

Servicios Públicos, concesión administrativa y protección de los usuarios. Realidades

Public Services, Administrative Concession and User Protection. Realities

Dra. Noris Tamayo Pineda

Profesora Titular

Directora, Centro de Estudios de la Administración Pública

Universidad de La Habana, Cuba

ORCID 0000-0001-8625-4690

noris@ceap.uh.cu

Dra. Lourdes M. Tabares Neyra

Profesora Titular y Consultante,

Centro de Estudios de la Administración Pública

Universidad de La Habana, Cuba

ORCID 0000-0002-8479-1983

lourdes550216@yahoo.com

Fecha de enviado: 23/09/2017

Fecha de aprobado: 30/10/2017

RESUMEN: El artículo analiza los conceptos y características asociadas a los Servicios Públicos, en el mismo se señala la necesidad de comprender su diversidad y multiplicidad. También en el artículo se plantea que estos servicios públicos tienen que favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social por lo que deben asumirse como función social. Además en el artículo se plantea que estos servicios son considerados como una de las tres actividades principales de la Administración Pública y que tienen principios específicos que no se pueden ver de manera aislada ya que están interrelacionados y que guardan correspondencia con los propios principios de la Administración Pública. También se analiza en el artículo el papel de la concesión administrativa y sus principales desafíos para la sociedad y sus retos al calor del perfeccionamiento del Modelo Económico cubano.

PALABRAS CLAVE: servicios públicos, administración pública, concesión administrativa.

ABSTRACT: The article presented puts special emphasis on the concepts and characteristics associated with Public Services, in this sense it is pointed out that in the treatment of them, it is necessary to understand their diversity and multiplicity that has as a common denominator the satisfaction of needs. They are called to favor the effective realization of equality and social welfare; hence they must be assumed as a social function and are considered as one of the three main activities of the Public Administration. While there are specific principles for public services, it must be understood that they cannot be seen in isolation, since they are interrelated and in turn in accordance with the principles of Public Administration. The administrative concession that today provides the State and its main challenges for society is an issue that is treated with a vision from the improvement of the Cuban Economic Model.

KEYWORDS: public services, public administration, administrative concession.

Las reflexiones siguientes intentarán presentar disímiles ideas con el propósito de motivar el pensamiento hacia estudios más profundos que revolucionen esta actividad primordial de la Administración Pública en su objetivo supremo de satisfacer el interés general y su naturaleza por se esencialmente inclusivista.

Debe partirse de la idea que la categoría de servicios públicos impone un estudio profundo que, definitivamente, en pocos folios resulta complejo abordar, por tanto preferimos centrarnos en algunas aristas que deben generar mayor interés, sobre todo porque esta figura jurídica, en los últimos años ha sido objeto de observación por no pocos estudiosos y su perfeccionamiento, en el caso cubano, se ha erigido en un llamado expresado en la voluntad política en medio de la actualización de nuestro modelo económico- social.

Acercándonos a un concepto. Características más importantes

En el tratamiento a los Servicios Públicos es necesario comprender su diversidad y multiplicidad que tiene como denominador común la satisfacción de las necesidades.

Servicio Público es el conjunto de prestaciones reservadas en cada Estado a la Administración Pública y tienen por finalidad ayudar a las personas que lo necesiten. Es la actividad desarrollada por una institución pública o privada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada, por tanto, deben favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. Suelen tener un carácter gratuito y tienen una presencia significativa en los países que siguen modelos políticos-económicos orientados hacia el bienestar social.

El servicio público debe asumirse como función social, una obligación que en este marco se impone a los representantes de los poderes públicos, por lo cual existe una estrecha relación

entre la posición de poder y la obligación de cumplir ciertas actividades expresadas en la prestación de determinados servicios. Los servicios públicos son considerados como una de las tres actividades principales de la Administración Pública. Su posición básica los sitúa en que todo lo que hace el Estado puede ser considerado como tal, ya que la esencia de este es velar y satisfacer los intereses y necesidades del pueblo. De esta manera su naturaleza tiene que ser dinámica ya que debe adecuarse a las condiciones históricas, políticas, económicas y sociales del país. Son actividades encaminadas a satisfacer necesidades esenciales que afecten el desarrollo de la vida de los ciudadanos, por tanto, deben tener carácter general, permanente y continuo. De esta forma, toda prestación de un Servicio Público está caracterizada por tener por objetivo una prestación que consiste en el uso de un bien o un recurso. Quien recibe el servicio obtiene una prestación en virtud de lo cual podrá satisfacer disímiles necesidades, siempre de carácter esencial. Este será el usuario de ese servicio público.

Los servicios públicos han sido concebidos como aquella actividad cuyo cumplimiento debe ser asegurado, regulado y controlado por los gobernantes en cuanto a que esta actividad es de tal naturaleza que no puede ser realizada por completo sin la intervención del Estado. En términos generales se reconocería como aquellas actividades de prestación que tienden a satisfacer las necesidades esenciales para el desarrollo de la vida de la colectividad. El Estado dirige la actividad, fija parámetros generales de la prestación de los servicios en cuestión y los regula al establecer las condiciones técnicas, económicas, medioambientales y de calidad. Además, ejerce la función de control ya que debe garantizar una prestación eficiente y adecuada de cada servicio y velar en todo momento y de manera sistemática por la

protección de los derechos de los usuarios de esos servicios.

A partir de lo anterior se puede señalar que los servicios públicos están siempre sometidos a un régimen jurídico especial, que de hecho constituye su propio sostén y por supuesto, están también sujetos a la normativa general de su prestación, aunque ellos se rigen en primera instancia por regulaciones sectoriales atendiendo a las características más particulares y la tipificación de cada uno.

En torno a sus principios

Si bien hay principios específicos para los servicios públicos hay que, ante todo, comprender que estos no se pueden ver de manera aislada ya que los mismos están interrelacionados y a su vez en correspondencia con los propios principios de la Administración Pública.

Los principios esenciales de los servicios públicos son:

- Igualdad: Traducido en que situación similar conlleva el mismo tratamiento y derecho.
- Continuidad: Significa que al ser indispensables requieren de una prestación regular permanente.
- Mutabilidad: Considerando que los poderes públicos pueden modificar las condiciones de la prestación sin afectar su misión.
- Calidad: Implica seguridad, transparencia información. Es calidad técnica, funcional y social.
- Asequibilidad-Accesibilidad (Es garantizada por el Estado y se relaciona con la igualdad).

Hay que enfatizar que resulta imposible un diseño universal de los Servicios Públicos habida cuenta de su complejidad, mutabilidad, heterogeneidad y multiplicidad.

Algunos ejemplos

Los distintos servicios públicos garantizan la vida y la actividad cotidiana de los ciudadanos y

del país, de aquí su importancia y la necesidad de que su prestación tenga la calidad requerida y satisfaga las expectativas de los usuarios, Es parte de los derechos de esos usuarios y es responsabilidad de los prestatarios, por tanto, resulta indispensable que exista una adecuada información de las características, el costo y los beneficios de cada uno, así como también las regularidades de su prestación.

Sirvan de ejemplos de servicios públicos los siguientes:

- 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. etc.

Tutela jurídica de los servicios públicos cubanos. Especial referencia a la Constitución de la República

El debate en torno al papel del Estado y de la Administración como servidores públicos ha sido un tema de todos los tiempos y aún no ha concluido. Ello tiene mucho que ver con las realidades nacionales e internacionales que enfrentan los distintos países individualmente y las regiones en su conjunto. En ello influye, además, el Sistema Político y por tanto el tipo de Estado.

“La Constitución de la República de Cuba de 1976 (reformada en 1992 y 2002) en su artículo 43 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 la raza, color de la piel, sexo, creencias religiosas, origen nacional cualquier otro lesiva a la dignidad humana son atendidos en (...) demás establecimientos de Servicios Públicos”.

En Cuba son asumidas las nociones de servicios públicos con la línea de pensamiento anteriormente mencionada, el reto no obstante podría estar en la concreción de las premisas recogidas en Ley Suprema en su ejercicio cotidiano, por tanto a la luz de los tiempos que corren en nuestro país dicho análisis adquiere especial relevancia al calor de las transformaciones políticas, económicas, y 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.

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 garantizador 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.

Esta concepción, también constituye un importante tema a desarrollar y en el orden normativo debe ser objeto de revisión en Cuba; solo citando algunos ejemplos de aquellos servicios esenciales 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 éstos 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 se debe poner la atención en la polémica 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. De esta manera, Estado y Gobierno son *per se cosa pública*, 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, se refiere de y para el público.

El Estado y Gobierno pueden ser considerados *cosa pública*, 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 para la auténtica materialización de otro principio supremo, 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 administrativo y controlado y evaluado por el pueblo que es el soberano de lo público.

Entonces, 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.

La Concesión Administrativa

Para hablar de concesión administrativa debe ante todo tenerse en cuenta que el conjunto de bienes y derechos que forman el patrimonio de la Administración Pública persigue la multicitada finalidad de satisfacer las necesidades de la colectividad, tan es así, que, al surgir la nueva categoría de los servicios de utilidad pública asociados a la actividad de los particulares, se refuerza la idea de prevalencia de un interés general en el fin que se propone. De tal aseveración se impone la necesidad de hacer notar a la concesión administrativa marcándola como modalidad a través de la cual la Administración Pública puede prestar indirectamente un servicio público.

Indiscutiblemente, la concesión administrativa es 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.

De esta forma el Estado puede cumplir con su responsabilidad de satisfacer necesidades generales de forma regular y continua manteniendo los elementos esenciales del servicio público sin realizar inversiones de gran magnitud con la ventaja de que luego de transcurrido el plazo de otorgamiento de la concesión, el Estado, en virtud de la reversión en el caso de que se haya estipulado la misma, recupere las instalaciones y bienes necesarios para prestar el servicio directamente si lo considera pertinente.

Ahora bien, la propiedad de los bienes pertenecientes al patrimonio público que se ponen en uso para la gestión del servicio público la Administración los mantiene bajo su control y dispone de su utilización en pos de la eficiencia del propio servicio; y es que no debe ser de

manera distinta, pues el procedimiento concesional refleja el traspaso de 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 pues siempre debe primar la intención de suplir el sagrado interés público.

Para lograr este propósito, es indispensable que la Administración Pública tenga a su haber bienes, materiales e inmateriales; inmuebles, muebles, todos con valor económico, que les pueda dar valor de uso en su actividad, visualizándose dentro de ella al servicio público.

En el momento actual, es impostergable, rescatar la figura de la concesión administrativa, la cual adquiere especial trascendencia, 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 negociables.

Por tanto, la concesión administrativa es una modalidad a través de la cual la Administración Pública puede prestar indirectamente un Servicio Público

De esta forma el Estado puede cumplir con su responsabilidad de satisfacer necesidades generales de forma regular y continua manteniendo los elementos esenciales del Servicio Público sin realizar inversiones de gran magnitud con la ventaja de que luego de transcurrido el plazo de otorgamiento de la concesión, el Estado, en virtud de la reversión en el caso de que se haya estipulado la misma, recupera las instalaciones y bienes necesarios para prestar el servicio directamente si lo considera así.

Por tanto, la concesión administrativa es 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.

La propiedad de los bienes pertenecientes al patrimonio público que se ponen en uso para la gestión del Servicio Público la Administración los mantiene bajo su control y dispone de su utilización en aras de la eficiencia del propio servicio.

El procedimiento concesional refleja el traspaso de ciertos poderes de la Administración Pública al particular que considere más adecuado para la prestación de un servicio predeterminado; no presupone por parte del Estado el abandono del servicio pues éste se mantiene siempre como responsable del mismo.

Sobre la calidad y el control del servicio

Calidad: un desafío permanente

La Administración tiene la responsabilidad constitucional de prestar el Servicio Público y hacerlo con calidad, escogiendo las vías idóneas para ello.

La calidad de los servicios públicos en el mundo actual se ha convertido en motivo de interés, en busca siempre de la obtención de mejores resultados para la población, proporcionar el mínimo de riesgos tanto para el usuario como para los proveedores y un adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles.

La calidad en los servicios no puede ser valorada de la misma forma que la de los productos. Un servicio no puede ser producido, controlado, almacenado y enviado en un paquete para un cliente. Los servicios se crean en su mayor parte en condiciones especiales, se consumen cuando se producen y no pueden ser almacenados, por tanto la calidad de los servicios es más subjetiva por lo que es difícil establecer indicadores válidos para todos por igual. Lo decisivo es la percepción de quienes reciben los efectos del proceso, producto o el servicio que se recibe.

Para garantizar la calidad ninguna definición tiene utilidad real si no va acompañada de la explicación de cómo y con qué puede ser medida. Sin embargo, al existir una gran variedad de definiciones, no es de extrañar que exista también una apreciable variedad de esquemas de dimensiones (factores, componentes o atributos) que pueden ser medidos para caracterizar la calidad.

Las más comunes a la mayoría de las definiciones son las siguientes:

Competencia profesional o calidad científico-técnica de la atención: Se considera la dimensión central y menos discutida de la calidad, hace referencia a la capacidad de los proveedores de utilizar el más avanzado nivel de conocimientos existentes para producir salud y satisfacción en los usuarios.

Efectividad: Es la medida en que una determinada atención médica o atención sanitaria mejora el estado de salud de la población concreta que la recibe.

Eficiencia: Es un máximo de efectividad o unidades de producto dado un determinado costo o un mínimo costo dadas unas determinadas exigencias de efectividad o unidades de producto.

Accesibilidad: La facilidad con que la atención sanitaria puede obtenerse en relación con los aspectos (barreras) organizacionales, económicas, culturales y emocionales.

Satisfacción: La medida en que la atención sanitaria y el estado de salud resultantes cumplen con las expectativas del usuario.

Adecuación: Es la medida en que la atención médica se corresponde con las necesidades del paciente.

La garantía de la calidad es la actividad que mide de forma sistemática la calidad de la atención para detectar problemas cualitativos y llevar a cabo acciones correctoras para solucionarlos.

Las instituciones pertenecientes a la administración pública en general y las de cada

sector en particular deben contar con un efectivo mecanismo de retroalimentación y control, donde la rendición de cuentas, las auditorías, el control interno, el intercambio directo con los usuarios, personal médico, trabajadores en general, conforman un entramado sistémico que asegura el cumplimiento de los propósitos supremos de la política social del Estado y promueve alternativas correctivas en caso de desviaciones. La calidad de los servicios públicos es un derecho de los usuarios y a su vez una muestra de respeto por parte de los prestatarios. De aquí el papel que debe jugar la administración para velar por ello y nutrirse además con el uso de mecanismos eficientes y menos burocráticos de las insatisfacciones de los usuarios.

Sobre el control

La Concesión Administrativa, mencionada anteriormente, resulta la modalidad más conveniente para mover la prestación de un servicio a manos de particulares, sin perjuicio y renuncia de la responsabilidad directa de la Administración en dicho servicio, así como la necesidad de controlar su funcionamiento y la calidad del servicio prestado, debiendo intervenir cuando se genere algún conflicto, queja, etc.

En este sentido, además, es necesario contar también con un diseño estructural de Control Popular de los Servicios Públicos.

Se debe avanzar en el perfeccionamiento del marco regulatorio de la Administración Pública lo cual incluye la propuesta de una Ley de Administración Pública que regule los Servicios Públicos, su prestación, fiscalización y estructura de su Control Popular.

Consideraciones finales

Los servicios públicos están muy relacionados con la satisfacción de necesidades de los ciudadanos y en este caso dadas las características de los mismos, se denominarán usuarios a los que disfrutan de los mismos. El Estado y la Administración Pública tienen la

responsabilidad de regular su funcionamiento y de controlarlo también, sobre la base de la evaluación de la gestión de la calidad en los mismos acordes con los estándares sectoriales establecidos para cada uno.

La concesión administrativa le permite a la administración quitarse de encima la gestión de algunos servicios, pero en ningún caso deja de ser responsable ante los usuarios debiendo resolver con rapidez las insatisfacciones y deficiencias que se detecten y que se denuncien, para lo cual la función del control administrativo es esencial junto a otras formas de control en especial el control por parte de la población.

El Estado en primer lugar y luego la administración tienen el deber de proteger los derechos de los usuarios en el uso y disfrute de los servicios públicos. Esta responsabilidad es indelegable

Referencias:

Cuba. Constitución de la República (2006). La Habana: Editora Política.