
Función social de los servicios públicos en Cuba. Retos en el contexto actual

Social Function of Public Services in Cuba. Challenges in the Current Context

Dra. Noris Tamayo Pineda

Directora

Centro de Estudios de la Administración Pública

Universidad de La Habana

Cuba

noris@ceap.uh.cu

Fecha de enviado: 23/05/2017

Fecha de aprobado: 19/07/2017

RESUMEN: El artículo aborda un tema de particular actualidad en medio del proceso de actualización del modelo económico y social cubano, que impone una mirada crítico-constructivista al funcionamiento de la Administración Pública y de manera particular a los servicios públicos por ser su actividad esencial. Se presentan aspectos conceptuales importantes a tener en cuenta en torno a la función social de los servicios públicos y se hace un análisis de su comportamiento en el plano nacional, reflexionando sobre sus retos lo que incluyó la revisión de su función social cimera, de las sinergias que deben suscitarse con otras funciones dentro de la sociedad a partir de su identificación y de los desafíos que éstos enfrentan en la defensa de nuestro proyecto social socialista.

PALABRAS CLAVE: servicio público, función social, sostenibilidad, Cuba.

ABSTRACT: The article addresses a topic of particular relevance in the midst of the process of updating the Cuban economic and social model, which imposes a critical-constructivist view on the functioning of the Public Administration and in particular on public services as its essential activity. It presents important conceptual aspects to take into account about the social function of public services and an analysis of their behavior at the national level, reflecting on their challenges, which included the revision of their social function, synergies Which must be raised with other functions within society based on their identification and the challenges they face in the defense of our socialist social project.

KEYWORDS: public service, social function, sustainability, Cuba.

La visión nacional cubana defiende una sociedad próspera, sostenible, democrática, socialista e independiente. Para la concreción de estos legítimos principios se exige replanteamientos en la concepción de la gestión y el funcionamiento de la Administración Pública, partiendo de una clara visión del papel que le corresponde en la sociedad con énfasis en la concepción imperante en torno a los servicios públicos por ser su actividad primordial sobre la base de las políticas estatales, las leyes y normas jurídicas vigentes (Gordillo, 2003) y sin perder de vista que debe primar el propósito de generar niveles crecientes de desarrollo económico y social que repercutan en la elevación de la calidad de vida del pueblo.

Frente a este contexto de exigencias transformadoras, la Administración Pública cubana viene obligada a enarbolar de manera permanente el concepto de que *“Revolución exige cambiar todo lo que debe ser cambiada con sentido de momento histórico”* imponiendo ello, desafíos que impulsan a una mirada intencionada a la función social que configura el servicio público y a los cambios paradigmáticos que deberán paulatinamente introducirse para el ejercicio pleno de las demás funciones sociales que le son inherentes.

Algunas ideas en torno al servicio público y su función en la sociedad

Cualquier análisis que se pretenda, debe partir del reconocimiento expreso que el servicio público es una función social, una obligación que en este marco se impone a los representantes de los poderes públicos, derivando una apretada relación entre la posición de poder y la obligación de cumplir ciertas actividades expresadas en la prestación de determinados servicios (Matilla, 2008).

La propia evolución de la Administración Pública ha revelado su esencia eminentemente prestacional y su naturaleza servil; empero, a la luz de la contemporaneidad, esta visión deberá ser evaluada con un sentido holístico; hoy por hoy, la Administración Pública es también organización; dirección; gestión; y en su funcionamiento inter y transdisciplinar sobresalen los servicios públicos como su actividad primordial cubriendo un cimero espacio y manifestando un vínculo entre los poderes públicos y los ciudadanos, confirmando, de tal suerte, la tesis de las relaciones sociales (Cucarella & Hernández, 2015).

Toda prestación de un servicio público está caracterizada por tener por objeto una prestación que consiste en el uso de un bien o de un recurso que tiende a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad (Matilla, 2008). De igual manera quién recibe un servicio obtiene una prestación en virtud de la cual podrá satisfacer disímiles necesidades, siempre de carácter esencial; por tanto, son actividades encaminadas a satisfacer principales intereses que afectan el desarrollo de la vida de los ciudadanos por lo cual deben tener carácter general, permanente, continuo y su dirección, regulación y control están a cargo del Estado, el cual viene llamado a dirigirlos al fijar los parámetros generales de la prestación; a regularlas al establecer las condiciones técnicas, económicas y de calidad de los mismos; y a controlarlas ante el deber de garantizar una prestación eficiente y adecuada velando por la protección de los derechos de los usuarios.

No toda Administración Pública es servicio, en tanto las relaciones sociales nacen y se desarrollan del servicio público. Éste se debe erigir en una efectiva actividad para el logro de la misión existencial de dicha Administración, o sea para la satisfacción del interés público; así su

régimen jurídico marca el rol equilibrador y garantizador¹ de este fin; el reto está en ponderar el interés que anima la voluntad política del Estado con los intereses de la ciudadanía y es aquí donde los servicios públicos y en particular los llamados servicios esenciales alcanzan especial relevancia.

Cabe asumir, en este orden, que Estado y Gobierno son *per se cosa pública*², amén de la existencia de otra, llamémosle, línea privada que trabaja para el público; no se trata, por consiguiente, del simple término “público”, sino más allá, me refiero a: *de y para el público*. Por un lado, el Estado debe asumirse como forma política y jurídica de organización social humana; en tanto el Gobierno considerado una actividad concreta del Estado en el conglomerado de funciones que le son inherentes a este último, debe ubicarse como parte del mismo. Consecuentemente, lo gubernamental es una parte de lo estatal, debe ser limitado jurídica y políticamente a una actividad que se basa en una autoridad especial, y que no debe significar nunca el control de la soberanía pues esta y en consecuencia, el poder, lo debe conservar el pueblo. Así las cosas, lo gubernamental puede ser una parte de lo público pero no es todo lo público; hoy por hoy pudieran cobrar tal significado, si son creados y controlados por y desde la soberanía popular. Solo la participación ciudadana, como principio de actuación y organización de la Administración Pública, es la vía idónea de ese gobierno en movimiento que se erige en el canal para la auténtica materialización de otro principio supremo, que no es otro que el interés público.

Ahora bien, lo público no es solo lo estatal-gubernativo; lo público debe ser lo popular pensado y protegido por lo estatal-gubernativo y ejecutado por lo administrativo³, y a la postre controlado y evaluado por el pueblo. Se puede

administrar lo público siempre que la regulación de las formas de esa administración sea pública, es decir, siempre que las normas de orden público que regulen quién, cómo y hasta dónde se administra, sean creadas o deliberadas y evaluadas por el pueblo, por lo cual, siguiendo coherentemente esta afirmación, se puede prestar un servicio público, no necesariamente a través de instituciones públicas.

Ciertamente en la palestra internacional asistimos a una privatización transnacionalizada de los servicios, y aunque tal realidad no puede desconocerse, más bien me enfoco en la necesidad de reconocer en la praxis, a la concesión administrativa como uno de los mecanismos más apropiados para la transferencia de la gestión del servicio público de manos de la Administración Pública a manos de particulares o de personas jurídicas individualizadas donde se traspasan ciertos poderes de la Administración Pública al particular que considere más adecuado para la prestación de un servicio pre determinado; abrir las puertas a la iniciativa privada no presupone por parte del Estado el abandono del servicio.

Queda claro, en este entramado de metas dentro de la actividad prestacional, que la función social cimera que debe cumplimentar el servicio público en cualquiera de sus modalidades, es suplir el interés general, traducido ello a la necesidad de la colectividad como fenómeno plural, pero esto aparejado a otras funciones que en el orden social complementan este principal empeño del servicio en su función de saciar el sagrado interés público.

El servicio público en Cuba. Sus retos en la sociedad contemporánea

En Cuba son asumidas las nociones de servicio público a partir de un pensamiento

doctrinal y legal⁴ que consagra el principio de igualdad y asequibilidad desde la norma suprema de la nación. Hoy, este tema en el plano interno adquiere especial relevancia al calor de las transformaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que se vienen suscitando y que responden en gran medida a un reajuste de la Administración, con un incuestionable impacto para la vida en sociedad, máxime si a tono con lo postulado en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Estado y la Revolución aprobados en el VI Congreso del PCC apostamos por una sociedad próspera y con un desarrollo sostenible.

En el orden normativo deben ser objeto de revisión muchas aristas sobre la cuales giran los servicios públicos como las mencionadas anteriormente; solo citando algunos ejemplos de aquellos servicios esenciales⁵ nos percatamos de la necesidad de identificar jurídicamente y regular por procesos la satisfacción en su funcionamiento en cuanto al resultado palpable de los mismos. Por tanto, es necesario determinar cuáles servicios públicos se consideran esenciales en régimen de monopolio estatal para establecer, por la misma vía, las garantías de su efectiva prestación en el nuevo escenario económico del país.

Ante la premisa de que solo podrá reservarse al sector público una actividad cuando se trate de servicios esenciales, deberá considerarse que estos constituyen las aspiraciones de la sociedad en un momento histórico determinado, formalizándose en forma de ley a través del órgano legislativo del país en cuestión. En este orden llamo la atención en la polémica, ya enunciada, que genera el término de público; deberá siempre tenerse claro que podemos estar en presencia de un servicio público y un servicio para el público.

Cierto es que en la actual concepción de la Administración Pública las potestades entre el poder público y las garantías que se deben plasmar y asegurar a partir de recursos legítimamente utilizables por quienes consideran desconocido un derecho legítimo, están desequilibradas y que en el mismo orden, no se concibe atinadamente, en la praxis, el concepto de interés público, interpretándose, en no pocas ocasiones, como interés del Estado, cuando efectivamente no se deben confundir.

En el proceso de perfeccionamiento normativo cubano se impone la acción de completar las zonas de desregulación referente a bienes públicos y de dominio público, agotando además la ordenación coherente e integrada de figuras que tributan a estas categorías, como lo es el servicio público.

Es impostergable, rescatar la figura de la concesión administrativa⁶, la cual adquiere especial trascendencia en el momento histórico actual, por diferentes razones pero muy especialmente dado a que la inversión extranjera demanda para su mejor efectividad de un sistema institucional -legal acorde a los referentes internacionales y por otro lado estar apto para propiciar la protección de los acuerdos negociables⁷.

En opinión de la autora, lo más utilitario en el contexto nacional es no desenfocarse del objeto de la prestación y tener en cuenta que independientemente del sujeto que lo genere, las características y principios que rigen la actividad deben llegar al público que es su destinatario y es quien, a la postre, debe quedar debidamente complacido, con énfasis en aquellos servicios que deben ser catalogados esenciales para la vida del ciudadano.

Se trata de una cadena cuyos eslabones deben estar bien insertados. La Administración Pública ostenta poderes, así la potestad

organizatoria; reglada; reglamentaria; discrecional, sancionatoria y expropiatoria, por ejemplo, aseguran la concreción de un determinado servicio dentro de una relación jurídico-administrativa.

Junto a esos poderes deben asumirse deberes por parte de la Administración Pública que también desempeñan un importante rol, en primer lugar identificaríamos el deber de servir, de satisfacer el interés colectivo y a la par hacerlo con la debida eficiencia y eficacia.

Como se ha dejado sentado, los servicios públicos tienen determinadas características y principios rectores⁸ que definen su vigencia; pautas péticas, íntimamente relacionadas y cuya inobservancia laceran la efectividad de la prestación propiamente dicha y en consecuencia tributan al descrédito de la Administración Pública.

No puede hablarse de estos principios si se apartan de aquellos que le son propios a la Administración Pública en cuanto a su organización y funcionamiento⁹. A la sazón, se prefiere, en el afán de revolucionar la prestación del servicio, tener a vista principios básicos a los efectos de lograr, en particular, una auténtica asequibilidad, interpretada como la materialización exacta del servicio, evaluada con el pleno acceso de todos los ciudadanos.

También la Administración Pública ostenta derechos, al igual que los llamados administrados, los que deben ser protegidos; en el caso de los servicios públicos, sus usuarios son objeto de tutela jurídica; mi intención no es detenerme en los derechos sino remitirme a los deberes. No solo la Administración Pública, asume tales compromisos, los administrados también asumen deberes. Dichos deberes, en nuestra opinión, deben ser interpretados como obligación jurídica, en tanto su no asunción,

puede provocar consecuencias jurídicas de diferente índole.

Tal y como se reconocen deberes de la Administración, como es la de alcanzar su meta de suplir el interés general, de la misma forma, es decir, como consecuencia de la misma; al administrado se le imponen deberes que éste no puede dejar de cumplir y que forman parte del compromiso que él contrae por el solo hecho de ser miembro integrante de la sociedad. Esos deberes rigen para todos quienes forman parte de dicha colectividad. Entre ellos hay algunos que son mencionados expresamente por la Constitución y otros que emanan de su reconocimiento legal. La inobservancia de estos deberes por parte de los administrados no conlleva a la responsabilidad administrativa, pero en algún caso, podría conducir a la responsabilidad penal.

Por tanto, camino al perfeccionamiento, en el empeño de saciar los intereses públicos; debe la Administración Pública, en el uso de sus potestades, y en el ejercicio de sus derechos, asumir el deber consciente de servir a través de un sistema que implique al ciudadano desde todos los ángulos, el cual tendrá que asimilar deberes sustentados en un régimen jurídico que se interprete como garante de los objetivos y metas a alcanzar.

Es necesario un modelo cubano de estructuración y funcionamiento por procesos que revele la perspectiva integradora que le es característico y que permita dejar determinado, jurídicamente, los servicios públicos que se consideran esenciales en régimen de monopolio estatal, la determinación de las diferencias entre el servicio público y el posible servicio público prestado por el sector cooperativo y privado, abriendo mucho más las puertas al emprendimiento, la creatividad de las instituciones y el ciudadano y en donde el espacio local, sea un

eje propulsor de desarrollo y ampliación de los referidos servicios.

Si bien es cierto que los servicios públicos cubanos están marcados por su sectorialidad y por ende cada uno de ellos, en particular, cumple determinadas funciones sociales las que le son inherentes como sello distintivo de cada uno, esto no desdeña el reconocimiento de que todos persiguen el objetivo común que se traduce en su función social suprema en pos de saciar el interés colectivo pero que otras funciones sociales acompañan y coadyuvan al cumplimiento de la citada función social principal. La sinergia que debe producirse entre todas estas funciones permite alcanzar la satisfacción plena en el ámbito social.

De lo anterior se colige que al calor de las relaciones sociales, viene alistado el servicio público, luego de colocar en la pirámide de sus objetivos a cumplir, al interés público, tiene que situar en su justa medida, el catálogo de funciones que deberá ejercer como complemento del deber cívico antes señalado; entre estas funciones sociales cabe señalar:

1. Asegurar la prestación de servicios sobre bases racionales que no se aparten del proyecto social de nación, que descansa en valores y principios socialistas.
2. Promover la creatividad, rechazando el dogmatismo, el misticismo, la irracionalidad.
3. Disponer de un nivel racional de medios materiales-financieros que permita enfrentar la demanda de aquellos servicios esenciales para la vida humana.
4. Disponer de un nivel razonable de medios personales (dígase hombre) que permitan direccionar y ejecutar el servicio.
5. Conocer nuestro medio natural y social. El conocimiento detallado de la variable geoespacial nacional, la distribución de sus recursos naturales, el conocimiento del

asentamiento poblacional donde va a tener lugar la prestación, que transita por el estudio previo de su memoria histórica, tradiciones, costumbres, de los flujos demográficos, de la identificación exhaustiva de las vulnerabilidades de la comunidad y grupos humanos en cuestión.

6. Velar por la efectiva conservación y protección del medio ambiente, en resguardo del interés colectivo.
7. Mantener la prestación sin interrupciones, de manera continua, regular, permanente sobre la base de los parámetros de calidad preconcebidos.
8. Permitir el acceso de todos los ciudadanos al servicio, sin distinción alguna, desarrollando la actividad bajo condiciones económicas que lo permitan.
9. Articular capacidades nacionales e internacionales orientadas a la solución de problemas del desarrollo local.
10. Educar y preparar técnicamente a los trabajadores que permita una adecuada capacidad de aprendizaje tecnológico que haga posible una mejor prestación del servicio.
11. Mantener una actitud receptiva y a la vez crítica y selectiva respecto a la prestación.
12. Garantizar el correcto funcionamiento del servicio, contando con los medios para amparar y proteger los derechos e intereses legítimos de consumidores y usuarios y brindando la posibilidad de que éstos puedan reclamar consecuentemente ante arbitrariedades, desviaciones, excesos y errores cometidos.

El principal reto estaría en lograr la armoniosa articulación de todas estas funciones que permitan el cumplimiento cabal de la compleja pero posible función social que se sitúa

en la cúspide piramidal de la nación en aras de la satisfacción del interés general en pos de consolidar una sociedad cada vez más justa, próspera y con un desarrollo sostenible; en este caso estaremos asistiendo, según el ideario martiano, a una auténtica sociedad de todos y para el bien de todos.

Conclusiones

En Cuba a partir del reconocimiento constitucional del servicio público, se debe avanzar hacia un nuevo estadio que consentido constructivista permita proyectarse sobre los problemas que saltan a la vista en el tráfico jurídico-administrativo con acciones que faciliten el ejercicio cada vez más eficaz de las funciones sociales y que deben potenciar la concreción de la esencial función a asumir. Resulta imperativo introducir metamorfosis en las aristas aludidas; por tanto la sociedad contemporánea exige un replanteo en la visión que a tenor de esta figura jurídica se fragua, asegurando que tal categoría asuma plenamente la función social cimera que ostenta unida al resto de las funciones que la complementan en el empeño del mejoramiento de la calidad de vida ciudadana y de la construcción y consolidación de una sociedad cada vez más atemperada a la dinámica internacional sin apartarnos del proyecto social socialista que defendemos; colosal reto que tienen hoy las presentes y futuras generaciones de cubanos.

Notas:

¹ Al decir de García de Enterría: *"El Derecho Administrativo no es un derecho privilegiado. (...) existe todo un cuadro de garantías para los ciudadanos radicadas en un último extremo de su titularidad de derechos fundamentales que configura una situación de equilibrio"*. García de Enterría, Eduardo y Tomas - Ramón Fernández.

Curso de Derecho Administrativo I, duodécima edición, Thomson, Civitas, pág.19.

² Resulta interesante evaluar esta aseveración vista de su interpretación más primogénita, devenida de la Antigua Roma asociada al término en latín *Res pública* o al vocablo inglés *Commonwealth*, donde el término en cuestión es asumido como una cosa que no es considerada propiedad privada, sino que es de uso público. Véase: Fernández Bulté, Julio; y Tamayo Pineda, Noris. *Perfeccionamiento del marco regulatorio de la Administración Pública cubana*. Ponencia presentada en el marco del Congreso de la ANEC, octubre, 2013, Palacio de Convenciones, La Habana, pág. 5.

³ Icónica deviene la célebre frase conceptualizadora de Charles Bonnin, cuando apuntó: *De la institución de la sociedad brota el gobierno y del gobierno nace la administración... El Estado es la organización política del pueblo, por lo que la Administración no puede ser considerada una institución distinta del Estado... Gobernar es dirigir, ordenar, supervisar, administrar es obrar directamente... El gobierno es el pensamiento que dirige; la administración el brazo que ejecuta*. Bonnin, Jean-Charles. *Estado, Gobierno y Administración*. « Principes de l'Administration Publique », Paris, 1808, pág.11.

⁴ Véase Constitución de la República de Cuba de 1976, reformada en 1992 y 2002. El art. 43 de la Constitución hace referencia a los servicios públicos como parte del Capítulo VI de la Igualdad al plantear: *"El Estado consagra el derecho conquistado por la Revolución de que los ciudadanos, sin distinción de raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional y cualquier otra lesiva a la dignidad humana: son atendidos en todos los restaurantes y demás establecimientos de servicio público."* Constitución de la República de Cuba de 1976, editora Política, 2006, Capítulo VI, Igualdad, artículo 43, pág. 9.

⁵ Dígase al respecto: Educación; Salud; Gas; Electricidad; Agua; Vivienda; Telecomunicaciones; Postales; Construcción de carreteras, infraestructura, puentes etc.; Transporte; Atención Comunal; Alimentación; Bancos (políticas); Fiscal

(presupuesto, impuesto, políticas, etc.); Seguridad ciudadana; Seguridad y asistencia social; Cultura; Deportes; Acueductos; entre otros.

⁷ Resulta interesante la reflexión que a tales efectos realiza la profesora María Teresa Lanza en texto elaborado por un colectivo de autores en Temas derecho administrativo cubano. Lanza López, María Teresa. La concesión administrativa de servicio público. Editorial Universidad de La Habana, 2004, pág. 23.

⁸ De gran utilidad, pertinencia y actualidad es el estudio acucioso realizado por el Dr. Matilla Correa con la figura de la concesión administrativa. Estúdiese a: Matilla Correa, Andry. Introducción al régimen jurídico de las concesiones administrativas encuba, Centro de Estudios de la Administración Pública, Universidad de La Habana, 2009, pág. 67.

⁹ Se resumen estos principios rectores, a saber: igualdad; que asume que los usuarios no pueden ser discriminados en cuanto al disfrute del servicio, tanto en lo relativo a su accesibilidad como en las condiciones del mismo. Así, todos aquellos usuarios que se hallen en una situación similar, deben recibir el mismo tratamiento y tener derecho a las mismas prestaciones; la –continuidad que impone la prestación del servicio de forma regular, permanente y no interrumpida, sin mediar causa suficiente que lo justifique; -mutabilidad, dado por la posibilidad que poseen los poderes públicos de modificar las condiciones de prestación del servicio; -calidad, que se define, subjetiva e inestablemente, a partir de un conjunto de elementos que conforman la adecuada prestación del servicio, entiéndase: seguridad, volumen, puntualidad, tiempo de espera, información al usuario, transparencia en todo el proceso de prestación, y todos aquellos que puedan ser considerados como necesarios para el disfrute del servicio por las personas. La calidad puede ser apreciada desde tres categorías: la calidad técnica; funcional y; social; y la -asequibilidad, que protege el acceso del usuario al servicio público, de tal manera que las condiciones económicas en las que ha realizarse la actividad tienen que hacerla asequible a los usuarios. Comúnmente este particular es garantizado por el

Estado, tanto si posee el monopolio de la prestación del servicio, como si es prestado por algún concesionario, en virtud de lo cual, este realizará subsidios a determinados sectores para facilitar la prestación del servicio.

¹⁰ Para referirse a los principios orgánicos y funcionales de la Administración Pública, no puede dejar de mencionarse los siguientes: legalidad; interés público; objetividad; doble subordinación; jerarquía; responsabilidad; competencia; control; concentración; desconcentración; centralización; descentralización; eficiencia; eficacia; autotutela; coordinación y la participación ciudadana.

Referencias:

- Gordillo, A. (2003). *Tratado de Derecho administrativo*. Tomo I, Parte General. 8va ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho administrativo.
- Matilla Correa, A. (2008). Derecho Administrativo y Servicio Público, trazos inconclusos desde una perspectiva histórica. En Cienfuegos Salgado, D. & Rodríguez Lozano, G.L. (Coord.), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cucarella Tormo, V. & Hernández Lahiguera L. (2015). *Servicios públicos, diferencias territoriales e igualdad de oportunidades*. Valencia: Fundación BBVA.