo por cuenta propia sin protección social y la contratación de trabajadores sin registro como forma de obtener competitividad para sobrevivir en el mercado.*
2. *La masa salarial del mundo del trabajo formalizado deberá disminuir, teniendo en vista que la remuneración salarial para los trabajadores tercerizados es menos del 27,1% en comparación con los trabajadores efectivos.”*

Esta situación de Brasil en que el Estado se ha desentendido del destino de muchos trabajadores sacados de sus labores no es más dramáticos que el de otros países de la región con gobiernos con políticas neoliberales.

Existen ejemplos en Colombia, Perú y Argentina que nos evidencian que puede suceder con un empleo infortunado de la tercerización.

En otras naciones como Bolivia y Nicaragua existen regulaciones que evitan en lo posible los males que en sociedades neoliberales se han creado.

En Chile la selección y evaluación técnica profesional y psicológica de altos directivos del sector público que no responden a las nóminas de los cargos preestablecidos para el partido gobernante, se realizan a través de instituciones profesionales especializadas en estos temas, aspecto este que fue el resultado de protestas y conflictos ante anteriores selección de personas para determinados cargos.

En el Continente se aprecia la entrada de empresas de países desarrollados en busca de mano de obra menos costosa que en sus naciones de origen

### **LOS AVANCES DE TERCERIZACIÓN EN CUBA**

Desde la década de los 90 del pasado siglo y comienzos de este se produjeron algunas experiencias de tercerización de servicios en Organismos de la administración Central en que trasladaron a formas empresarial actividades que se brindaban a través del presupuesto, en este caso se organizó en Ministerio de Transporte (MITRANS) el Consejo de administración de Empresas que coordinaba la actividad empresarial de las pertenecientes a dicho organismo. En el extinto Ministerio de la Industria Básica (MIMBAS) se creó la empresa Servibásica en la actualidad mantiene sus funciones en beneficio del Ministerio de energía y Minas y otros clientes.

Un caso que se estudió por aquellos años y se llegó a diseñar fue la de trasladar a una empresa de servicio todas las funciones logísticas, de alimentación, cocina y lavandería, mantenimiento y otras en un hospital del interior del país lo cual en aquel momento no se llegó a materializar



En la agricultura fue un primer intento la creación de la Unidades Básicas de Producción Cooperativas la explotación de las tierras antes gestionadas por estructuras estatales. Este tipo de organización mediante modificaciones a su marco legal y a la experiencia acumulada ha transformado y ganado en eficiencia y eficacia en su trabajo.

Los Acuerdos del Sexto y Séptimo Congresos del Partido Comunista de Cuba y los lineamientos en ambos aprobados al igual que la *Conceptualización del Modelo Económico* han establecido la necesidad de reestructuración de la economía de la sociedad para lo cual no solo se han separado la actividad estatal de la empresarial sino además han surgido nuevos actores económicos como son los trabajadores por cuenta propia, las cooperativas agropecuarias y no agropecuarias, las empresas mixtas, las empresas extranjeras que de conjunto con las empresas propiedad de todos el pueblo forman la red de producciones y servicios con que cuenta la sociedad.

Estos actores conviven en un contexto de transformaciones internas a partir de las políticas, impositivas, crediticias, financieras dentro de un marco jurídico y enfoque macroeconómico de estabilidad además de contarse con un esbozo de plan de la economía a largo plazo cuyas bases conceptuales han sido expuestas y en cuyo cumplimiento será necesario acentuar la tercerización y encadenamiento entre diferentes actores en busca de mayor eficacia y eficiencia.

La necesidad de convertir a las empresas propiedad de

todo el pueblo en una maquinaria eficiente ha de conducir a un incremento de la tercerización. Las cifras e importancia de este tipo de organización se pueden apreciar en el trabajo de Barrera S y Hernández A. tomado de Memorias del VII Encuentro Interamericano de Derecho Laboral y Seguridad Social por su ponencia Responsabilidad social en las nuevas formas empresariales.

Experiencias en la Oficina del Historiador de La Habana cuando apunta:

*“... según la Oficina Nacional de Estadísticas, en Cuba suman 281,034, que agrupan a 4 millones 178 mil cien trabajadores, quienes representan el 83,82% de los ocupados, por lo que este sigue siendo el sector más necesitado de alternativas e incentivos para elevar la eficiencia, además de que tiene un gran peso en la economía nacional. En el año 2010, los aportes de las empresas estatales representaron el 10,4% del total de ingresos netos al presupuesto del Estado ...”*

### **CREANDO SUS PROPIAS EMPRESAS DE SERVICIO**

Aun sin una verdadera y total autonomía empresarial, se va produciendo una separación de las actividades estatales y empresariales de cada rama de la economía, en algunos organismos del Estado se pasan a forma empresarial actividades y funciones que antes eran sustentadas por el presupuesto de ese ente estatal. Estas empresas de servicios al propio organismo del cual se desprenden brindan tareas

de aseguramiento logístico, alimentación, alojamiento, mantenimiento, transportaciones y otras que antes se realizaban por personal de la plantilla de personal del propio organismo.

Estos casos son muy particulares de Cuba y ocurren en un contexto de transformaciones pues el propio cliente crea la empresa a la cual “tercerizará” servicios que antes hacía. Por tanto, es un Tercerización en Ciclo Cerrado, la cual ha dado lugar que en muchas áreas diferentes de la economía hayan surgido empresas de Servicios a productores, a cooperativas agrícolas, de logística etc. Que antes formaban parte de la entidad presupuestada de la que se desprendió.

Estas fórmulas organizativas de crear la propia empresa a la que se trasladan funciones sufre la limitación de que por lo general su único mercado es el propio organismo o entidad que la creó. Esto ocurre con entidades territoriales en Municipios y Provincias cuyas acciones mayormente se limitan a servicios en el territorio con perspectivas limitadas de obtener mercado fuera de su área de atención.

No obstante, esta limitación se gana en flexibilidad y rapidez para quien contrata sus servicios. La experiencia evidencia que produce necesariamente una especialización y un nuevo aprendizaje de la organización cliente propias y de la empresa de servicios al igual que una mayor y mejor utilización de las infraestructuras y tecnología. El no acceder a otros mercados de sectores y ramas diferentes impedirá el desarrollo de una verdadera cultura de servicios y la competitividad de estas.

La importancia de encadenarse con otras empresas, actores económicos, cadenas internacionales está presente en las posibilidades que vislumbra la conceptualización del modelo.

Un paso muy importante ha sido descargar al Estado de tareas que bien puede hacer una empresa, pero otra es la responsabilidad de ese mismo Estado de crear las políticas que permitan a dichas empresas alcanzar los mayores resultados

Otro aspecto de la tercerización en Cuba ha sido el que se refiere a otorgar servicios a trabajadores por cuenta propia y cooperativas.

Entidades estatales tanto de la administración pública como de las empresas están utilizando esta posibilidad para resolver problemas de diverso tipo desde alimentación, mantenimiento, transportaciones y otros. Igualmente ocurre con las cooperativas no agropecuarias que realizan diversas tareas a sus clientes.

Al contrario de las empresas estatales de servicios surgidas por desprendimiento de actividades antes presupuestadas por el Estado, las cooperativas y los trabajadores por cuenta propia trabajan con quien los contrate y su mercado no está restringidos a uno u otro sector o rama ni a territorios, pues dentro de su razón social y licencias de actividad pueden hacerlo con cualquiera inclusive entre ellos y otros actores del sector no estatal como son hospedajes, restaurantes, cafeterías, chapistas, mecánicos y otros que contratan servicios a trabajadores por cuenta propia o a coopera-

tivas.

Existen ejemplos de lo anterior en diferentes sectores en que se ha contratado trabajos a personas o cooperativas de diferentes territorios y en funciones tan diversas como mantenimiento, contabilidad, transportaciones, alimentación y otras.

El futuro de la actividad de servicios está en la efectividad con que la entidad prestataria del mismo logre satisfacer o superar las expectativas de sus clientes y en este campo las cooperativas no agropecuarias y los trabajadores por cuenta propia no obstante la limitación con que laboran de aun no tener mercados mayoristas, tiene determinadas facilidades para avanzar más rápidamente que las propias organizaciones similares del Estado. Aspecto este que seguramente se encuentra en la agenda de trabajo de las autoridades decisoras.

Una evidente muestra de la importancia que se le da en Cuba a la tercerización en busca de mayor efectividad del trabajo de los nuevos actores económicos fue la promulgación de la resolución No. 21/2016 del MTSS (Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) publicada este 8 de diciembre en la Gaceta Oficial No. 40 Extraordinaria la que permite que en la Zona de Desarrollo del Mariel las organizaciones que allí se asientan puedan contratar directamente a personas naturales extranjeras no residentes en Cuba, hasta un límite que no exceda el 15 por ciento del total de sus trabajadores.

Otras actividades anteriormente realizadas por entes esta-

tales se trasladan a estas nuevas formas de gestión así con el caso de unidades gastronómicas, salones de belleza y otros servicios a la población, también lo es el otorgamiento en usufructo de tierras aspecto este que ha contribuido a fortalecer la producción de alimentos al dar empleo a tierras que no producían.

En la actualidad tanto hospitales como instituciones educativas acuden a las nuevas formas de gestión creadas a la luz de la aplicación de los lineamientos para dar solución a problemas de diverso tipo.

Una actividad que se ha mantenido durante años son las empresas empleadoras algunas por sectores y otras no que no obstante desviaciones y errores cometidos deben jugar un importante papel ante el aumento de empleadores extranjeros en el país.

Un ejemplo importante de beneficios para el país y las personas es la tercerización de servicios a instituciones de gobiernos como el caso de exportación de servicios médicos a otros países. Las administraciones Públicas de los diversos estados son por lo general responsables de brindar ese servicios a sus ciudadanos y las capacidades de atención que poseen resultan insuficientes por lo cual acuden a Cuba para mediante determinado contrato dar respuesta a esa necesidad Los servicios de salud tanto por el personal facultativo y técnicos como por los servicios de instituciones hospitalarias que se envía y contratan por Cuba con otras naciones ha resultado una oportunidad generada por el alto nivel alcanzado por la salud pública cubana.

Para las naciones “*cliente*” es la tercerización de un servicio público y para Cuba ha sido una oportunidad de brindar un servicio de alto valor agregado y para el personal cubano participante es también una oportunidad de adquirir experiencias y acceder a un remuneración superior

Algo que la literatura consultada recomienda no hacer y que sin embargo en Cuba y en el Mundo se ha desarrollado en forma notable es tercerizar los servicios de protección y seguridad. En Cuba existen agencias especializadas creadas por organismos estatales a las que se les contrata el servicios de protección de las instituciones y sus recursos. No obstante algunos errores y desviaciones de su misión estas han jugado un papel importante en la protección de los bienes y personas de las instituciones en que se contratan.

En las provincias de Artemisa y Mayabeque se han creado grupos empresariales que gestionan servicios públicos de importancia para sus pobladores lo que ocurre al igual en municipio de dichos territorios.

Como se puede apreciar la tercerización y el encadenamiento de organizaciones comienza de forma incipiente en el marco de las transformaciones que el país impulsa no obstante será necesario continuar evaluando estas medidas y sus efectos y limitaciones para lograr una mayor efectividad

## **CONCLUSIONES**

1. La apertura de mercados globalizados y la feroz

competencia entre las empresas ha acentuado el papel de la tercerización en escala internacional y ha traspasado fronteras en todos los continentes.

2. En países de América Latina con modelos neoliberales es causante de conflictos y reclamos de quienes pierden sus empleos sin la debida compensación y reubicación.
3. En Cuba ante los cambios que ha generado la implantación de los lineamientos en particular la separación de las tareas de gobierno y empresariales, así como la aparición de nuevos actores económicos ha incrementado las dinámicas de tercerización, aspecto este aprovechado cuidadosamente por aquellas entidades y directivos que mejor han comprendido los cambios que se van introduciendo en la sociedad.
4. La necesidad de descargar al Estado de costos no imprescindibles en tareas que pueden realizar otros actores de la sociedad ha sido factor de impulso a la tercerización y de impactos positivos en general
5. En Cuba el marco jurídico establecido por el código del trabajo los sistemas de remuneración y otras resoluciones e instrumentos legales ha permitido que la tercerización transcurra sin grandes conflictos de ubicación de las personas al separarse de su organización hacia otras de diverso tipo.
6. Será recomendable crear instrumentos jurídicos que



potencien la competitividad de las empresas cubanas para que puedan lograr encadenamientos en cadenas Globales lo que representaría efecto potencial para el desarrollo ulterior de las mismas y de la sociedad.

7. El haber comenzado en Cuba de forma progresiva la tercerización requerirá el seguimiento del impacto para poder corregir cualquier desviación; para lo cual una continua evaluación de los costos y de efectos indeseados permitirá verificar el cumplimiento de los objetivos iniciales.

#### **BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA**

- 1-El Derecho del Trabajo rumbo a la ... tomado de [www.lex.uh.cu/.../UNIJURIS%20-%20EL%20DER.%20DEL%20TRABAJO%20-%20N](http://www.lex.uh.cu/.../UNIJURIS%20-%20EL%20DER.%20DEL%20TRABAJO%20-%20N)
- 2-Gaceta Oficial de la República de Cuba No 31 Extraordinaria del 1 de Agosto del 2017 tomado de <http://oncubamagazine.com/wmag/wp-content/uploads/2017/08/GOC-2017-EX31.pdf> 1 may. 2017 - GOC-2017-348-EX16. RAÚL CASTRO RUZ, Presidente del Consejo de Estado de la República de Cuba. HAGO SABER: Que el Consejo de ...
- 3-Nuevas regulaciones para el trabajo por cuenta propia (+PDF) - Radio ... [www.rguama.icrt.cu/index.php?option=com\\_content&view=article...](http://www.rguama.icrt.cu/index.php?option=com_content&view=article...) 02 Ago 2017 09:17; Escrito por Agencia Cubana de Noticias ...
- 4-Zona Mariel podrá contratar a extranjeros (+ PDF de Resolución [www.cubadebate.cu/.../zona-mariel-podra-contratar-a-extranjeros-pdf-de-resolucion/](http://www.cubadebate.cu/.../zona-mariel-podra-contratar-a-extranjeros-pdf-de-resolucion/) 9 dic. 2016 - Zona Mariel podrá contratar a extranjeros (+ PDF de

- Resolución) ... residentes permanentes en *Cuba*, que presten sus *servicios* a los concesionarios ... 19 octubre 2017 | + |
- 5-*Outsourcing* de servicios informativos tomado de [www.apser.es/blog/2016/10/31/](http://www.apser.es/blog/2016/10/31/) Outsourcing de servicios informativos
  - 6-Partes de un contrato de outsourcing informativo tomado de [www.apser.es/blog/2016/06/08/](http://www.apser.es/blog/2016/06/08/) Partes de un contrato de outsourcing informativo
  - 7-Claves a la hora de firmar un contrato informativo tomado de [www.apser.es/blog/2016/25/](http://www.apser.es/blog/2016/25/) Claves a la hora de firmar un contrato informativo
  - 8-Tercerización de los servicios informativos tomado de [www.apser.es/blog/2017/02/10/](http://www.apser.es/blog/2017/02/10/) Tercerizacion de los servicios informativos te beneficia
  - 9-El régimen de subcontratación (outsourcing) - Colegio de Contadores ...  
<https://www.ccpm.org.mx/avisos/OUTSOURCING%20PDF.pdf> 2 ene. 2017 - Enero 2017. ANÁLISIS Y OPINIÓN. El régimen de subcontratación. (outsourcing) *servicios con mano*.
  - 10-Tercerización, intermediación, laborales...Tomado de <https://www.ambitojuridico.com/bancoconocimiento/educacion-y-cultura/noti141709-09-tercerizacion-intermediacion-labores-misionales-permanentes-y-formalizacion>
  - 11-2017 - MIFIC *Doing Business in Nicaragua 2016-2017* [www.mific.gob.ni/Portals/0/FILES/2017/.../DoingBusinessinNicaragua2016-2017.pdf](http://www.mific.gob.ni/Portals/0/FILES/2017/.../DoingBusinessinNicaragua2016-2017.pdf) Externalización de Servicios / *Outsourcing*. Externalización de ... Nicaragua se consolidó como el país más seguro.
  - 12-Informe servicios globales Uruguay XXI febrero-2017.  
<http://www.uruguayxxi.gub.uy/2017/Informe-Servicios->

Globales-Uruguay-XXI-Febrero Offshoring *Outsourcing*: Cuando el servicio se terceriza en un proveedor en el extranjero. Las ventajas arriba listadas para los servicios empresariales *aplican* de la ...

[http://mef.gub.uy/innovaportal/file/18425/2/informe\\_personal-pdf](http://mef.gub.uy/innovaportal/file/18425/2/informe_personal-pdf)

13-EY-estructura-empresarial-optima-para-la-terciarizacion-personal.pdf Tomado de [www.ey.com/mx14-](http://www.ey.com/mx14-Fiscoactualidades_mayo_núm_45.pdf)

[Fiscoactualidades mayo núm 45.pdf](http://www.ey.com/mx14-Fiscoactualidades_mayo_núm_45.pdf)

14-Tercerización: el futuro del trabajo en Brasil tomado de DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1981-7746-sol00087> guía del inversionista 2017 – PRO Nicaragua.

<http://pronicaragua.gob.ni/media/ckeditor/2017/03/30/guia-del-inversionista-2017.pdf> 30 mar. 2017 - Se mantiene

el derecho de poder *aplicar* ... económica entre Venezuela, *Cuba*, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Bolivia. *Outsourcing*.

## 02 LA TERCERIZACIÓN EN EL MEJORAMIENTO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

*Lic. Lázaro Valdivia Perez, Profesor Auxiliar Universidad de la Habana. Cuba, [lazaroa@rect.uh.cu](mailto:lazaroa@rect.uh.cu)*

*Dra. C. Lourdes M Tabares Neira, Profesor Emeritus Universidad de la Habana, Cuba, [lourdes550216@yahoo.com](mailto:lourdes550216@yahoo.com)*

*MSc. Carlos M Perez Cuevas, Profesor Auxiliar Universidad de la Habana, Cuba, [carlosm@rect.uh.cu](mailto:carlosm@rect.uh.cu)*

### INTRODUCCIÓN

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 nacional e internacional. De aquí que, 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, los tiempos 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. En total consonancia con estos preceptos, la Unidad Presupuestada de Aseguramiento (UPA) ha implementado acciones que le permitan flexibilizar su gestión y adaptarse con rapidez al entorno cambiante que le rodea, procurando elevar la calidad de sus servicios sin atentar contra los valores sociales de los mismos. Una de estas acciones ha estado asociada con el mantenimiento constructivo en el área de la Colina Universitaria con buenos resultados.

## **DESARROLLO**

Las reformas modernizadoras, que comenzaron su implementación sobre la década de los 90' y bajo la etiqueta co-

mún 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. (Ramíó, 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 éti-*

*cos. 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, hoy en día, en la búsqueda de mayor flexibilidad e innovación en la gestión administrativa, 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-Veloza (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.

En el caso de la subcontratación de tecnologías de la infor-



mación 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.

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.

En segundo lugar, exige la formalización de la modalidad contractual que en cada caso corresponda según la ley. Por último, requiere potencial 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 de los tipos de externalización en el que en la literatura se utiliza con mayor relevancia, y es justo de acuerdo al 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 mu-

chos 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. 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.

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.

#### **UNA EXPERIENCIA POSITIVA EN LA UNIVERSIDAD DE LA HABANA**

La Universidad de la Habana cuenta en el área de la Colina, con un patrimonio arquitectónico importante que a su vez es un referente nacional. La construcción de estos edificios comenzó a principios del siglo XX hace mas de un si-

glo, estos edificios reclaman una reparación y mantenimiento casi permanente. Si bien esta institución cuenta con una brigada de mantenimiento, la misma no dispone de los recursos, la tecnología y el nivel de especialización que se requieren. En el año 2011 se tomó la decisión de sub-contratar estos servicios a terceros, identificándose entonces las empresas asociadas al Proyecto de La Habana Vieja, por su experiencia en los trabajos de reconstrucción y preservación del patrimonio arquitectónico. Los resultados fueron buenos y a partir de ahí, se estableció una relación contractual para recibir sistemáticamente estos servicios de reparación y mantenimiento, convirtiéndose por tanto en una externalización de estos hacia una organización estatal en la búsqueda de eficiencia, calidad y rapidez. No obstante se hizo necesario acudir al sector no estatal para recibir otros servicios especializados ya que dado el cúmulo de trabajo en La Habana Vieja, la empresa estatal no podía asimilar todo lo que se necesitaba en la Colina. La experiencia inicial sirvió de base para avanzar en la externalización de algunos servicios en áreas críticas como el transporte, donde definitivamente la Universidad de la Habana por sí sola no puede dar respuesta a las demandas existentes ni cuenta con los recursos para ello. A partir de esta experiencia en la UH, se fueron identificando los aspectos positivos y los no positivos de la externalización, los cuales se resumen a continuación:

- 1. Por un lado, aunque este tipo de relaciones basadas en la externalización 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 **en primer lugar**, 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. **En segundo 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. **En tercer lugar**, 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 último**, se acudiría a proveedores especializados para aquellas actividades donde no se tengan competencias clave, quienes la desarrollarán de una forma mucho más eficiente.

2. Entre los riesgos de la externalización hay que señalar **en primer lugar**, que pueden, ineludiblemente, surgir conflictos de intereses. **En segundo lugar**, existen riesgos asociados a la contratación. **También en tercer lugar**, hay riesgos asociados a los enfoques de administración y riesgos asociados con la transparencia de la información. **En cuarto lugar**, hay riesgos asociados a las fluctuaciones del mercado. **También** hay riesgos económico-financieros.

3. **Adicionalmente hay que tener en cuenta los requisitos que deben cumplir los contratos todo lo cual constituye un riesgo adicional de no hacerse adecuadamente. Entre ellos están:** Requerimientos de personal experto, técnica y administrativamente. La consideración de múltiples proveedores: Licitación. Descripción minuciosa del servicio que especifique sus características (cantidades, tiempos, plazos, requerimientos técnicos, habilidades o formación de personal). Establecimiento de estándares de calidad del servicio y de los sistemas de control y evaluación. Especificación de las auditorías que puedan realizarse. Condiciones para revertir la adjudicación del servicio o de la prestación.

## **CONCLUSIONES**

Es importante dejar claro que ella tiene que ir vinculada a un mejoramiento de la gestión pública en relación con 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. (Gutiérrez, 2018, p.2):

1. Mas allá de lo señalado con anterioridad a partir de la experiencia práctica, hay que tener en cuenta que los mayores riesgos asociados a este proceso pueden estar identificados con las conductas oportunistas y poco éticas de las dos partes involucradas. Por



ello, partir de la experiencia y resultados que se tengan de negociaciones en procesos normales de subcontratación de servicios públicos, comprobados en la práctica, pueden comenzar a establecerse las bases para el fomento de una estrategia de externalización.

2. La externalización de servicios es un proceso en ocasiones necesario para mejorar la gestión de la administración pública. Para las instituciones públicas cubana esta experiencia puede resultar interesante a la hora de emprender algunas actividades que necesitan calidad, rapidez y especialización.
3. Los estudios realizados 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. A manera de ejemplo, se esbozan los trabajos asociados con la recuperación de la infraestructura de los edificios de la Colina Universitaria donde fue necesario contratar a terceros y los resultados obtenidos. Igualmente se señalan los aspectos positivos y negativos detectados en la práctica, aunque el saldo general ha sido favorable en todos los casos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ganga Contreras, F. and I. Toro Reinoso, *Externalización de funciones: algunas reflexiones teóricas*. Estudios Gerenciales, 2008. 24(107): p. 107-135.
- Gutierrez Castillo, O, et.al Modernización de la administración pública en Cuba. Ponencia Evento Internacional de la ANEC, La Habana, 2018, p. 2.
- 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., Espana, 2006. Año 9(13)
- Perry, M., *Flexible production, externalisation and the interpretation of busines service growth*. The Service Industries Journal, USA,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 publica planificada, controlada y evaluada*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, Venezuela, 2006(35): p. 1-22.

## 03 VIOLENCIA ESTRUCTURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*Dra. C. Lourdes Tabares Neyra, Profesor Emeritus de la Universidad de La Habana*

*MSc. Carlos M Pérez Cuevas, Profesor Auxiliar, Director del Jardín Botánico, Universidad de la Habana.*

*MSc. Odalys Cárdenas Travieso, Profesora Auxiliar, Colegio San Gerónimo de la Universidad de La Habana*

### INTRODUCCIÓN

Hoy en día a escala global se viven tiempos no solo de cambio sino de una gran incertidumbre de, la inestabilidad de los últimos decenios en muchas áreas del planeta ha subvertido concepciones, como en la vieja Europa su sociedad de bienestar, orgullo de su sistema político hoy se enfrentan a recortes sociales.

A nivel mundial, las sociedades en su conjunto están buscando alternativas más efectivas y los gobiernos enfrentan escenarios desafiantes. La inestabilidad a escala mundial genera conflictos, migraciones importantes, guerras y terrorismo. A lo anterior hay que añadir lo que ha estado

ocurriendo en el 2020 con el COVID-19 y cuya solución no se vislumbra aún.

Por todo lo anterior, las sociedades tanto los ciudadanos como todos los actores buscan en medio de estos escenarios alcanzar mayor satisfacción en sus vidas. Este es un deseo y una necesidad legítimos y necesarios.

La violencia “*como medio de justicia o estabilidad*” es un mal que en las sociedades modernas ha prevalecido a fin de mantener un orden social que por otro lado resulta económicamente injusto y además, moralmente violenta los derechos ciudadanos.. Es una realidad que la violencia estructural prevalece en las sociedades actuales cuyo sistema económico de corte liberal propicia condiciones de exclusión, así como de violencia económica. Cuando se analiza la violencia estructural se puede observar que esta tiene su origen en un modelo socioeconómico que genera clases sociales además de agentes sociales antagónicos,

La violencia desde esta perspectiva puede ser vista como una privación de los derechos humanos fundamentales, en términos más generales hacia la vida, la búsqueda de la felicidad y prosperidad, pero también lo es una disminución del nivel real de satisfacción de las necesidades básicas, por debajo de lo que es potencialmente posible.

Buscando una definición de políticas públicas se puede observar que estas se identifican como las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad.

En el momento actual en que vivimos, uno de los desafíos de las organizaciones sociales y no gubernamentales es tratar de contribuir a canalizar las necesidades de la población, traduciendo organización en voz y soluciones. Los acuerdos sociales respecto a las políticas no se alcanzan de una vez y para siempre. La incorporación de nuevos temas en la agenda pública es una de las razones para que este bienestar tenga que ser renegociado.

Con la finalidad de que las políticas públicas sean el instrumento efectivo para la construcción del Estado constitucional de derechos y justicia que dé sustento al Buen Vivir, las mismas deben ser formuladas en consonancia con un enfoque que tenga como base los derechos humanos. Ello constituye un marco común para la aplicación de los enfoques de igualdad y justicia social. De esta manera, a su vez, un enfoque basado en derechos humanos contribuye al desarrollo de las capacidades de funcionarios y autoridades para cumplir con las obligaciones del Estado.

Tratar de abordar la interrelación entre violencia estructural y políticas públicas sería algo quizás obvio pero también difícil. Ambas tienen en común que constituyen problemas sociales y que influyen en el bienestar de los ciudadanos. A su vez, es innegable la importancia de las políticas públicas para la transformación social.

## **CONCEPTOS**

A nuestro juicio el término violencia tiene una concepción bastante amplia, hay violencia directa y violencia indirecta. En este artículo nos vamos a referir y conceptualizar la

violencia indirecta, aquella que si bien no implica un daño físico, de hecho el/los individuos, grupos, colectivos se sienten agredidos de otra manera. La misma se refiere a las estructuras sociales que generan o provocan afrentas que impidiendo el desarrollo completo de las capacidades del individuo, la comunidad o la sociedad

Galtung, experto en temas de investigación para la paz, partiendo de una definición generalista de la paz como ausencia de violencia, sostiene una concepción amplia de la violencia, más allá de la mera violencia física, en la que se relacionan directamente paz y desarrollo. La paz, en sentido amplio, es la ausencia tanto de violencia directa como de violencia estructural entre los Estados y dentro de los Estados, lo que supone la posibilidad de lograr la satisfacción de las necesidades básicas: la supervivencia, el bienestar, la identidad y la libertad para todos. El desarrollo, en sentido restringido, es igual a crecimiento económico y, en sentido amplio, es igual a la satisfacción de las necesidades humanas básicas: supervivencia, bienestar, identidad y libertad para todos (Galtung, 1995:107).

Es decir, la ausencia de paz, la violencia, está directamente relacionada con obstáculos o impedimentos a las posibilidades de desarrollo humano. En consecuencia, este autor considera que:

*«la violencia está presente cuando los seres humanos se ven influidos de tal manera que sus realizaciones efectivas, somáticas y mentales, están por debajo de sus realizaciones potenciales»*,

de modo que

*«cuando lo potencial es mayor que lo efectivo, y ello es evitable, existe violencia» (Galtung, 1995:314-315).*

El fenómeno de la violencia estructural no es fácil de visualizar, a veces se desestima en comparación a la violencia física y por tanto, no se tienen en cuenta los verdaderos danos que produce. Esta violencia tiene su origen como se ha mencionado con anterioridad, en las normas sociales, las cuales, tienden a beneficiar a ciertos grupos en la sociedad, generalmente a los grupos con mayores ventajas económicas, mientras por otro lado, esas mismas normas afectan negativamente a grupos en desventaja económica.

Los individuos, grupos, y la propia sociedad pueden de hecho contribuir a disminuir la violencia estructural. Ello como es lógico, implica un riesgo, no es fácil y siempre será objeto de una mayor o menor resistencia dado que de cierta forma estaría conspirando contra los intereses de ciertos grupos con poder en la sociedad. Esta injusticia no es fruto únicamente de las dinámicas producidas por las relaciones de tipo económico, sino también de la opresión política que utiliza *«mecanismos tan dispares como la discriminación institucional, la exclusión social, etc.»*.

Por ejemplo, la pobreza es una forma de violencia institucionalizada e interiorizada, de ahí las dificultades para luchar contra ella, ya que cualquier intento de erradicarla

producirá fuertes resistencias, tanto por parte de las estructuras sociales que se resistirán a los cambios, como en cierta medida por parte de los propios sujetos afectados.

Las personas que carecen de poder de decisión sobre la distribución de los recursos existentes no tienen las mismas oportunidades de acceso a los medios precisos para desarrollar sus potencialidades personales. Esta diferencia de oportunidades origina una permanente situación de desigualdad que puede calificarse como violencia estructural o injusticia social, violencia que, a su vez, puede ser manifiesta o latente (Galtung, 1995: 320).

Toda violencia estructural deja marcas no sólo en el cuerpo humano, sino también en la mente y en el espíritu. La ausencia de violencia estructural podría asociarse con la existencia de justicia social, es decir, una distribución igualitaria del poder y de los recursos.

### **GOBIERNO, ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y VIOLENCIA ESTRUCTURAL**

Comencemos hablando de la política como ciencia y arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses. Por tanto, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo o casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de medios específicos: es una acción con un sentido bien definido. Es un proceso, un curso de acción que involucra todo un conjunto complejo de decisiones y logística. La política también es una fuerte actividad de comunica-



ción pública.

La política real, se identifica con la lucha por el poder en función de intereses y ventajas, para ello se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de políticas.

Son precisamente los aparatos de represión del Estado las instituciones violentas que mediante la fuerza reprimen a aquellos que no están de acuerdo con el orden social imperante. No es posible eliminar la violencia cuando persisten las condiciones estructurales, económicas y sociales que la originan. Esta estructura genera desigualdades, es la que genera el conflicto y niega las posibilidades de desarrollo humano para todos.

La lógica operativa de una política pública involucra al gobierno y a la administración pública. El primero la formula y el segundo la ejecuta. En la práctica no siempre se logra tener una visión de país cuando se trata de políticas públicas. Los gobernantes muchas veces tienen solo una visión a corto plazo (su periodo en el poder) lo cual no contribuye a la verdadera solución de los problemas. Por tanto, las políticas estatales están conformadas por un conjunto de acciones u omisiones que reflejan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a aspectos que son de interés para la sociedad civil.

La política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: ejemplo de ello, una política pública de empleo, de vivienda o de educación, puede debilitar o fortalecer comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal

de los individuos mediante el trabajo o el estudio. Es decir, se tienen por un lado costos y por otro beneficio. Las buenas políticas públicas dan la posibilidad de resolver problemas concretos y además, promover la integración social, el problema reside en que muchas veces estas políticas no son tan públicas como deberían ni responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas.

Por tanto, las políticas públicas son acciones de gobierno planteadas en la estrategia de un gobernante en turno. contiene 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, además, debe participar la ciudadanía Definir bien las políticas y su buena ejecución fortalece la democracia y mejora la gobernabilidad, en el entendido de que se propicia el bienestar de las mayorías.

Entonces, se podría hablar de políticas públicas de excelencia como aquellas que se corresponde con cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Definir bien las políticas y su buena ejecución fortalece la democracia y mejora la gobernabilidad, en el entendido de que se propicia el bienestar de las mayorías.

En la utilización de todo el potencial de este capital humano se podrá alcanzar un mayor impacto al aportar más al

desarrollo de la sociedad al elevar la utilización de alianzas estratégicas para incrementar la generación de valor con políticas que faciliten entre otras cuestiones; una mayor integración entre todos los actores brindando atención esmerada a estas relaciones; desarrollando la participación en redes que se distingan por la generación de nuevos conocimientos. (Calvez S, 2017: 353).

### **ESTRATEGIA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

Existe una relación entre estrategia y políticas públicas. La estrategia generalmente tiene un horizonte a más largo plazo ya que va dirigida a modificar las relaciones socioeconómicas y científico-técnicas del país en cuestión. Por lo tanto siempre tiene un cierto grado de incertidumbre, no solo por los cambios en la realidad nacional, sino por los cambios en el contexto internacional. Esta estrategia contempla vínculos entre lo nacional, lo local, lo regional y lo global. En la misma se tienen en cuenta la estructura económica, los recursos existentes, en el presente y futuro, los aspectos ecológicos, culturales, étnicos, políticos y sociales. Por tanto, el diseño de una estrategia de desarrollo no es tarea de una sola persona u organización.

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 .

Las organizaciones de la administración pública existen por y para el entorno que las circunda y su reto principal consiste en dar respuesta efectiva a las exigencias que le impone la sociedad como un todo. (Tabares L, 2017: 221)

La necesidad de trabajar por agregar valor en el ámbito de la sociedad implica una transformación en la concepción y la forma en que se concibe y ejecuta la gestión pública. El éxito de una transformación de este tipo requiere apoyo y participación de ciudadanos y actores de la sociedad debido al alcance interinstitucional e intersectorial, así como al impacto sobre todas las dimensiones de la sociedad como son las infraestructuras, tecnologías, procesos, personas, y estructuras. Cuando se habla de agregar valor en la administración pública se trata de que los ciudadanos y la sociedad reconozcan que las acciones emprendidas por la administración producen beneficios en el cumplimiento de dichos objetivos. (Calvez S, 2017:354).

Este valor público se agrega solo cuando es importante para las personas y percibido en la capacidad de las estructuras de la administración pública en todas sus instancias y funciones, así como de los servidores públicos, para satisfacer las expectativas y deseos de los ciudadanos.

De la estrategia de desarrollo se derivan las políticas y de estas los planes y programas para alcanzar los objetivos específicos previstos.

Como ya ha sido mencionado, las políticas públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, haciendo un uso estratégico de recursos disponibles para así aliviar los problemas sociales y nacionales; por ello contribuyen a establecer o no, el ámbito privilegiado de realización de un entendimiento entre Estado y sociedad, aunque el objetivo final de beneficio a la sociedad es un punto que muchas veces queda olvidado lamentablemente. Son por tanto, las acciones de las instituciones de gobierno que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

La mayoría de las políticas públicas tienen un impacto directo en el bienestar de la población, tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Por lo tanto se podrían considerar como reglas y acciones cuyo objetivo es precisamente dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad.

No obstante, debe tenerse presente que una propuesta de política puede beneficiar a unos y perjudicar a otros, aunque por supuesto, se debe tener en mente a la mayoría que es quien decide en una democracia, sin menospreciar claro está, a las minorías.

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 (Calvez S, 2017: 355).

Una administración pública exitosa logra mediante sus políticas públicas y decisiones que todos los actores de la sociedad generen valor público para el bien común; de ahí que la capacidad de gestión pública de los activos tangibles e intangibles, así como de los riesgos y oportunidades en las instituciones públicas y en toda la sociedad para generar valor público hace exitoso cualquier sistema de gestión pública (Calvez S, 2017: 358).

Tampoco se trata de una política que pueda promoverse en forma tecnocrática, por un grupo de expertos o instituciones especializadas, es decir, tienen que ser un conjunto de actores los cuales interactúen y negocien, obteniendo así una Política Pública que logre beneficios convergentes a todos los involucrados.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y CONSENSO SOCIAL**

Las políticas públicas de por si constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo en el orden instrumental o práctico, sino para también para promover ciertos principios éticos. Estas constituyen un medio como para que el gobierno interactúe con otros actores y así buscar soluciones a las necesidades existentes, inclusive planear a largo plazo. No obstante, podría llegarse a pensar que todo lo referente a las políticas públicas son solo ventajas, lo cual no es cierto.

Las políticas públicas producto de las decisiones de los gobiernos tienden a no representar a los intereses y puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad, en ocasiones predomina la intervención de las preferencias grupales y personales.

Hay que tener en cuenta que la realidad ha puesto de manifiesto que las políticas públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes están supuestamente dirigidas. En ocasiones se presentan por ejemplo cuando desde su diseño se tienen errores que se transmiten en la política final.

Lograr consenso social en torno a las políticas públicas no es algo sencillo, o sea lograr un acuerdo de sentimientos y acciones por parte de un grupo o a nivel de la sociedad es un proceso difícil y laborioso.

Las empresas privadas por ejemplo, tienen una alta capacidad de incidencia, por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil tienen mas baja capacidad. Todo ello permite a unos incidir mas en las políticas públicas. Por ello la importancia de lograr consenso a nivel social, alcanzar la paz versus la violencia y con ello lograr una convivencia armónica basada en el respeto a las decisiones de la gran mayoría de los ciudadanos.

### **TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

La transparencia es un principio básico en el ejercicio de gobierno y en el ejercicio administrativo. Colinda con los derechos de los ciudadanos a estar informados oportuna-

mente, a tener acceso fácil a la información, a ser escuchados etc. Lamentablemente falta educación por parte de las administraciones y los gobiernos para comprender este asunto. Hay un aspecto básico y es que SE TRABAJA PARA EL CIUDADANO, para la sociedad y ello conduce a todo lo demás. La burocracia y el desconocimiento hacen que a menos que exista una voluntad política expresa cueste trabajo comprender y materializar este principio de transparencia.

Ya ha sido mencionado que las políticas públicas deben responder a las necesidades de las personas, por tanto resulta imprescindible que éstas se lleven a efecto en función de los criterios de oportunidad, calidad y transparencia. A su vez, para poder lograrlo se necesita la participación integral de todos los actores, el consenso social y la preocupación final hacia el bienestar de la sociedad.

Hoy en día, la sociedad civil está organizada y además cuenta con suficiente experiencia como para poder articular una estrategia con fundamentos éticos y políticos. No obstante, aún en la actualidad siguen existiendo políticas que no son aterrizadas a la realidad. Esto genera por un lado apatía ante cualquier iniciativa política y otro una reacción sin fundamentos.

Resulta imprescindible por parte del estado y el gobierno actuar con transparencia durante el proceso de formulación, implementación de las políticas públicas, las reglas deben ser claras y aplicadas por igual sin preferencia a toda la población a la que va dirigida. El papel de los acto-



res es fundamental, pero cuando alguno de ellos tiene mayor peso que otros, definitivamente predominaran sus intereses en detrimento de otros.

La transparencia debe estar presente en todo el proceso de elaboración de las políticas públicas, ello implica proveer la necesaria información ex antes con lo cual se garantiza un nivel primario de participación. Es ahí donde los gobiernos deben poner un esfuerzo especial cuando quieren promover alguna política. Brindar la información necesaria por parte del gobierno contribuye a que poco a poco se despierte el sentido de integración y participación. También conlleva un proceso de consultas para obtener retroalimentación por parte de la población y las diferentes organizaciones. Lo que ocurre generalmente es que no en todas las ocasiones se le otorga este importante poder a la ciudadanía.

Si bien lo anterior resulta importante todo lo anterior, faltaría mencionar el control ciudadano mediante el cual se hace un seguimiento de las políticas públicas y se busca la manera de corregir sus desviaciones o imperfecciones, ello sería responsabilidad de la sociedad civil.

Cuando realmente se logra la participación de la ciudadanía, es un elemento clave para supervisar el cumplimiento de los planes establecidos por el gobierno.

### **RELACIÓN PÚBLICO / PRIVADO, POLÍTICAS Y VIOLENCIA ESTRUCTURAL**

Los problemas de las sociedades 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 un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las privadas. Sin unos estados fortalecidos institucionalmente no se pueden establecer asociaciones entre los diferentes sectores que reúnan las garantías suficientes. 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 ((Gutiérrez, 2018, p. 3)

En la administración pública se integran dos elementos, por un lado, la gestión, el servicio. Por otro lo público, o sea el servicio al pueblo. Hay una conexión entre ambos elementos lo cual 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 social, política y económica. 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, 2018, p. 2)

En este plano, al diseñar o rediseñar políticas públicas resulta necesario tener como prioridad los intereses de los ciudadanos y contar con su participación en las decisiones importantes que se adopten. Debe evitarse en todo momento la formulación de políticas sin considerar lo anteriormente expuesto ya que podrían convertirse en reflejo de violencia estructural

Hoy en día se habla de una administración para el desarrollo y a partir de ahí se identifican los retos más importantes en su proceso de modernización. Se habla entonces de un desarrollo sostenible que propicie de manera permanente el bienestar social.

De aquí el papel que debe jugar la administración pública liderando esa asociación entre lo público y lo privado para garantizar que se produzca un verdadero desarrollo y se cumplan las metas sociales.

### Consideraciones finales

La realidad actual de hoy en día pone de manifiesto que el tratamiento de la violencia requiere de una comprensión más integral y requiere de políticas públicas que contribuyan a reformular las estructuras sociales impuestas.

Hay que cerrar la brecha existente, dar más oportunidades a los diferentes grupos sociales, por ello, las políticas públicas deben estar dirigidas no a los fenómenos aparentes,

sino a cambiar las verdaderas causas de la violencia.

Resulta necesario encaminar los resultados de las políticas públicas hacia la búsqueda de nuevos paradigmas sociales que reflejen una verdadera transformación en beneficio de la sociedad.

La participación ciudadana es un derecho, pero a su vez promoverla es un deber del Estado y el Gobierno. Esta participación es un aspecto clave en las grandes decisiones políticas que definen el camino a seguir en cada nación. Hay que diseñar instrumentos para hacer realidad esa participación ciudadana de manera individual y grupal

El progreso, el desarrollo, implican una toma de conciencia de todo aquel entorno que nos rodea, un conocimiento profundo de la sociedad, sus necesidades, creencias, insatisfacciones, deseos. Hay que promover el conocimiento, la cultura, la convivencia en un ambiente amistoso y de paz y felicidad. Las políticas públicas tienen un gran reto para lograrlo.

Por tanto, resulta posible y factible prevenir la violencia y disminuir sus efectos. Con ello, es posible llevar a cabo los cambios culturales y estructurales que la sociedad necesita y reclama. De esta manera se contribuye a evitar respuestas violentas relacionadas en la mayoría de los casos con situaciones sociales, económicas, políticas y culturales más amplias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CALDERÓN CONCHA, Percy (2009) La Teoría de conflictos de Johan Galtung. En Revista Paz y Conflictos, No. 2, Granada, España, pp. 60-81
- CALVEZ Silvio (2017) La generación de valor publico en la administración publica, en administración Publica, conceptos y realidades, La Habana, pp 353-362
- GALTUNG, Johan (2004) Solving Conflicts: Transcend and Transform. An Introduction to Conflict Work. Pluto Press, London, England.
- Gutiérrez Castillo, Orlando et al. (2018): Retos en la modernización de la administración pública en cuba: Ponencia. Evento Internacional ANEC. La Habana Cuba.
- Iglesias Morell, Antonio et al. (2018): administración y gestión públicas. Tendencias internacionales y retos para Cuba. Ponencia. Evento Internacional ANEC. La Habana Cuba.
- Tabares Lourdes (2017) : administración pública y desarrollo local en administración Pública, conceptos y realidades, La Habana, pp 217-224.

## **04 RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA RELACIÓN PÚBLICO - PRIVADO**

*Dra. Lourdes M Tabares Neyra, Profesor Emeritus  
Universidad de la Habana*

*Msc. Carlos M Pérez Cuevas, Profesor Auxiliar Uni-  
versidad de la Habana*

### **INTRODUCCIÓN**

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: la administración pública 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 cla-

ra comprensión del papel que le corresponde y la responsabilidad social que tiene. (Gutiérrez, 2018, p. 3)

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. Por ello es que resulta importante en la economía no solo local, nacional e inclusive mundial una buena administración, ello permitirá que se incrementen los activos y las utilidades de las empresas por un lado y el bienestar social por otro a partir de un verdadero desarrollo sostenible. 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 hace referencia a la actividad del Estado y/o del gobierno, y tiene como principal objetivo el alcanzar sus metas trazadas para beneficio del país.

Los problemas de las sociedad es 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 un aumento cuantitativo y cualitativo de las colaboraciones entre las administraciones públicas y las priva-

das. Sin unos estados fortalecidos institucionalmente no se pueden establecer asociaciones entre los diferentes sectores que reúnan las garantías suficientes.

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 (Ídem)

En la administración pública se integran dos elementos, por un lado, la gestión, el servicio. Por otro lo público, o sea el servicio al pueblo. Hay una conexión entre ambos elementos lo cual lleva a determinar la estructura organizativa de la administración pública.

Las asociaciones entre los sectores público y privado pueden convertirse en mecanismos relevantes para dar respuesta a los fallos del mercado y la debilidad de las administraciones públicas. 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.

El reclamo de una administración pública menos burocrá-



tica 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 social, política y económica. 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, 2018, p. 2)

Para la elaboración de este material se tomó como referente resultados de la investigación en la cual se trabaja hace más de dos años y se aplicaron métodos como: consulta bibliográfica, revisión documental, conclusiones de trabajos finales de curso y talleres cuyos participantes han sido funcionarios públicos, estudiantes de diplomados del Centro de Estudios de administración Pública, de la Universidad de la Habana.

El objetivo del trabajo es mostrar la viabilidad de la asociación público-privado en beneficio de la sociedad.

### **¿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, su antagónico y completamente opuesto el cual hace referencia a lo que no es para todos, a lo que se debe cumplir con una serie de condiciones para formar parte de ello. Por lo general esto es monetario, pues, lo público por lo general es gratis y lo privado es pago.

Por otro lado, público también supone todas aquellas cosas o actividades 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.

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.

Asimismo, todas aquellas cuestiones inherentes al Estado, como puede ser por ejemplo las instituciones que controla, se las considera públicas y dentro de la órbita de lo público.

En estas situaciones, el Estado 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 doméstica sin ninguna formalidad.

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. A nivel económico, el sector privado está compuesto por los actores económicos que realizan actividades con ánimo de lucro y que no per-

tenecen a la esfera del Estado.

### **¿QUÉ ES LA RELACIÓN PÚBLICO-PRIVADO?**

Las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) generalmente no son “privatizaciones” en el sentido habitual de la palabra. Una empresa privatizada es una empresa que estaba en manos del sector público y que pasó a ser propiedad del sector privado. Una asociación público-privado es una relación comercial entre el sector público y el sector privado. En todos los casos, el alcance comercial de una APP, y por lo tanto su potencial para generar ganancias, está restringido contractualmente, no por las fuerzas del mercado o la intervención de un regulador legal.

Los incentivos normales para la administración de empresas en el sector privado rigen también para una APP (como la necesidad de generar un adecuado rendimiento del capital), pero la empresa es, de hecho, regulada en forma pasiva conforme a las restricciones impuestas por contrato y sin la intervención de un regulador.

También las asociaciones entre los sectores público y privado (APP) combinan la intervención de capitales privados y, a veces, de capitales del sector público para mejorar servicios públicos o la administración de activos del sector público. Centrándose en la producción de servicios públicos, ofrecen una estrategia para la administración del riesgo en el sector público 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 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 a largo plazo de la APP. Las APP pueden ser un antídoto eficaz contra la tentación de obtener ganancias a corto plazo tanto en el sector público como en el privado.

Las asociación público-privado ciertamente no son una opción fácil de contrataciones 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.

### **ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SU PAPEL EN LA ASOCIACIÓN PÚBLICO-PRIVADO**

Hoy en día se habla de una administración para el desarrollo y a partir de ahí se identifican los retos más importantes en su proceso de modernización. Se habla entonces de un desarrollo sostenible que propicie de manera permanente el bienestar social.

De aquí el papel que debe jugar la administración pública liderando esa asociación entre lo público y lo privado para garantizar que se produzca un verdadero desarrollo y se cumplan las metas sociales.

Resulta entonces necesario comprender y entender las diferentes dimensiones que proyectan a la administración pública en su responsabilidad y su quehacer, así como la necesidad de que estas dimensiones se proyecten de manera interrelacionadas y no absolutizando a unas por sobre otras como ocurre generalmente. Nos estamos refiriendo a lo político, social, jurídico, económico y medioambiental.

Este desarrollo 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 donde se encuentran los ciudadanos y 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, 2017, p.199)

El desarrollo sostenible del cual hemos hablado se logra a través de un proceso inversionista que articule el corto, mediano y largo plazo. Es ahí en el proceso inversionista para el desarrollo precisamente donde se materializa la asociación público-privado, Tiene que haber necesariamente una complementación a partir de objetivos claros. Esos objetivos tienen que estar plasmados en una estrategia

que además contemple la participación de todos los actores interesados.

Es precisamente ahí donde la administración pública tiene hoy en día un importante papel que jugar, tiene que regular y liderar esa relación público-privado y tiene que velar por el interés social en un clima de confianza y transparencia.

Referirse en la actualidad a una administración moderna, requiere tomar en cuenta los aspectos relacionados con la evaluación y gestión de la calidad del servicio y las propias instituciones del sector público, lo que demanda fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño, así como, lograr un ambiente de credibilidad en relación al uso honesto, eficiente y eficaz de los recursos públicos, para prevenir y sancionar actos de corrupción de manera adecuada y oportuna. En ese sentido, también se imponen acciones para la mejora y modernización de los servicios y la promoción de métodos que simplifiquen los procedimientos administrativos.

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, 2018, p. 5).

## **RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Ante todo, es importante precisar que la responsabilidad social no tiene un inicio fijo, sin embargo, desde el nacimiento de la ONU y posteriormente el surgimiento de los Derechos Humanos sirvió como base sólida para que se generara una mayor conciencia social dentro de la humanidad. Las sociedades desde siempre han estado conformadas por valores y costumbres, con ello cada uno de los seres humanos a través de la familia han adquirido responsabilidad social que sin duda es la capacidad que tenemos todos los seres humanos para adaptarse a los cambios que se presentan dentro de la Sociedad y que están aparejados a diferentes razones.

La importancia de la responsabilidad social no es algo nuevo. Hay experiencias desarrolladas en el mundo empresarial al respecto y ambienten el sector público. Aunque para el caso de las empresas y el sector privado, ha adquirido en los últimos años, el interés especial que conlleva la diversidad de acciones de responsabilidad respecto a los principales grupos de interés con los que se relaciona: trabajadores, clientes, proveedores y la sociedad en general.

**En los últimos años se han logrado avances a nivel mundial en relación con la responsabilidad social, de aquí que muchas** instituciones y organizaciones han desarrollado iniciativas para promover y fomentar el comportamiento socialmente responsable de las empresas.

Por otro lado, la administración pública surge como la necesidad del hombre de tener controlado ciertas funciones

para el beneficio de la comunidad. La misión esencial de la administración pública es en última instancia la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y cualquier alianza público-privado que conduzca a ese resultado debe ser bien recibida siempre que satisfaga a toda la población o buena parte de ella.

**En no pocas ocasiones es preciso tomar una decisión conscientemente de que su costo económico no se justifica; sin embargo, el beneficio social es tal que inclina la balanza. En la Sociedad cubana y en virtud de los valores que la sustentan, no son pocos los ejemplos que en este sentido se pueden exponer. (Columbié, 2017, p.153-167)**

La ética, los valores y la responsabilidad ciudadana son temas de gran actualidad, de los cuales es imprescindible hablar cuando se trata de la gestión pública. Y no porque sean exclusivos para quienes desempeñan funciones de dirección en el sector público; muy por el contrario, porque atañen a todos los ciudadanos, entidades u organismos, en tanto constituyen factores esenciales para regular la conducta de unos y otros en la Sociedad y para hacer habitable nuestro planeta. (Ídem).

Hay una responsabilidad directa en la gestión de los asuntos públicos, que cabe exigir a los gobiernos, así como a las empresas. Las corrupciones sus nuevas y cambiantes formas de expresión constituye, además de un delito, también un modo de desorganización de la sociedad. (Ídem.2).

**Lo anteriormente expuesto no contradice para nada la**



necesidad de establecer por parte de la administración pública una relación con el sector privado donde no se pierda el sentido social y de progreso que debe primar en la misma en beneficio de la Sociedad. Un proceso de alianza bien planificado, implementado, conducido y controlado debe dar Buenos resultados en él; mediano y largo plazo promoviendo un Desarrollo sostenible, ahí la responsabilidad de la administración pública, una administración para el desarrollo y el bienestar social.

Las sociedades en su conjunto están buscando alternativas más efectivas y los gobiernos en todos los países tienen que enfrentar escenarios complejos y desafiantes. Las tendencias a nivel mundial, sus dinámicas en todos los ordines, requieren de una gran e importante capacidad de previsión de las administraciones publicas en todos y cada uno de los países.

En medio de escenarios complejos como en el caso de Cuba, tanto los ciudadanos como los actores sociales buscan alcanzar mayor satisfacción de sus necesidades y una mejor vida, lo cual es normal. La administración pública debe y tiene que trabajar y enfocarse en lograr lo anterior y liderar una correcta relación público-privado conducente a ese fin es posible.

#### **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 pri-

mer e importante reto y tiene que estar a tono con los tiempos.

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 dudas a dar respuesta efectiva a los requerimientos de la sociedad (Ídem).

El accionar del gobierno demanda nuevas dimensiones, nuevas aristas que guíen el pensamiento y la práctica de la gestión. En tal dirección, cabe señalar que, en las organizaciones gubernamentales, especialmente en sus equipos directivos, se requieren importantes cambios de enfoques a la hora de gestionar los procesos. (Cárdenas, 2017, p.203)

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 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.

Más en la actualidad, cuando en Cuba se viven cambios radicales reflejados en: la descentralización, los estímulos al

financiamiento del desarrollo local y la auto sustentabilidad alimentaria. (Pérez, 2017, p.40)

Junto a lo anterior, resulta también necesario el perfeccionamiento del estado, modernizando y adecuándolo a las necesidades de la sociedad actual, el comportamiento de sus instituciones y también del personal que realiza sus funciones para dar respuesta a los retos de todo tipo.

En el proceso de modernización del Estado y la administración, se debe fomentar la colaboración entre los sectores público y privado en beneficio social.

Es necesario potenciar e impulsar el proceso inversionista para poder lograr un desarrollo en el mediano y fundamentalmente largo plazo. Este proceso debe y tiene que ser liderado por la administración, ordenando, incentivando, priorizando los cambios y reformas necesarias en el modelo productivo llevando a cabo diferentes proyectos productivos, infraestructurales etc.

En esta alianza público-privado, se puede promover la explotación de los bienes de titularidad pública y buscar que lo público sea más eficiente y sostenible. Todo lo anterior se puede llevar a cabo velando no afectar los derechos sociales y la titularidad pública. (Gutiérrez, 2018, p. 6).

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.

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.

La administración pública tiene que garantizar estabilidad versus crisis del sistema, con la consecuente afectación ciudadana. (Ídem).

De esta manera, la administración pública tiene la responsabilidad política, social, histórica de ser una administración para el desarrollo y el bienestar social.

La asociación y /o relación público-privado es una realidad y una necesidad para promover un desarrollo sostenible y llevar a cabo un proceso inversionista 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; Lourdes Tabares Neyra. (2017): administración Pública Conceptos y Realidades. Capítulo V, La información y la comunicación en la administración pública. Casa Editorial Ruth. Panamá.
- Columbie Santana, Mariela. (2017): Ética de la administración pública administración Pública Conceptos y Realidades. Capítulo V, La información y la comunicación en la administración pública. Casa Editorial Ruth. Panamá.
- Gutiérrez Castillo, Orlando et al. (2018): Retos en la modernización de la administración pública en cuba: Ponencia. Evento Internacional ANEC. La Habana Cuba.

Iglesias Morell, Antonio et al. (2018): administración y gestión públicas. Tendencias internacionales y retos para Cuba. Ponencia. Evento Internacional ANEC. La Habana Cuba.

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.

## 05 MONITOREO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA CREAR VALOR

*Dr. Silvio Calves Hernández. Profesor Titular, Profesor Consultante, Universidad de la Habana*

*Msc. María Mercedes Machín Hernández. Prof. Auxiliar. Jefa de Dpto. administración Pública. Escuela Superior de Cuadros. Del Estado y del Gobierno*

### 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 tra-

bajar por agregar valor con efectividad y eficiencia en los siguientes objetivos:

1. Elevar la calidad de vida de la población.
2. Incrementar el desarrollo económico.
3. Garantizar la seguridad de los ciudadanos.
4. 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 traspiés 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 publicas 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 a 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 enca-

mina 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:

1. el resultado propiamente dicho,
2. el uso o empleo de ese resultado.
3. 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.

En 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 inter gubernamentales 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 enfrente-



mos.

### **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, 20) 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,20: 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 aténen 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 So-

cial (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 (20) 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:

1. Con las transformaciones que genera la actualización del modelo económico cubano el enfoque a se-

guir se direcciona desde las demandas y necesidades de los ciudadanos hacia la optimización del proceso de atención al ciudadano.

2. 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.
3. 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.
4. 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.
5. Se corrobora que el uso de indicadores permite arribar a conclusiones sobre lo que está pasando, por qué está pasando y en que 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. (20). Indicadores de desempeño del sector público. Disponible en [http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S900\\_es.pdf](http://www.repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5611/S900_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](http://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](http://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/5/391/marzo2010\\_lucy.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/5/391/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.



*El libro: Retos en la Gestión ha sido compuesto con las fuentes Fontin 10-12 y Fontin SmallCaps 12 24. Se terminó de editar el 28 de junio de 2022.*