



Economía y Desarrollo

ISSN: 0252-8584

Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad
de La Habana (Editorial UH)

Triana Cordoví, Juan
Alianzas público-privadas en Cuba: retos y posibilidades
Economía y Desarrollo, vol. 165, núm. 2, Esp., e2, 2021
Dirección de Publicaciones Académicas de la Universidad de La Habana (Editorial UH)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=425577477012>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

UAEH 

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Alianzas público-privadas en Cuba: retos y posibilidades

Public-Private Partnerships in Cuba: Challenges and Possibilities

Juan Triana Cordoví¹* <https://orcid.org/0000-0002-6981-4243>

¹ Centro de Estudios de la Economía Cubana, Universidad de La Habana, Cuba.

* Autor para la correspondencia: juantrianacu@yahoo.es, jtriana@ceec.uh.cu

RESUMEN

El presente trabajo trae al debate de la realidad cubana el tema de las alianzas público-privadas (APP) y su posible utilización como instrumento que contribuiría a la transformación económica y social de la nación. En el artículo se examinan la experiencia internacional, las características principales de las APP, su utilización en diferentes realidades y los pros y contras de su funcionamiento. Atendiendo a los cambios que se han ido operando, la apertura a nuevos agentes, el nuevo papel de los territorios en el crecimiento y desarrollo y las restricciones presupuestarias que Cuba enfrenta, se adelantan algunas ideas sobre los retos y las posibilidades de la utilización de las APP en el país. Contrario a lo que pudiera pensarse, Cuba ha tenido experiencias positivas en tal sentido en el campo de la infraestructura, lo cual permitiría extenderla a otros segmentos de la actividad socioeconómica donde el Estado no logra satisfacer las necesidades existentes.

Palabras clave: Estado, instituciones, mercado.

ABSTRACT

This paper brings to the debate on the Cuban reality the issue of public-private partnerships (PPP) and their possible use as an instrument that would contribute to the economic and social transformation of the nation. The article examines the international experience, the main characteristics of PPPs, their use in different realities and the pros and cons of their operation. Considering the changes that have been taking place, the opening to new agents, the new role of territories in growth and development and the budgetary restrictions that Cuba faces, some ideas are advanced on the challenges and

possibilities of using PPPs in the country. Contrary to what might be thought, Cuba has had positive experiences in this regard in the field of infrastructure, which would allow extending it to other segments of socioeconomic activity where the State is unable to meet existing needs.

Keywords: *State, institutions, market.*

Recibido: 8/1/2021

Aprobado: 25/2/2021

Códigos JEL: O43, O17, P21

INTRODUCCIÓN

Las alianzas público-privadas (APP) pueden ser definidas de manera general como acuerdos entre los actores públicos y privados para el suministro de bienes, servicios y/o infraestructuras o como una «herramienta de ensamble» capaz de aunar los intereses de distintos sectores en un único objetivo tendiente a una acción colectiva que ponga en marcha toda la capacidad del país a fin de consumir la transformación económica (Cuadro 1).

Cuadro 1. El crecimiento de las APP

The use of public-private partnerships (PPPs) has taken off dramatically since the 1990s, with both developed and developing economies seeking novel ways to expand private participation in major infrastructure projects. This trend has been driven both by the desire to incorporate private-sector experience more closely in the provision of public infrastructure and the increasing pressure on public budgets. (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. IX)

En cualquier caso, pareciera que las APP surgieron y existen en aquellos países donde el mercado determina el curso de los acontecimientos y donde el predominio de la propiedad privada es determinante. Sin dudas, las insuficiencias y las potencialidades desde ambos lados (Estado y mercado) están en la raíz misma de su surgimiento y en especial de su utilización para alcanzar propósitos que unilateralmente no serían factibles de lograr. En la mayoría de los casos están dirigidas a generar servicios eficaces, combinar capacidades

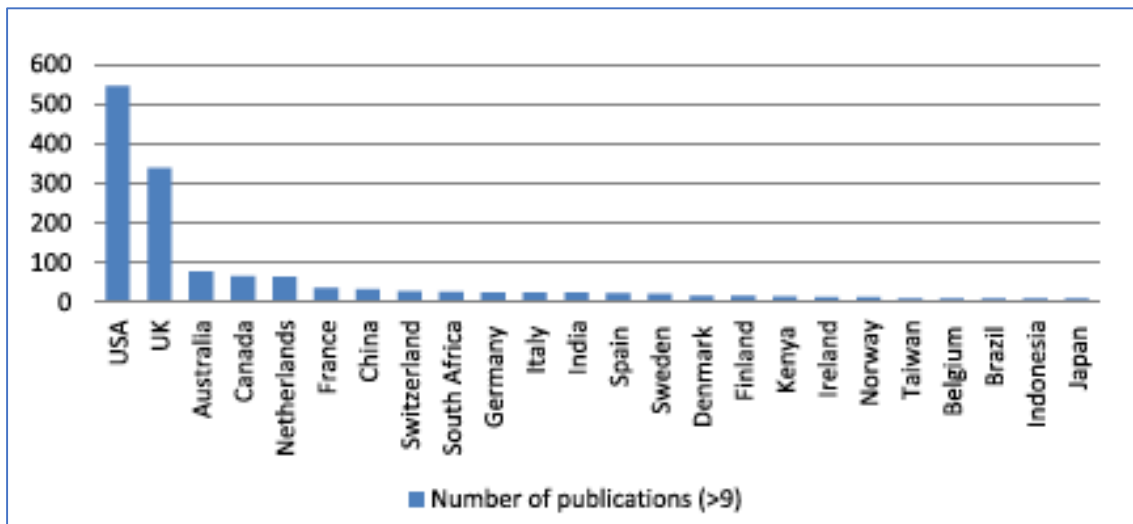
financieras, compartir metas de orden social decisivas en los programas de gobierno y permitir la obtención de lucros por parte de las empresas privadas en una combinación de propósitos que entrañan equilibrio y concertación de ambas partes. La idea de que las APP tienen como fin y resultado principal o único aliviar la presión fiscal sobre los gobiernos no parece tener un sustento real.¹

El presente artículo explora las posibilidades de la utilización de este recurso en los marcos del proceso de transformación de la economía cubana, para lo cual se examina la historia y evolución de las APP, se realiza una síntesis de sus diferentes definiciones y un balance de sus pros y contras. En la segunda parte del artículo se argumenta la posibilidad de su utilización en base a las características de la economía cubana y posteriormente se examinan dos sectores donde podría ser posible su utilización. El propósito de la investigación es traer al debate y a la consideración de la academia y de los decisores este recurso ampliamente utilizado en prácticamente todos los países, independientemente del grado de desarrollo que tengan.

APP: UN RECURSO COMÚN

En este epígrafe se atenderá a la historia y evolución de las APP, los asuntos asociados a la definición del concepto de APP, sus características fundamentales, así como a los problemas que más se discuten en la literatura que trata el tema.

Usando como proxy la producción bibliográfica sobre APP hasta el año 2014, salvo cinco países, las naciones donde más se habían desarrollado estas entidades son de mediano y alto desarrollo. De los cinco restantes, tres pertenecen al BRICS y son grandes economías mundiales, China, India y Brasil, que durante las primeras dos décadas de este siglo conocieron auges económicos sin precedentes (Figura 1).



Fuente: Roehrich, Lewis y George (2014, p. 113).

Figura 1. Publicaciones sobre APP. Distribución por países.

Aventurar una hipótesis utilizando la producción bibliográfica como proxy resulta arriesgado, pero parece existir una cierta correlación entre la solidez institucional de los países y el florecimiento y consolidación de las APP. Si bien en la literatura al respecto se reconoce que las APP han acompañado a los estados desde prácticamente sus inicios,² alcanzaron una popularidad muy grande a finales del siglo XX e inicios del siglo XXI.

Surgidas al calor de los déficits del Estado para proveer determinados servicios o facilidades de infraestructura, las APP han evolucionado desde sus orígenes modernos, pensadas y construidas para llenar aquellas carencias y que bien manejadas han funcionado como complemento del esfuerzo desde el Estado para la provisión de un servicio, hacia un recurso importante en las estrategias de crecimiento y desarrollo de muchos países, independientemente de su grado de desarrollo. En el texto *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Devlin y Mogliansky (2010) desarrollan preferentemente esta idea.

Chile, Colombia y Brasil parecen encabezar en América Latina los esfuerzos por utilizar estas entidades. Instituciones como Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco Latinoamericano de Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo se han sumado al esfuerzo aportando no solo capital, sino también recursos para la capacitación de los equipos que se ocupan de estos temas en los países de la región. El Banco Mundial también ha tomado parte en el desarrollo de las APP desde la construcción de capacidades institucionales, entrenamiento de personal, hasta la asesoría metodológica.

Lograr mejoras palpables en la calidad y la eficiencia de la prestación de determinados servicios a los ciudadanos debe ser el objetivo principal de las APP.³ De la misma forma, poder captar recursos del sector privado hacia proyectos de beneficios público para contribuir a aflojar la presión fiscal que generalmente padecen los estados (Jomo *et al.*, 2016) es otro de los propósitos declarados.

La posibilidad de disponer de instituciones que puedan tener los márgenes de eficiencia del sector privado y a la vez el compromiso general con el bienestar público (Velásquez, 2009) es, sin dudas, una de las razones principales del auge de las APP.⁴ Sin embargo, en el transcurso de los años, ese propósito puntual devino en una percepción más amplia de estas y han sido entendidas también como un instrumento para alcanzar metas importantes de desarrollo y como un recurso para construir mejores y más sólidas estrategias de crecimiento y progreso.

Según Devlin y Mogliansky (2010), «en general, esas estrategias no son creación exclusiva del gobierno central, sino que surgen de alianzas público-privadas que contienen elementos de orientación política, participación de la sociedad civil y creación de consenso o, como mínimo, entendimiento público» (p. 27). Pensar en la posibilidad de la utilización de las APP en las estrategias de desarrollo nacionales como un instrumento capaz de imprimirle mayor solidez y consistencias a las políticas asociadas a dichas estrategias parece no solo recomendable, sino también posible. En la literatura se reconoce que las APP se fundamentan en cuatro principios esenciales:

1. La existencia de una serie de bienes y servicios que debido a fallas de mercados (existencia de monopolios naturales, bienes públicos o presencia de externalidades) deben ser supervisados por el Estado.
2. La certeza de que el sector privado puede contribuir a una mayor eficiencia y calidad en la asignación de recursos públicos.
3. La necesidad de definir una adecuada distribución de riesgos entre el sector público y el sector privado para que la relación funcione lo mejor posible.
4. La participación del sector privado en todas las fases del ciclo de proyecto (diseño, construcción, financiación, mantenimiento y operación) puede ser beneficiosa para la provisión de bienes y servicios públicos. (Vasallo e Izquierdo, 2010, p. 101)

De igual manera, son reconocidos la existencia de diferentes definiciones y el uso del concepto por diversos países de acuerdo a sus propias características y necesidades.⁵ En otras palabras, no parece posible encontrar una definición «única». En todo caso, se acepta que el concepto varía de país en país (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018) y de propósito en propósito. Un intento de síntesis de esas diferencias en cuanto a la definición conceptual se ofrece en la Tabla 1.

Tabla 1. Diferentes definiciones de APP

Definición	Dimensiones
Un acuerdo entre dos o más entidades. Ello les permite trabajar cooperativamente hacia objetivos compartidos o compatibles y en el que hay un cierto grado de compartir autoridad y responsabilidad, conjunta inversión de recursos, toma de riesgos compartidos y beneficio mutuo. (HM Treasury, 1998)	Relación interorganizacional Cooperación Objetivos compartidos Inversiones conjuntas Riesgo compartido
Las alianzas público-privadas están en curso acuerdos entre el gobierno y organizaciones del sector privado en las cuales la organización privada participa en la toma de decisiones y producción de un bien público o servicio que tradicionalmente ha sido proporcionado por el sector público y en el que el sector privado comparte el riesgo de eso producción. (Forrer <i>et al.</i> , 2010)	Riesgo compartido Relación interorganizacional
Un contrato legalmente vinculante entre el gobierno y el sector de negocios para la provisión de activos y la entrega de servicios que asigna responsabilidades y riesgos comerciales entre los varios socios. (Partnerships British Columbia, 2003)	Gobernanza contractual Asignación de riesgos
La característica principal de un PPP, en comparación con el enfoque tradicional para la provisión de infraestructura, es que agrupa la inversión y prestación de servicios a largo plazo. Por la duración del contrato, que puede durar hasta veinte o treinta años, el concesionario administrará y controlará los activos, generalmente a cambio de tarifas de usuario, que son su compensación por la inversión y otros costos. (Engel y col., 2008)	Agrupación Prestación de servicios Contrato a largo plazo
Asociaciones que incluyen contratos arreglos, alianzas, cooperativas acuerdos y actividades de colaboración utilizadas para el desarrollo de políticas, apoyo a programas y entrega de programas gubernamentales y servicios. (Osborne, 2000)	Gobernanza contractual Relación interorganizacional
Una relación que consiste en compartir objetivos compatibles y una reconocida distribución de roles específicos y responsabilidades entre los participantes que puede ser formal o informal, contractual o voluntario, entre dos o más partes. La implicación es que hay una inversión conjunta de recursos y por lo tanto una asunción compartida de riesgos, distribución de autoridad y beneficios para todos los socios. (Lewis, 2002)	Relación interorganizacional Objetivos compartidos Inversiones mutuas Riesgo compartido Distribución de beneficios
Una relación que implica compartir el poder, trabajo, soporte y/o información con otros para el logro de objetivos conjuntos y/o beneficios mutuos. (Kernaghan, 1993)	Relación interorganizacional Cooperación Poder e información compartidos Objetivos compartidos

Fuente: Roehrich, Lewis y George (2014, p. 112)

No obstante, se pueden identificar un grupo de características esenciales comunes que han distinguido a las APP, independientemente de los países y los sectores en que estén focalizadas:

- a) Un acuerdo a largo plazo entre una entidad gubernamental y una empresa privada, en virtud del cual la empresa privada proporciona o contribuye a la prestación de un servicio público.

- b) La empresa privada recibe un flujo de ingresos, que puede ser de asignaciones presupuestarias del gobierno, de los cargos de los usuarios o de una combinación de ambos, que depende de la disponibilidad y la calidad del servicio contratado. Por lo tanto, el acuerdo transfiere el riesgo de la entidad gubernamental a la empresa privada, incluida la disponibilidad del servicio o el riesgo de demanda.
- c) La empresa privada generalmente debe realizar una inversión en la empresa, incluso si está limitada, por ejemplo, al capital de trabajo.
- d) Además de las asignaciones presupuestarias, el gobierno puede hacer más contribuciones, tales como: proporcionar o permitir el acceso a la tierra; contribuyendo con activos existentes; o proporcionar financiamiento de deuda o capital para cubrir gastos de capital. El gobierno también puede proporcionar varias formas de garantía que permitan compartir el riesgo de manera efectiva entre el gobierno y la empresa privada.
- e) Al final del contrato de APP, los activos asociados vuelven a ser propiedad del gobierno. (Jomo *et al*, 2016, p. 5)

Por último, también se ha podido identificar la existencia de una gran variedad en las formas que adoptan las APP. El rango es relativamente amplio y va desde aquellas APP con un alcance limitado, donde el socio privado se ocupa únicamente de administrar un activo existente o entregar un servicio, hasta aquellas otras donde la parte privada se responsabiliza con el diseño, la construcción, el financiamiento, la operación y la administración del activo en cuestión (DEBFOM, por sus siglas en inglés).⁶

Dentro de ese rango existen múltiples formas contractuales, asociadas en un por ciento elevado al diverso grado de separación respecto de la propiedad de los activos y la asunción de riesgos entre el sector público y privado.⁷ En cuanto a los sectores en los que son más comunes las APP, siguiendo el mismo proxy de las publicaciones, es posible afirmar que los sectores de la salud, la educación, el transporte y la vivienda, junto al desarrollo urbano, concentraron la mayoría de los proyectos de APP en sus primeros años. Todo indica que en la actualidad la mayor cantidad de proyectos están concentrados en el sector de las infraestructuras. Una síntesis de las tendencias actuales en ese sector se presentará al final del presente epígrafe.

Los estudios de la bibliografía sobre APP también han identificado tres elementos centrales en la discusión sobre su papel, estos son: acerca de sus resultados, sobre las

políticas hacia las APP y sobre la práctica de los proyectos de Roehrich, Lewis y George (2014).

Acerca de los resultados de las APP parece existir convergencias y divergencias en dependencia incluso del sector de los proyectos. No obstante, hay coincidencia en que una de las ventajas principales está en la libertad que conceden las APP para permitir que el Estado se concentre en temas claves como la provisión del servicio y la obtención de mayor eficiencia en la ejecución y entrega de proyectos por parte del sector privado.⁸ Las preocupaciones en cuanto a los resultados están asociadas a los siguientes factores: la capacidad limitada del contratista en comparación con el tamaño del proyecto, los costos de transacción suelen ser demasiado altos a lo largo del ciclo de vida del proyecto, la existencia de una integración limitada entre modelos de servicios y el diseño y entrega de infraestructura, así como la poca o débil innovación (Barlow y Koberle-Gaiser, 2009). También se han identificado elementos en contra de la utilización de las APP (Hall, 2015):

- Posibilidad de convertirse en una forma encubierta de privatización de recursos del Estado.
- Captura del Estado por parte del sector privado.
- Utilización de bienes públicos con fines privados.
- Subordinación de los objetivos del sector público a los intereses privados.
- Formas encubiertas de subordinación a intereses supranacionales
- Posibilidad de ser utilizadas por grandes compañías transnacionales para afianzar su poder.
- Utilización por agencias de cooperación para favorecer a compañías de sus países en la captura de espacios de mercado del país receptor.

Respecto a las políticas, los temas predominantes en los estudios se han concentrado en asuntos de tipo financiero y contable, los referidos a la asignación de riesgos y aquellos asociados a la estabilidad (o inestabilidad) política, debido a la extensión de los proyectos en el tiempo que muchas veces sobrepasa un mandato de gobierno, y a la capacidad real de las APP para entregar los servicios y las infraestructuras adecuadas al sector público. Los problemas asociados a la práctica de las APP están referidos a temas de orden meso y micro, tales como las relaciones interorganizacionales, la transferencia de lecciones

aprendidas de un proyecto a otro, incentivos y problemas contractuales (Roehrich, Lewis y George, 2014).

Un asunto en el cual resulta conveniente detenerse es en el papel de los gobiernos subnacionales en el desarrollo de proyectos de APP. Aquí también existen diferentes apreciaciones.

En el caso específico de América Latina, no parece que los gobiernos subnacionales (estadales, provinciales y municipales) puedan desarrollar este tipo de proyecto. Entre otros factores ello se debe a que, por lo general, los proyectos de APP responden a «necesidades nacionales» y se manejan desde el aparato estatal nacional; muchas veces los gobiernos subnacionales no se encuentran habilitados por la ley para su desarrollo; dada la magnitud de los proyectos y su complejidad tampoco esos gobiernos alcanzan a tener las competencias necesarias para llevarlos a cabo y tampoco tienen la capacidad financiera para enfrentarlos. Sin embargo, debe señalarse que en el caso de las megaciudades de América Latina sí han existido y existen grandes proyectos de infraestructura que han adoptado formas de APP (Sanguinety, 2014).

TENDENCIAS ACTUALES DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA

El World Bank (2018) resume en su reporte el comportamiento de los proyectos de infraestructura:

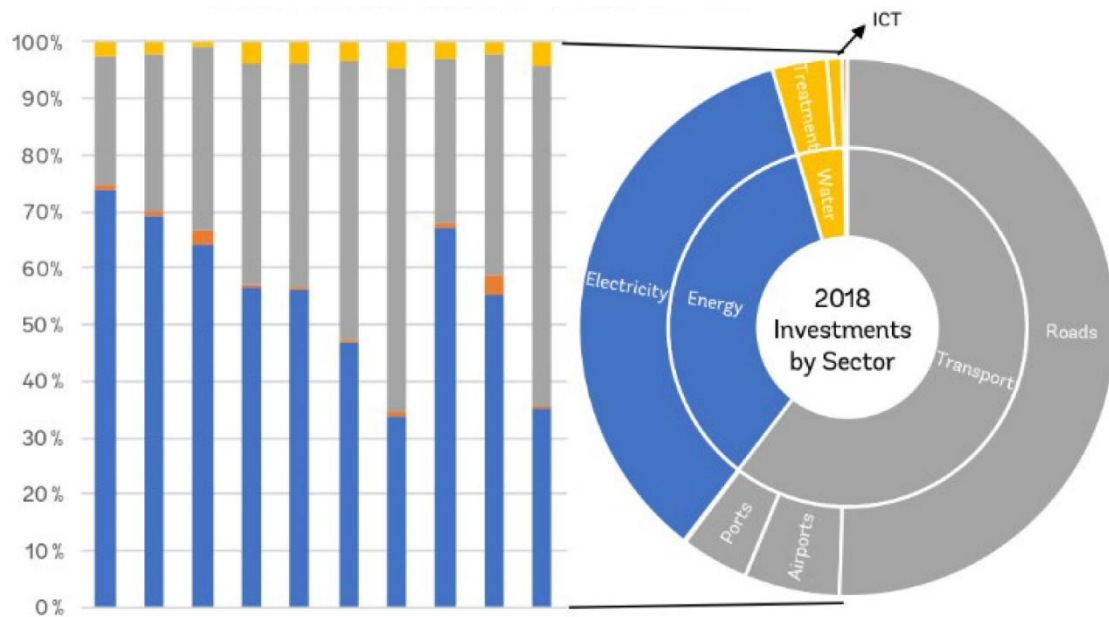
- La inversión dirigida a PPI (Participación Privada en Infraestructura) en 2018 fue de \$ 90 000 000 en 335 proyectos, marcando una ligera disminución del tres por ciento desde los niveles de 2017.
- El año 2018 se caracterizó por un mayor número de proyectos y menos megaproyectos.
- Las inversiones en los países de Europa y Asia Central (ECA, por sus siglas en inglés) y de la región surasiática (SAR, por sus siglas en inglés) experimentaron una reactivación, mientras los compromisos de inversión en los países de África subsahariana (SSA, por sus siglas en inglés) se triplicaron, pero hubo una desaceleración en los países del Este de Asia y el Pacífico (EAP, por sus siglas en

inglés) y en los de América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) (las regiones dominantes de PPI en la actualidad).

- China fue el principal destino de inversión; India y Turquía reaparecieron en la lista de los cinco primeros; e Indonesia y Brasil permanecieron en la lista de los cinco primeros, a pesar de una caída en las inversiones.
- Los países de la Agencia Internacional de Desarrollo (IDA, por sus siglas en inglés) registraron su nivel más bajo de inversión privada en los últimos diez años.
- Las inversiones en transporte aumentaron 1,5 veces, y las inversiones en agua se duplicaron, pero las inversiones en energía y TIC disminuyeron.
- La energía renovable tuvo un éxito notable.
- Las instituciones internacionales para el desarrollo (DFIs, por sus siglas en inglés) apoyaron una quinta parte de los proyectos PPI en 2018, aunque esta participación fue menor que en 2017.
- Más dependencia de la deuda comercial en todas las regiones y más financiamiento local.

Dos asuntos que merecen destacarse son, en primer lugar, que según el propio Banco Mundial, la región del Este de Asia y la de América Latina y el Caribe resultan los destinos principales en estos proyectos y, en segundo lugar, la preferencia en el desarrollo de las energías renovables, dado en el hecho de que del total de inversiones en energía, el 70 % tuvo como destino el desarrollo de energía renovable, contra un 56 % en el 2017, lo que demuestra, además, cierta congruencia con los objetivos de desarrollo 2030 (World Bank, 2018).

El segundo aspecto de relevancia para los propósitos de este trabajo es la distribución sectorial de las inversiones en los países emergentes y en desarrollo. Tal cual se observa en la Figura 2, las inversiones en infraestructura se han concentrado en aquellos segmentos que podemos llamar de infraestructura básica, energía, transporte, agua y telecomunicaciones.



Fuente: World Bank (2018, p 17).

Figura 2. Participación privada en proyectos de infraestructura por sectores (2008-2018).

Carreteras, aeropuertos y puertos han concentrado el destino de las inversiones en el transporte, mientras que, en el caso de la energía, ha sido la producción y transmisión de energía eléctrica. Debe destacarse el tamaño de estos proyectos (megaproyectos) y el volumen de capital involucrado, lo que en cierta forma confirma la necesidad de la participación privada, aunque también la importancia de las instituciones financieras internacionales (Cuadro 2).

Cuadro 2. Financiamiento de proyectos de infraestructura

Las Instituciones Financieras para el Desarrollo (DFI) proporcionaron un apoyo directo de la deuda de \$ 7,9 mil millones en 2018; de este, el 51 por ciento (\$ 4 mil millones) fue provisto por instituciones bilaterales. Las instituciones multilaterales otorgaron \$ 3,8 mil millones en préstamos directos a 36 proyectos, y apoyo de sindicación de \$ 316 millones a cuatro proyectos. La Corporación Financiera Internacional (CFI), el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proporcionaron la mayoría del apoyo multilateral (61 por ciento), con un total de \$ 2,3 mil millones otorgados en préstamos. Además de financiar proyectos, el papel de las DFI se amplió para permitir también la inversión privada a través del apoyo de sindicación, asesoramiento de transacciones, garantías y otras facilidades de mitigación de riesgos. En 2018, 17 proyectos recibieron otro apoyo no financiero de las DFI. [La traducción es del autor] (World Bank, 2018, p. 23)

APP EN CUBA: RETOS Y OPORTUNIDADES

Quizás resulte «raro» pensar en la factibilidad de desarrollar APP en Cuba. En lo fundamental ello se debe a que, por una parte, el contexto en el que las APP han alcanzado relevancia en el mundo ha estado determinado por el protagonismo del sector privado y su habilidad para captar las señales del mercado, así como por las llamadas «fallas de mercado» y, por otra parte, por la capacidad de los gobiernos para crear instituciones adecuadas (incentivos y regulaciones)⁹ versus su poca habilidad para manejarse adecuadamente en los mercados (fallas del Estado), pero sobre todo porque hasta el momento, y no podía ser de otra manera, han sido un recurso utilizado en economías capitalistas y han respondido a las necesidades de esas economías.

Las condiciones en las que operan los mercados en Cuba están lejos de los estándares internacionales. En ese sentido, identificar cuáles pueden ser fallas atribuibles al mercado resulta más complejo, de la misma manera que identificar los campos de acción de las APP pudiera tener especificidades solo atribuibles a ese especial marco institucional de la economía cubana. Al respecto, Hidalgo (2016) plantea:

la presencia de un modelo de gestión centralizado y una estructura organizacional que aún no diferencia adecuadamente los diversos roles del Estado: (i) diseñador e implementador de políticas económicas; (ii) gestor de actividades productivas; y (iii) regulador económico. Es común encontrar fronteras desdibujadas entre las funciones estatales de Ministerios Globales y Ramales, entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas; o entre delegaciones territoriales ministeriales y autoridades locales. (p. 83)

Sin embargo, a diferencia de otros países en los que ya es común el uso de las APP para alcanzar determinados objetivos sectoriales o de crecimiento y desarrollo, en general, en los cuales resulta relativamente difícil lograr unidad de criterios sobre propósitos de mediano-largo plazo, Cuba goza de la ventaja de haber alcanzado, de forma «consensuada», una relativa alta coincidencia al respecto y de haber mantenido una práctica de coordinación de acciones, que puede servir, al menos, como punto de partida en el propósito de desarrollar una «cultura» de asociaciones público-privadas. Sin

embargo, es cierto que el marco institucional existente, y la cultura ideo-política heredada no facilita ni facilitará este propósito y puede generar altos costos de transacción.¹⁰

Entonces cabría preguntarse si, dada la diversificación de los agentes económicos que ha ocurrido en el país, dado también que estos han sido validados por la propia Constitución de la República, ya que se ha reconocido el papel estratégico de las Inversión Extranjera Directa (IED) y el rol complementario de la propiedad privada y cooperativa, no resultaría útil incorporar este recurso, incluso desde la propia construcción de las estrategias de desarrollo, nacionales y territoriales, como una forma de materializar los proyectos de APP, con beneficios mutuos para el Estado y para esos nuevos agentes.

Las APP en su evolución han pasado de ser utilizadas de forma puntual para solucionar fallas del Estado y del mercado a ser incorporadas en la construcción de las estrategias y políticas de desarrollo. Devlin y Mogliansky (2010) señalan que «el Estado está en desventaja en cuanto a información contextual sobre los mercados e incluso identificación de sus propias fallas. Los gobiernos, en cambio, tienen ventajas en cuanto a manejo de tendencias agregadas, suministro de liderazgo nacional, coordinación y suministro de bienes públicos» (p. 273).

La posible utilización de las APP en la construcción y ejecución de estrategias nacionales de desarrollo ha conducido a identificar un tipo especial de ellas, calificándolas como APP para el Desarrollo (APPD), definidas como aquellas que se establecen sobre la base de la «cooperación voluntaria entre el sector público, privado y la sociedad civil para conseguir un impacto positivo en el desarrollo, facilitando el acceso a bienes y servicios básicos que mejoran las condiciones de vida de las personas» (CIDEAL, 2014, p. 12).

Mirando al futuro de la economía y la sociedad cubana, al hecho mismo de que la estrategia de desarrollo esbozada requiere de una amplia concertación entre todos los agentes (sector estatal, privado nacional y extranjero, cooperativo) y miembros de la sociedad civil cubana (universidades, centros de investigaciones, asociaciones profesionales, organizaciones políticas), entonces es posible pensar que las APPD deberían considerarse como una alternativa adecuada a esos propósitos. Ciertamente también queda un camino largo por desbrozar, tanto en términos conceptuales como desde la perspectiva institucional.

Existen, además, otros hechos que indican la conveniencia de pensar en las APP en el caso de Cuba. En primer lugar, la restricción fiscal¹¹ es un factor objetivo que puede conducir a la utilización de las APP de forma más amplia, tanto en temas asociados a la infraestructura como a otros más cercanos a la prestación de determinados servicios. Al

respecto cabe recordar que con relación al año 2013, en el año 2018 los ingresos brutos del presupuesto se incrementaron en el 119 %, mientras que los gastos corrientes lo hicieron al 131,7 % y el saldo fiscal negativo ha pasado de los -1 016,9 millones de pesos a los -8 091,3, incrementándose en 7,9 veces (795 %), fenómeno que resulta insostenible en el tiempo (Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba [ONEI], 2019). De igual forma, los gastos de la administración pública que en el año 2013 eran de 4 387,6 millones, ya en el 2016 casi se habían duplicado, alcanzando los 8 463,3 millones de pesos, aunque también es cierto que desde ese año hasta el 2018 disminuye el ritmo de crecimiento (ONEI, 2018). Desde esta perspectiva es evidente que el modelo socioeconómico ejerce una presión al alza significativa en los gastos.

El otro elemento que se debe tener en cuenta está asociado a los volúmenes y destinos de las inversiones que se financian desde el presupuesto del estado (Tabla 2).

Tabla 2. Comportamiento de las inversiones en el presupuesto (en millones de pesos)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Gastos y transferencias de capital	5 677,8	2 860,4	3 373,5	3 336,6	4 102,7	4 824,5
Actividad presupuestada	2 115,7	1 733,3	2 088,8	2 078,4	2 367,1	2 252,5
Inversiones materiales	2 105,7	1 673	1 868,8	1 811,3	2 108,5	2 236,9
Compra de activos fijos	10	60,3	220	267,1	258,6	15,6
Actividad no presupuestada	3 562,1	1 127,1	1 284,7	1 258,2	1 735,6	2 572
Inversiones materiales	88,1	294,9	333,6	276,8	380,3	1 093,7
Capital de trabajo	2 925,5	336,7	688,1	384,6	671,7	868,3

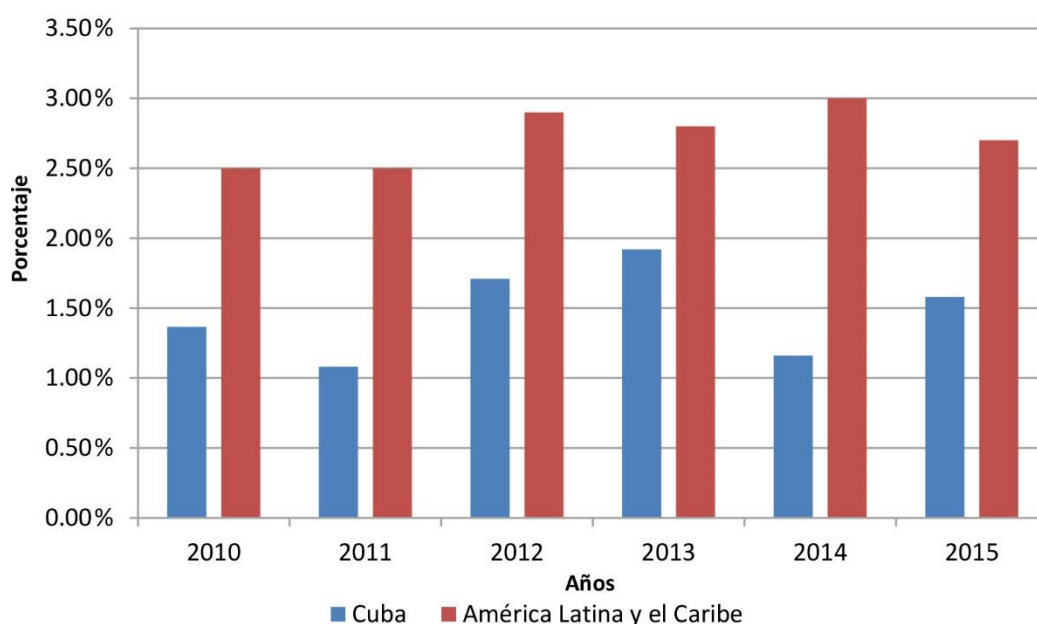
Fuente: ONEI (2019, p. 8).

El comportamiento de los gastos y transferencias de capital, que ha permanecido en una meseta y que no ha podido alcanzar los montos de 2013, puede dar una idea de la necesidad de encontrar nuevas fuentes de recursos, uno de las cuales podrían ser las APP. Tres factores más deben ser considerados: el creciente papel que deben desempeñar los gobiernos territoriales, refrendado constitucionalmente en el reconocimiento de su autonomía; la necesaria reducción del aparato burocrático del Estado, proceso que no ha dejado de ocurrir, pero que debe continuar, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo (referido más bien al cómo conducir los procesos y gestionar sus activos y programas, si de forma directa o de forma indirecta); y la necesidad de mejorar la eficacia tanto en la asignación de los recursos fiscales como en la eficiencia de su manejo. De esta manera,

parece posible pensar en el sector de la infraestructura como uno de los sectores en los que se pudieran ser utilizadas las APP.

Infraestructura

En el informe *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (IDEAL). 2015-2016* (Barbero, 2018), se afirma que la región demanda alrededor del 5 % del PIB para satisfacer el despegue de redes y servicios necesarios para asegurar su desarrollo sostenible. La Figura 3 muestra que la inversión realizada por Cuba, alrededor del 1,5 % del PIB,¹² dista mucho de los resultados presentados por América Latina, aun cuando la región como promedio invierte alrededor del 2,5 % del PIB, todavía lejos de lo que se demanda.



Fuente: Elaboración a partir de Infralatom (s. f.), Barbero (2018) y ONEI (2018).

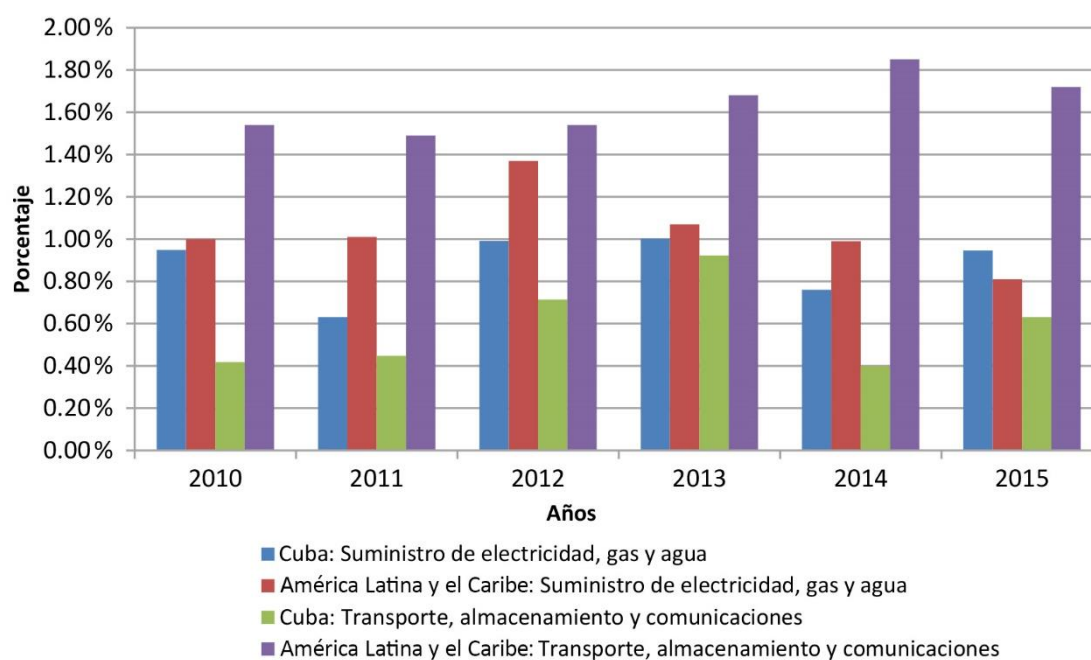
Figura 3. Inversión en infraestructura como por ciento del PIB (2010-2015).

Entre los obstáculos decisivos en el mejoramiento, expansión y modernización de la infraestructura en Cuba¹³ están la restricción fiscal que enfrenta desde hace ya varios años (Hidalgo y Cribeiro, 2015), el hecho de que los precios de los servicios de infraestructura en el país están altamente subsidiados, la imposibilidad de contar con financiamiento de instituciones multilaterales, a las cuales no se tiene acceso, y que la participación privada nacional en la creación y gestión de la infraestructura todavía no esté explícitamente contemplada en los documentos rectores del programa de transformaciones económicas.

En agua y saneamiento, así como en generación de energía a partir de fuentes renovables existe participación privada, siempre bajo las regulaciones de la Ley para la Inversión Extranjera (Ministerio de Justicia, 2014). Esto se ha realizado bajo la forma de concesiones, tanto en forma de contratos de administración, que es el caso de Aguas de La Habana, como en forma de *Building, Operation and Transfer* (BOT) en algunos casos de parques fotovoltaicos y parques eólicos. No es posible determinar, dado que los contratos no son públicos, hasta dónde se acercan a la modalidad de APP.¹⁴

Transporte

Al observar la distribución de la inversión nacional, de acuerdo a los servicios de infraestructura, se tiene que la brecha más significativa se encuentra en los sectores de transporte y telecomunicaciones (Figura 4).



Fuente: Elaboración a partir de Infratam (s. f.), Barbero (2018) y ONEI (2018).

Figura 4. Inversiones por sectores en Cuba, América Latina y el Caribe (2010-2015).

En el transporte urbano de pasajeros la preferencia ha sido organizar el servicio en la capital a través de cooperativas creadas al efecto. El gobierno adquiere los equipos y los arrienda a cooperativas a las cuales, además, les otorga en concesión determinadas rutas. Los precios del servicio son fijados por el Estado, quien a la vez garantiza el acceso al combustible a precios menores que los del mercado. Aunque de facto resulta un tipo de

alianza entre el sector público y privado, solo un estudio más detallados de los pormenores de los contratos podría esclarecer cuan cerca o lejos está de ser una APP.

En términos de infraestructura marítima, lo más relevante ha sido la construcción de un moderno puerto de carga en el Mariel, con una inversión de más de 700 000 000 de dólares, cuya operación está bajo concesión de una compañía de Singapur, con los requisitos legales que establece la Ley para la Inversión Extranjera (Ministerio de Justicia, 2014), y la modernización del puerto de Santiago de Cuba, esta vez a cargo de inversionistas chinos.

Se han concretado importantes acuerdos, en particular en relación a la infraestructura en el sistema ferroviario, donde se espera una inversión de alrededor de 180 000 000 de dólares por año proveniente de créditos rusos. De esta forma se ha empezado a ejecutar un amplio programa de desarrollo ferroviario con un costo de alrededor 2 200 000 de dólares¹⁵ en varios años, tanto para restablecer el transporte de pasajeros como para duplicar la transportación de cargas. Es preciso aclarar que dicha inversión será acompañada de un sistema logístico e integral de talleres y mantenimiento.¹⁶

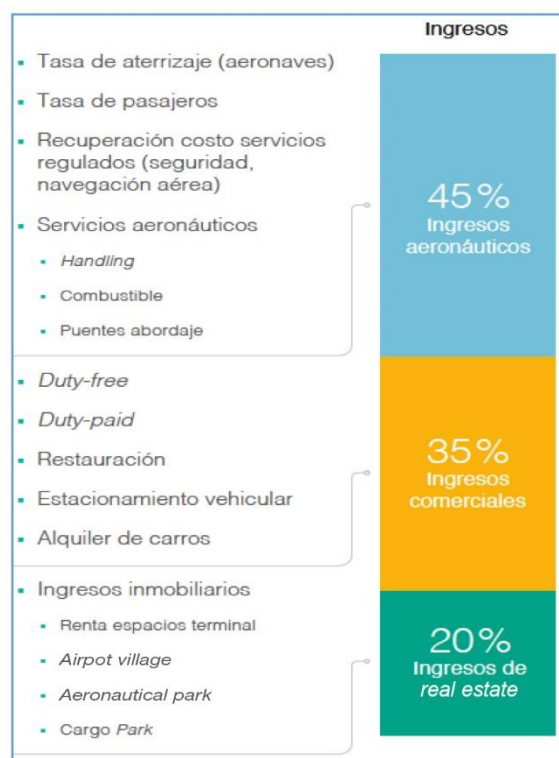
Otro es el panorama en cuanto a la rama aérea. Si bien Cuba cuenta con diez aeropuertos internacionales, distribuidos en todo el país, lo cierto es que la infraestructura de aeropuertos, en términos de modernización tecnológica, requiere de ingentes inversiones, debido al papel protagónico del turismo en la economía del país, a su posible crecimiento, así como a las propias tendencias del mercado de servicios aéreos en la región. Problemas como eficiencia en la gestión y calidad de los servicios son susceptibles de mejora.

Un estudio realizado por CAF-Banco Latinoamericano de Desarrollo (2016) reconoce que el balance general del modelo APP para los aeropuertos en América Latina es positivo, lo cual se debe a varios factores:

1. Este modelo permite implantar programas de modernización de las infraestructuras que el sector público no podría haber llevado a cabo por temas de financiación, procesos y recursos profesionales.
2. El modelo puede realizarse sin requerir recursos del Estado.
3. La mayoría de las concesiones retribuyen al Estado con un canon y/o retribución, porcentaje de los ingresos que suele variar entre el 20 % y hasta 70 % en algún caso, o alternativamente y/o combinado con un pago por derecho de concesión (*up-front fee*).

4. El éxito de la entrada del sector privado en el negocio aeroportuario se apoya, en parte, con una variedad de palancas de negocio con que cuenta este tipo de infraestructura y que permiten optimizar los ingresos y alcanzar economías de escala.
5. Los costos de operación y mantenimiento también tienen cierto potencial de mejora, a partir de la búsqueda de mejoras en eficiencia y productividad, el *outsourcing* o la renegociación de contratos.

En la Figura 5 se muestran las principales fuentes de ingresos en los aeropuertos.



Fuente: CAF-Banco Latinoamericano de Desarrollo (2016, p. 68).

Figura 1. Drivers del negocio aeroportuario.

En síntesis, el éxito de la entrada del sector privado en el negocio aeroportuario tiene que ver con el hecho de que mientras que los ingresos derivados de las actividades estrictamente aeroportuarias tienen ciertos límites, los ingresos derivados de las actividades comerciales (Figura 5) tienen un alto potencial de crecimiento derivados de varios factores que van desde la innovación y la potenciación del consumo en los aeropuertos, nuevas líneas de negocios, hasta la renegociación de contratos (CAF-Banco Latinoamericano de Desarrollo, 2016).

El tercer factor a considerar es el posible crecimiento de los ingresos de la población en el futuro y el aumento de la demanda de este servicio. Es cierto que, en la actualidad, los precios están muy subsidiados y la demanda de este servicio para el tráfico interno sobrepasa ampliamente a la oferta (Cuadro 3).

Para estimar el peso del subsidio puede utilizarse como proxy el precio de un ticket Habana- Cancún- Habana que oscila alrededor de 300 dólares, mientras un pasaje Habana-Holguín-Habana cuesta 360 cup. A la tasa de cambio 24 CUP por un dólar y usando como proxy el precio del pasaje a Cancún, tendríamos que el pasaje Habana-Holguín-Habana está subsidiado en un 95 %.

Cuadro 3. Subsidio del pasaje aéreo nacional

En un escenario de crecimiento del PIB y mejora de los ingresos, la demanda de este servicio podría experimentar un incremento significativo si se comportara con la misma elasticidad sobre el PIB que en América Latina.¹⁷

Habría que considerar también la situación geográfica de Cuba, que la convierte en centro de conexiones hacia otros destinos, lo cual, si bien ahora resulta poco factible por el bloqueo norteamericano,¹⁸ en un futuro mediano podría convertirse una fuente importante de recursos para el país, siempre que los aeropuertos cubanos cumplan con los estándares internacionales.¹⁹

APP en servicios asistenciales

El modelo social adoptado en Cuba desde los inicios de los años sesenta hizo depender la prestación de prácticamente todos los servicios sociales del presupuesto del Estado. La erradicación del carácter privado de la educación, la salud, la atención a los infantes, así como la asistencia social, fueron y son programas financiados por el Estado ya sea desde el presupuesto central o desde los presupuestos territoriales.

Desde inicio de los noventa se fueron introduciendo un grupo de reformas que han tendido a disminuir los gastos (por ejemplo, la reducción de gratuidades, la erradicación o limitación del servicio de comedores escolares, etcétera). Sin embargo, tal cual se observa en la Tabla 3 la presión de aquellos servicios que resultan decisivos en el programa social del gobierno y que forman parte además de una «cultura adquirida» son significativos. Habría que sumar, también, un nuevo factor de presión asociado a los incrementos salariales aprobados en julio del 2019.²⁰

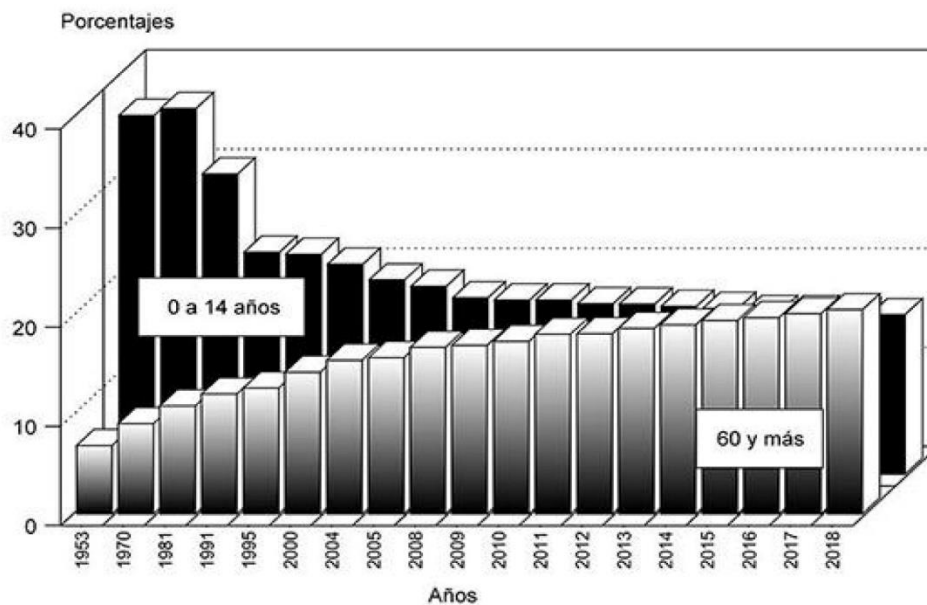
Tabla 3. Gastos en actividades seleccionadas (en millones de pesos)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Actividad presupuestada (AP)	3 2374,4	3 3363,5	35 274,4	37 073	37 349,7	37 324,8
Seguridad social (SS)	5 557,4	5 589	5 635,4	5 798,7	5 958,6	6 200,6
Educación (E)	8 697,2	8 203	8 267,6	8 235,3	8 178,2	8 029
Salud pública y asistencia social (SP y AS)	7 423,2	9 349,8	10 650,1	10 571,6	10 706,8	10 530,7
Cultura y deportes (C y D)	1 647	1 632,9	1 764,8	1 795,8	1 805,9	1 802,1
Total	2 3324,8	24 774,7	26 317,9	26 401,4	26 649,5	26 562,4
(SS, SP y AS, C y D) / AP	0,72	0,74	0,74	0,71	0,71	0,71

Fuente: ONEI (2019, p. 8).

La eficacia de los servicios prestados y el gasto que conllevan, lo cual que ha sido cuestionado más de una vez y públicamente planteado por la propia dirección del gobierno, son otros dos factores que pueden conducir a repensar lo relativo a la búsqueda de alternativas que permitan mejorar los servicios.²¹

Por último, debe considerarse también como un factor de presión, las tendencias de la población cubana. Tal cual se muestra en la Figura 6, a diferencia de los años sesenta y setenta, hoy el grupo poblacional de personas mayores de sesenta años ha sobrepasado al de personas menores de catorce años.



Fuente: Elaboración a partir de Albizu-Campos y Fazito de Almeida Rezende (2013).

Figura 6. Dinámica de los grupos poblacionales.

Ambos son grupos que necesitan de servicios especializados, atención y apoyo desde el Estado. Sin embargo, mientras que durante años Cuba creó una infraestructura relativamente adecuada para la atención al grupo de personas menores de catorce años, desde la preparación masiva de personal, hasta las campañas de vacunación, pasando por los sistemas de atención a las madres gestantes, en el caso del grupo de personas mayores de sesenta años esa infraestructura necesita de mejoras significativas (Cuadro 4).

Cuadro 4. Envejecimiento de la población en Cuba

«El 20,1 % de la población cubana esta envejecida, o sea, tiene 60 años y más y los pronósticos indican que para el 2030 alcance valores del 30 %. Ante esta realidad, el Consejo de Ministros aprobará próximamente el Acuerdo 47/13 “Medidas inmediatas para la atención de Casas de Abuelos y Hogares de Ancianos”» (Tamayo, 2019)

Este es uno de los retos mayores en términos de adecuar los servicios sociales a las tendencias de la dinámica de nuestra población.

Hoy hay en el país 150 hogares de ancianos con 11 901 camas y 207 casas de abuelos. Esta modalidad de atención solamente no existe en cuatro municipios del país, en El Mariel, Caimito, Alquizar y Madruga (Tamayo, 2019). Según Tamayo (2019), los costos del sistema de atención se comportan de la siguiente manera:

- Casa de abuelos:
 - Costo mensual: 1 366,2 cup
 - Nueva tarifa a pagar: 180 CUP, lo que equivale al 17,4 % del costo mensual.
- Hogares de ancianos:
 - Costo mensual: 5 646,30
 - Nueva tarifa a pagar: 400 CUP, lo que representa el 7 % del costo mensual (Cuadro 5).

Cuadro 5. Inversiones en la atención a la población mayor de sesenta años

El Jefe del Departamento del Adulto Mayor, Asistencia Social y Salud Mental del Ministerio de Salud Pública, Doctor Alberto Fernández Seco, puntualizó que para mejorar el confort en casas de abuelos y hogares de ancianos se aprobó 4 millones 491 mil 888 CUC (equivalentes a dólares norteamericanos a la tasa oficial de cambio, n. d. a.), 2 millones 300 mil para equipos, un millón 100 mil para mobiliario, 250 mil para servicio textil y lencería, 260 mil en confecciones, 180 mil en calzado, 350 mil en aseo personal, 150 mil en utensilios y menajes de cocina y mil 880 para juegos didácticos. Cifras millonarias asignada por el presupuesto del Estado. (Tamayo, 2019)

En el 85,5 % de los casos el sistema de Asistencia Social contribuye al pago de los servicios con el 74,1 % de forma parcial, mientras que en el 25,8 % cubre totalmente ese pago total (Tamayo, 2019).

A pesar de esos esfuerzos desde el Estado, lo cierto es que las capacidades son deficitarias al igual que el servicio.²² Este es uno de los retos mayores en temas de asistencia que el gobierno central y los gobiernos provinciales deberán atender en el futuro: primero por un problema netamente humano, segundo porque está demostrado que los déficits que se producen en este sistema de atención afectan a la población en edad laboral, en especial, a la población femenina, lo que a su vez impacta negativamente sobre la productividad del trabajo.

Llama la atención que, siendo la actividad de cuidador de enfermos, personas con discapacidad y ancianos uno de los oficios permitidos para ejercer por cuenta propia, el número de personas que inscritos como tales apenas alcanza a 1 742 (Ministerio del Trabajo, 2017). Obviamente existe una contradicción entre la tendencia de la evolución de este grupo poblacional, en franco crecimiento, y la cantidad de «cuidadores» en todo el país. Al respecto es posible al menos hacer las siguientes hipótesis:

1. Existe otra cantidad de personas que ejercen como cuidadores y no están legalmente inscritos como trabajadores por cuenta propia.
2. Existe, además, un gran grupo de cuidadores que realizan esta labor como parte de su «compromiso familiar», para lo cual se desvinculan de las actividades laborales.

En cualquier caso, resulta claro que existe la necesidad de ampliar y mejorar la infraestructura y los servicios asociados a este grupo poblacional. También resulta evidente que, si atendemos a la limitada capacidad financiera del Estado y a la presión fiscal existente, podría ser recomendable la creación de algún tipo de alianza que, regulada por el estado, bajo determinadas condiciones y principios, pudiera complementar los servicios que ya brinda el Estado, sin comprometer excesivamente más recursos fiscales. Esta pudiera ser algún tipo de modalidad de APP, presente en todos las provincias y municipios, regulada desde algún ministerio (MINSAP, por ejemplo) y con participación de la sociedad civil (Federación de Mujeres Cubanas [FMC]) y del sector privado.²³

CONCLUSIONES

Las APP pueden ser entendidas como un «arreglo» entre el Estado y el sector privado con el propósito de aprovechar las fortalezas de ambos sectores y reducir las debilidades de ambos. Han acompañado a los estados casi desde su surgimiento, pero han adquirido entidad propia como un tipo especial de organización solo en épocas recientes. Su papel en los procesos de desarrollo económico se ha incrementado, tanto cuantitativamente (cantidad de APP participando en planes o programas de desarrollo de medio y largo plazo) como cualitativamente (sectores en los que están presentes y prestaciones derivadas de los contratos, coherentes con aquellos programas).

La experiencia demuestra que no tienen el éxito garantizado *per se*, sino que este depende de los diseños institucionales específicos de cada país, de la transparencia y la calidad de la regulación y de la reducción de las asimetrías en el acceso a la información entre el Estado y del sector privado. Además, existe cierto pragmatismo, tanto al adoptar una definición como en lo referente a los modelos de negocios, dependiendo mucho de cada país, así como de circunstancias específicas asociados a los diferentes contextos.

En el caso de Cuba es una experiencia relativamente nueva. Su necesidad radica tanto en los cambios de la estructura de las formas de propiedad y la consecuente diversificación de los agentes económicos, el nuevo papel de los territorios en el desarrollo nacional, así como en la restricción fiscal que enfrenta el gobierno cubano.

El país ha tenido experiencias parecidas a proyectos de APP en los sectores de la infraestructura, tanto en las telecomunicaciones, el transporte, la generación de energía,

como en agua y saneamiento, en forma de contratos de administración (*management contract*) y de arrendamiento (*leasing*). También en el turismo ha sido una práctica extendida en la modalidad de contratos de administración. No fue posible en este trabajo determinar hasta dónde esta experiencia se acercaba a la modalidad de APP o solo fueron concebidas y han operado como contratos típicos de Inversión Extranjera Directa, debido al carácter no público de esos contratos. Este pudiera ser un objetivo para un próximo acercamiento a las APP en Cuba. De igual manera sería muy útil explorar hasta dónde es posible incorporar las APP a los diseños de las estrategias de desarrollo territoriales, atendiendo a ese nuevo papel que alcanzan los territorios en la nueva constitución de la República.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albizu-Campos, J. C, y Fazito de Almeida Rezende, D. (2013, julio-diciembre). Dinámica demográfica cubana. Antecedentes para un análisis. *Novedades de Población*, 19 (18), 1-35.
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2018). *Bringing PPPs into the Sunlight. Synergies Now and the Pitfalls Later*. Recuperado el 16 de diciembre de 2019 de <https://www.publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf>
- Barbero, J. (2018). *La Infraestructura en el Desarrollo Integral de América Latina (IDEAL). 2015-2016*. Corporación Andina de Fomento.
- Barlow, J., y Koberle-Gaiser, M. (2009). Delivering Innovation in Hospital Construction: Contracts and Collaboration in the UK's Private Finance Initiative Hospitals Program. *Californian Management Review*, (51), 126-143.
- CIDEAL. (2014). *Impulso de alianzas público-privadas para el desarrollo*. Recuperado el 15 de noviembre de 2019 de <https://www.cideal.org/libreria/impulso-de-alianzas-publico-privadas-para-el-desarrollo/>
- Corporación Andina de Fomento (CAF)-Banco Latinoamericano de Desarrollo. (2016). *Análisis de inversiones aeroportuarias en América Latina y el Caribe al horizonte 2040*. Recuperado el 15 de diciembre de 2019 de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1160>

- Devlin, R., y Moglliansky, G. (2010). *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*. Naciones Unidas.
- Hall, D. (2015). *¿Por qué las asociaciones público-privadas (APPs) no funcionan? Las numerosas ventajas de la alternativa pública*. Recuperado el 18 de diciembre de 2018 de http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/rapport_sp_56pages_a4_lr.pdf
- Hidalgo, V. (2016). Políticas macroeconómicas en Cuba. Un enfoque institucional. En Vilma Elena Hidalgo de los Santos *et al.*, *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* (pp. 79-122). Universidad de la República y Universidad de La Habana.
- Hidalgo, V., y Cribeiro, Y. (2015). Estrategia de crecimiento y equilibrio macroeconómico en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 153, 30-48. Recuperado el 20 de diciembre de 2018 de <http://www.econdesarrollo.uh.cu/index.php/RED/article/view/19>
- Infralatam. (s. f.). *Infraestructura en América Latina y el Caribe. Inversión pública en infraestructura económica anual a precios corrientes en moneda nacional, en dólares y en porcentaje del PIB*. Recuperado el 19 de diciembre de 2018 de <http://base.infralatam.info>
- Jomo, K. S., Chowdhury, Anis, Sharma, Krishnan, y Platz, Daniel (2016, febrero). Public-Private Partnerships and the 2030 Agenda for Sustainable Development: Fit for purpose? *DESA Working Paper*, (148). Recuperado el 20 de diciembre de 2019 de https://www.un.org/esa/desa/papers/2016/wp148_2016.pdf
- Ministerio de Justicia. (2014, 16 de abril). Ley 118. Ley de la Inversión Extranjera. *Gaceta Oficial*, (20 Extraordinaria).
- Ministerio de Salud Pública (MINSAP). (2014). Resolución n.º 886. *Gaceta Oficial*, (54 Extraordinaria). Recuperado el 21 de diciembre de 2019 de https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/go_x_54_2014.pdf
- Ministerio del Trabajo. (2017). Serie histórica de licencias de trabajo por cuenta propia (Inédito). La Habana.
- Odriozola, S. (2016). Modelo de desarrollo y entorno institucional, desafíos en los marcos de la actualización del modelo económico cubano. En Vilma Elena Hidalgo de los Santos *et al.*, *Transformaciones económicas en Cuba: una perspectiva institucional* (pp. 123-152). Universidad de la República y Universidad de La Habana.

- Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba (ONEI). (2018). *Anuario Estadístico 2017. Cuentas Nacionales*. Recuperado el 21 de diciembre de 2019 de http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/aec_2019_0.pdf
- Oficina Nacional de Estadística e Información de la República de Cuba (ONEI). (2019). *Anuario Estadístico de Cuba 2018. Cuentas Nacionales*. Recuperado el 21 de diciembre de 2019 de http://www.onei.gob.cu/sites/default/files/aec_2019_0.pdf
- Roehrich, Jens K., Lewis, Michael A., y George, Gerard. (2014). Are Public-Private Partnerships a Healthy Option? A Systematic Literature Review. *Social Science & Medicine*, (113), 110-119.
- Sanguinety, J. (2014). *Nota sobre asociaciones público-privadas en la ciudad autónoma de Buenos Aires*. Recuperado el 4 de octubre de 2019 de <https://es.scribd.com/document/225063159/Nota-Sobre-Asociaciones-Publico-Privadas-en-la-Ciudad-Autonomade-Buenos-Aires>
- Tamayo, H. (2019). *Cuba por hogares de ancianos y no por instituciones hospitalarias*. Recuperado el 10 de octubre de 2019 de <http://www.radiorebelde.cu/noticia/cuba-por-hogares-ancianos-no-por-instituciones-hospitalarias-20180629/>
- Vasallo, J., e Izquierdo, R. (2010). *Infraestructura pública y participación privada: conceptos y experiencias en América y España*. Corporación Andina de Fomento.
- Velásquez, S. (2009, junio). Entre lo público y lo privado. Los fondos mixtos en Colombia. *Boletín Gestión Cultural*, (18). Recuperado el 19 de diciembre de 2019 de https://nanopdf.com/download/entre-lo-publico-y-privado-los-fondos-mixtos-en-colombia-una-estrategia-de-desce_pdf
- World Bank, y Multilateral Development Bank. (2017). *Caribbean Public-Private Partnerships (PPP) Toolkit: Developing Infrastructure and Improving Service Delivery*. Recuperado el 15 de diciembre de 2019 de [https://www.publications.iadb.org/publications/english/document/Caribbean-Public-Private-Partnerships-\(PPP\)-Toolkit-Developing-Infrastructure-and-Improving-Service-Delivery.pdf](https://www.publications.iadb.org/publications/english/document/Caribbean-Public-Private-Partnerships-(PPP)-Toolkit-Developing-Infrastructure-and-Improving-Service-Delivery.pdf)
- World Bank. (2018). *Private Participation in Infrastructure (PPI) Annual Report*. Recuperado el 2 de octubre de 2019 de https://ppi.worldbank.org/content/dam/PPI/documents/PPI_2018_AnnualReport.pdf

¹ «*PPPs do not materially reduce fiscal constraints or governments. If they appear to do so in the short term, it is likely due to differing accounting standards or novel finance structures hiding the explicit or implicit burden created by a PPP*» (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, Summary VII).

² «*During the time of the Roman Empire, concessions served as legal instruments for road construction, public baths and the running of markets. Other famous examples include medieval Europe, where as early as 1438, a French nobleman named Luis de Bernam was granted a river concession to charge the fees for goods transported on the Rhine*» (Jomo *et al.*, 2016, p. 2).

³ «*The motivating proposition behind PPPs is that they have the potential to deliver greater value for money (VfM) than traditional public investment (TPI) alone*» (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. IX).

⁴ En términos prácticos, las APP constituyen un recurso de los gobiernos para evadir la restricción fiscal a las que están sometidos, además de internalizar habilidades y ventajas del sector privado en términos tecnológicos y de gestión.

⁵ Según Jomo *et al.* (2016), «*not only different institutions promoting PPPs differ in their definition of PPPs, but also countries are using their own definitions in national laws and policies*» (p. 3)

⁶ Ver *Bringing PPPs into the Sunlight. Synergies Now and the Pitfalls Later* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. 35).

⁷ Una explicación detallada aparece en la tabla 2.2 del Informe del Banco Interamericano de Desarrollo titulado *Bringing PPPs into the Sunlight. Synergies Now and the Pitfalls Later* (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. 36).

⁸ El concepto de valor por dinero (*value for money*) tiene que ver con esa capacidad de obtener mejores y más eficientes servicios que por los métodos tradicionalmente utilizados por el Estado.

⁹ Según Devlin y Mogiliansky (2010):

Son las empresas privadas –y no el gobierno– quienes disponen de información sobre el mercado, la cual, por incompleta que sea, puede servir para identificar las oportunidades y los obstáculos para alcanzar la transformación económica, incluidos aquellos relacionados con la política pública. Sin embargo, las empresas pueden padecer miopía cuando deben tomar decisiones y medidas que tal vez les permitirían lograr un mejor desempeño. (p. 104)

¹⁰ «Aspectos tales como el alcance de la planificación, sus posibilidades para actuar sobre las proporciones fundamentales de la reproducción, el adecuado funcionamiento y regulación del mercado, la coherencia con las políticas de estabilización macroeconómica para lograr objetivos de corto plazo no pueden estar al margen de las instituciones que garanticen tales funciones de manera coherente con los propósitos del desarrollo al que se aspira» (Odriozola, 2016, p. 125).

¹¹ En el caso de Cuba, el mantener una política social de carácter universal dirigida y financiada desde el Estado –coherente con el modelo de desarrollo adoptado–, ha condicionado niveles de gasto público incluso superiores a la media de países europeos con mayores niveles de ingreso per cápita (Hidalgo y Cribeiro, 2015).

¹² Esta participación puede estar subestimada, pues una parte de esa inversión se realiza en divisas, pero se contabiliza a la tasa oficial de cambio un dólar igual a un peso cubano.

¹³ La participación privada extranjera en estos sectores sí está admitida bajo la Ley para la Inversión Extranjera (Ministerio de Justicia, 2014). Así pues, tanto en agua y saneamiento, en generación de energía eléctrica, como en telecomunicaciones la participación extranjera ha sido decisiva en términos de inversión y de gerencia.

¹⁴ Inter-American Development Bank, World Bank y Multilateral Development Bank (2017) plantean:

In the Caribbean region, many projects –usually smaller projects outside of typical infrastructure sectors– may benefit from or even require a type of public private arrangement. Examples include a hotel transaction,

a special economic zone, a management contract for a government-owned asset, or commercial tourist concessions on government-owned land. These public private arrangements typically do not possess all of the common characteristics of PPPs [...] Although they may not constitute PPPs in the strict sense of the word, the principles and approaches [...] may be highly applicable in the design and procurement of these other types of public private arrangements. (p. 93)

¹⁵ De esta forma entre 2016 y 2017 fueron adquiridos 588 vagones ferroviarios, destinados fundamentalmente a la transportación de carga. En 2019 se suscribió un acuerdo para adquirir 23 locomotoras de alto porte para la transportación de pasajeros y carga, y fue suscrito por la Empresa cubana Proveedora del Transporte (Tradex) y la Empresa de Construcción de Briansk, perteneciente al Grupo Transmashholding.

¹⁶ Se desconoce si existe algún contrato de concesión administrativa.

¹⁷ «En los últimos 10 años (2006-2015) la oferta aérea de pasajeros ha experimentado un crecimiento importante, con una tasa promedio de un 5,1 % anual, siendo ALC el tercer mercado con mayor crecimiento a escala mundial, después de Oriente Medio y Asia-Pacífico. La elasticidad promedio versus el PIB compuesto de ALC fue de 2,2 veces, múltiplo típico de mercados emergentes» (CAF-Banco Latinoamericano de Desarrollo, 2016, p.19)

¹⁸ Incluso sin la eliminación del bloqueo, Cuba resulta una plataforma ideal para potenciar las conexiones aéreas. Solo con la apertura que significó el gobierno de Obama, el tamaño del mercado cubano, medido en cantidad de vuelos regulares diarios entre los dos países, llegó a alcanzar más de 60 vuelos diarios y puso en tensión la infraestructura de los aeropuertos cubanos, en especial del aeropuerto de La Habana.

¹⁹ Se estima que la demanda de tráfico aéreo crecerá en la región en los próximos veinticinco años y que el volumen de inversiones necesarias rebasa los 53 mil millones de dólares de los cuales ya se ejecutan 13 324 millones. (CAF-Banco Interamericano de Desarrollo, 2016).

²⁰ El gobierno decretó a partir de agosto de 2019 una expansión salarial, que representa un incremento del 68 % del salario nominal promedio, para una parte de los empleados del sector estatal, suma que supera el valor del déficit fiscal aprobado para ese mismo año.

²¹ «Governments should carefully assess whether PPPs deliver value for money (VfM), and this assessment should be adequately integrated with the general project appraisal to ensure that the decision to use a PPP is justified» (Banco Interamericano de Desarrollo, 2018, p. VIII).

²² No se accede a él de forma automática, requiere de un proceso donde intervienen varias instancias. Ver Resolución No. 866 del Ministerio de Salud Pública (MINSAP, 2014), publicada en Gaceta Oficial No. 54 Extraordinaria del 26 de diciembre del 2014. Procedimiento para otorgar las capacidades de ingreso en las instituciones sociales (Casa de Abuelos y Hogares de Ancianos).

²³ Obviamente no es este el lugar para proponer un modelo definido al respecto, pero sin dudas la oportunidad y la necesidad existen.

Conflictos de intereses

El autor declara que no existen conflictos de intereses.