

Modelos de gestión en asociaciones público-privadas: análisis comparativo internacional y desafíos para su implementación en Cuba

Management models in public-private partnerships: international comparative analysis and challenges for their implementation in Cuba

Anisley Mollinedo Santana^{1*} <http://orcid.org/0009-0005-3877-9085>

Maidolis Labañino Barrera² <https://orcid.org/0000-0003-4668-5976>

¹ Centro de Ingeniería e Investigaciones Químicas, La Habana, Cuba.

² Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana, Cuba.

* Autora para la correspondencia: anisley@ciiq.cu; anymollinedo@gmail.com

RESUMEN

Las asociaciones público-privadas (APP) representan un mecanismo clave para el desarrollo de infraestructura y servicios públicos a nivel global, pero su implementación varía significativamente entre países desarrollados y en desarrollo. El presente artículo tiene como propósito, analizar en perspectiva comparada los modelos de gestión de APP en el contexto internacional, que sirvan de referente dogmático y práctico para el diseño e implementación de asociaciones similares que sean viables y beneficiosas para Cuba. Se emplean métodos como análisis, síntesis, inducción, deducción, análisis comparado, de contenidos y documentos. Mediante el análisis de criterios doctrinales, se examinan las mejores prácticas en los países desarrollados, contrastándolos con las adaptaciones y limitaciones observadas en países en desarrollo. Se destacan los desafíos únicos derivados de su contexto político-económico, como el bloqueo financiero, la incipiente normativa legal y limitada capacidad institucional.

Palabras clave: modelos de desarrollo, modelos de gestión, limitaciones, implementación, Cuba.

ABSTRACT

Public-Private Partnerships (PPPs) represent a key mechanism for the development of infrastructure and public services at the global level, but their implementation varies

significantly between developed and developing countries. The purpose of the article is to analyze in a comparative perspective the management models of Public-Private Partnerships in the international context, which serve as a dogmatic and practical reference for the design and implementation of viable and beneficial PPPs for Cuba. Methods: analysis, synthesis, induction, deduction, comparative analysis, content and document analysis. Through the analysis of doctrinal criteria, best practices in developed countries are examined, contrasting them with the adaptations and limitations observed in developing countries. For Cuba, unique challenges derived from its political-economic context are also highlighted, such as the financial blockade, incipient legal regulations and limited institutional capacity.

Keywords: development models, management models, limitations, implementation, Cuba.

Fecha de recepción: 22/09/2025

Fecha de aprobación: 30/10/2025

INTRODUCCIÓN

Las asociaciones público-privadas (APP) se han consolidado a nivel global como un mecanismo instrumental para complementar las capacidades estatales en el desarrollo de infraestructura crítica y la prestación de servicios públicos. Desde su auge en las últimas décadas, los modelos de gestión de las APP han evolucionado de manera heterogénea, dando lugar a un abanico de enfoques que reflejan las particularidades institucionales, legales y económicas de cada país.

En las naciones desarrolladas, con marcos regulatorios robustos, mercados de capitales profundos y una alta capacidad técnica institucional, las APP han tendido a modelos sofisticados como el Private Finance Initiative (PFI) británico (Millán, 2009) o las concesiones por disponibilidad (García, 2021), donde el riesgo se distribuye de manera más eficiente y el éxito se mide mediante indicadores de desempeño. Por el contrario, en los países en vías de desarrollo, la implementación de APP a menudo se enfrenta a desafíos estructurales como la inestabilidad regulatoria, la limitada capacidad de gestión pública, la vulnerabilidad macroeconómica y la dificultad para atraer capital a largo plazo. Esto frecuentemente resulta en una adaptación —a veces problemática— de modelos foráneos, que llevan a una mayor tasa de renegociaciones, fracasos y controversias sociales.

Entre los principales desafíos que enfrenta la región latinoamericana y caribeña para llevar a cabo esquemas de APP con proyectos de infraestructura eficientes, inclusivos y sostenibles se encuentran el bajo acceso a las tecnologías digitales; la debilidad del entorno político, legal y regulatorio; la escasa planificación de largo plazo; las dificultades de financiamiento; también, en muchos casos, la falta de conocimientos y experiencia de los funcionarios (Lardé, 2024).

Cuba, como país subdesarrollado y con una economía en un proceso de transformación única, enfrenta una encrucijada particular. Por un lado, se reconoce el potencial de las APP para superar el déficit de infraestructura e impulsar sectores clave como el turismo, la energía renovable y el transporte. Por otro lado, se encuentran desafíos monumentales: un entorno de sanciones financieras externas que limita el acceso a créditos, una estructura estatal centralizada que no está familiarizada con la gestión de riesgos propio-privada, y la necesidad de diseñar modelos que se alineen con sus principios sociales (Triana, 2021).

Por lo tanto, este artículo de reflexión se propone analizar en perspectiva comparada los modelos de gestión de APP en el contexto internacional, que sirvan de referente dogmático y práctico para el diseño e implementación de APP viables y beneficiosas para Cuba.

METODOLOGÍA

Se emplearon los métodos científicos de la investigación teórica cualitativa; análisis, síntesis, inducción, deducción, así como el método comparado y el de análisis de contenidos y documentos. Para el análisis comparado se han empleado diversos indicadores, los cuales aparecen en la Tabla 1.

Tabla 1. Indicadores para el Análisis Comparado de Métodos de Gestión de APP

Categoría	Indicador
Gobernanza y marco legal	Existencia de ley específica de APP
	Transparencia en licitaciones
	Mecanismos de resolución de disputas
Capacidad institucional	Unidades especializadas de APP
	Capacitación de funcionarios
	Uso de asesores externos
Diseño y gestión	Uso del Comparador del Sector Público (CSP)
	Distribución de riesgos

	Flexibilidad contractual
Resultados y desempeño	Tasa de finalización en plazo/presupuesto
	Frecuencia de renegociaciones
	Impacto en calidad del servicio
Financieros	Acceso a financiamiento
	Costo de capital
Contextuales	Estabilidad macroeconómica
	Riesgo país (rating soberano)
	Sectores prioritarios para APP

Fuente: elaboración propia.

Tales indicadores han de servir como hoja de ruta para el futuro diseño e implementación de APP viables y beneficiosas en el contexto específico de Cuba. Se examinan, mediante el análisis de los criterios doctrinales, las mejores prácticas en los países desarrollados, contrastándolas con las adaptaciones y limitaciones observadas en países en desarrollo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los modelos internacionales de gestión de APP

Las APP pueden ser entendidas como un «arreglo» entre el Estado (sector público) 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) (Freigedo, Fuentes y Milanesi, 2015).

Para el desarrollo de estas consideraciones, las definiciones sobre *sector público* y *sector privado* manejadas por Hernández (2022), se toman como referente conceptual y, por tanto, se enfoca al sector público como el conjunto de entidades formado por las instituciones, empresas y todas las oficinas del Estado. Debido a que el Estado es una forma de organización de la sociedad, se entiende que lo que es estatal es público, es decir, pertenece a todos los habitantes. En tanto que, el sector privado es lo contrario del sector público, está integrado por empresas y organizaciones

cuyos activos se encuentran en manos de una persona física, jurídica privada o de sociedades mercantiles (Hernández, 2022).

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:

- 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.
- 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.

La empresa privada generalmente debe realizar una inversión, incluso si está limitada, por ejemplo, al capital de trabajo. Además de las asignaciones presupuestarias, el gobierno puede hacer más contribuciones, tales como proporcionar o permitir el acceso a la tierra, contribuir 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. Al final del contrato de APP, los activos asociados vuelven a ser propiedad del gobierno.

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.

Dentro de ese rango existen múltiples modalidades 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. En cuanto a los sectores en los que son más comunes las APP, 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.

Las modalidades contractuales de las APP, conforme lo determina Marlon Manyá (2017), son las siguientes:

- Contratos de prestación de servicios: como indica su nombre, se contrata la prestación de un servicio determinado. El Estado mantiene la propiedad y exige un nivel de servicio. Puede haber asignación de riesgos de conformidad con el esquema contractual.
- Contratos de administración: un bien público es operado y administrado por un agente privado bajo un esquema de riesgo y de beneficios compartidos.
- Concesiones: el Estado concede el derecho al usufructo de un bien a cambio de un acuerdo económico entre las partes por un tiempo determinado.
- BOT (Construir, Mantener, Operar, Transferir): la entidad se encarga de la construcción y del mejoramiento de una propiedad y bien o vuelve a manos del Estado al final.
- Cooperativas: son organizaciones comunitarias e instituciones públicas se asocian para apoyar un bien común.

Acercas 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. 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. También se han identificado elementos en contra de la utilización de las APP, tales como:

- 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.

Los modelos de gestión para las APP son marcos estructurados que guían el ciclo de vida de un proyecto, desde su concepción hasta su evaluación final, con el objetivo de lograr eficiencia, calidad y cumplimiento de los objetivos de política pública (Sajko, 2014). Estos modelos buscan asegurar la implementación efectiva de las APP, aprovechando las ventajas tanto del sector público como del privado (Montero y García, 2017).

En países desarrollados como Estados Unidos, Australia, Reino Unido e Irlanda, los modelos de gestión de proyectos de APP generalmente siguen un proceso de cinco pasos (Sajko, 2014):

1. Preparación del proyecto: esta fase incluye la identificación de proyectos potenciales para APP, la definición de prioridades (a menudo usando criterios de urgencia y volumen de inversión), la redacción de una carta de proyecto con una descripción y objetivos, y la realización de un estudio de viabilidad. También se lleva a cabo un análisis de recursos humanos para evaluar las competencias del personal público en la gestión de APP y determinar si se necesitan asesores externos. Un test de idoneidad o aceptabilidad, que considera criterios de no-proyecto (competencia de la organización pública, asuntos legislativos, barreras políticas y burocráticas) y criterios de proyecto (volumen de inversión, espacio, transferencia de tareas públicas al socio privado, participación de capital privado, ubicación, etc.), es crucial para decidir si un proyecto es adecuado para una APP.
2. Valoración del proyecto: considerada la etapa más importante, aquí se define el modelo final de organización de la APP (contrato de servicio, gestión, arrendamiento, concesión,

COT¹ y arreglos similares (CPOT, CTO, DCFO, DCFOM, DCAF²), empresas mixtas y arreglos híbridos). Se establece un modelo de control y se definen las especificaciones de resultados de la construcción y los servicios que el socio privado debe cumplir, que luego se traducen en Acuerdos de Nivel de Servicio (ANS) en el contrato de APP. Un elemento fundamental es la creación de un Comparador del Sector Público (CSP), que calcula la rentabilidad al comparar la realización del proyecto de manera tradicional con el modelo de APP, demostrando que este último es más económico y define la transferencia de riesgos del sector público al privado.

3. Diálogo competitivo: Esta etapa implica varias fases. Se requiere una autorización formal para la invitación a licitaciones, y se establece un grupo de expertos (economistas, abogados, ingenieros) para el diálogo. Se invita a los socios privados a presentar declaraciones de interés. Si no se pueden seleccionar al menos tres socios privados competentes, el proyecto de APP se detiene. Las ofertas de los socios privados se evalúan con el CSP; si son más caras que la vía tradicional, el proyecto se detiene. El contrato se firma con el socio privado que ofrezca la mejor eficiencia (ahorros, calidad, operaciones eficientes, efectos de política).
4. Realización y negocio del proyecto: Una vez firmado el contrato, la infraestructura pública se diseña, construye o financia, y comienza la entrega del servicio público, con el control de la organización pública sobre el socio privado. Los pagos del presupuesto público al socio privado dependen del control de calidad y del logro de los ANS. El incumplimiento de los ANS puede resultar en sanciones para el socio privado, mientras que una calidad superior puede generar bonificaciones. El CSP sigue siendo utilizado para identificar cambios inesperados en los costos, permitiendo adaptaciones del contrato si es necesario, lo que subraya la necesidad de una gestión contractual flexible para los contratos de APP a largo plazo (hasta 25 años).
5. Evaluación del proyecto: La etapa final donde el CSP se utiliza nuevamente para la evaluación final del proyecto de APP después de la expiración del contrato. Esta evaluación es crucial para obtener datos empíricos sobre el éxito o fracaso de las APP y,

¹ COT: Construir, Operar y Transferir.

² CPOT: Construir, Poseer, Operar y Transferir; CTO: Construir, Transferir y Operar; DCFO: Diseñar, Construir, Financiar y Operar; DCFOM: Diseñar, Construir, Financiar, Operar y Mantener; y DCAF: Diseñar, Construir, Administrar y Financiar.

en algunos casos, se decide la transferencia de la propiedad de las instalaciones públicas al socio público y su uso futuro.

Las agencias autorizadas de APP en países desarrollados desempeñan un papel clave, brindando servicios de consultoría, emitiendo licencias sobre la validez de los proyectos y los socios privados, y supervisando los proyectos en curso con informes a los órganos representativos.

En los países en desarrollo o subdesarrollados, los modelos de gestión para las APPO suelen seguir un marco general similar al de los países desarrollados, pero con importantes limitaciones y adaptaciones específicas debido a las distintas capacidades institucionales, marcos legales y realidades socioeconómicas.

El modelo de gestión en países en transición como Croacia, que sirve como ejemplo para las realidades de muchos países en desarrollo, conceptualmente se articula en cinco pasos: preparación del proyecto, valoración del proyecto, diálogo competitivo, realización y operación del proyecto, y evaluación final. Sin embargo, la implementación de estos pasos es a menudo más reducida y menos sofisticada que en las economías avanzadas.

Los criterios doctrinales de Montero *et al.*, (2017), Vassallo, Carolina y Garrido (2018), Polack, (2019) e Ibrahim y Jantan (2024), autores estudiosos del tema, son coincidentes en la identificación de las deficiencias clave de estos modelos de gestión, que resumen en:

- Falta de herramientas de gestión cruciales: hay una ausencia significativa de herramientas en las fases de preparación y valoración del proyecto. Esto incluye la falta de estudios de viabilidad exhaustivos, análisis de costo-beneficio, análisis de satisfacción del usuario, valoraciones de la demanda del mercado público para servicios públicos, análisis de finanzas públicas y, fundamentalmente, el Comparador del Sector Público (CSP). Sin un CSP, la valoración de las ofertas de los socios privados por el «valor por dinero» es imposible, lo que lleva a elecciones basadas en el precio más bajo, y la evaluación final del éxito del proyecto se vuelve inalcanzable.
- Capacidad y experiencia limitadas: las administraciones públicas en estos países a menudo carecen de la competencia necesaria para las medidas de reforma de la nueva gestión pública, debido a su menor experiencia. No se realizan análisis de recursos humanos sobre las competencias del personal público en la gestión de APP, asumiendo

una falta general de experiencia, lo que lleva a la necesidad de asesores externos. Los gobiernos subnacionales, en particular, suelen tener una capacidad limitada para el desarrollo y la contratación de proyectos.

- Marcos legales y regulatorios débiles o incompletos: la ausencia de un marco legal y regulatorio claro y eficiente puede restringir la capacidad de los gobiernos subnacionales para implementar APP y generar incertidumbre para los inversores. Las diferentes tradiciones legales entre países (Derecho común vs. Derecho Civil) también influyen en la complejidad y el coste de la negociación de contratos.
- Gobernanza y transparencia insuficientes: se observan desafíos como procesos burocráticos excesivos, complejidad en la coordinación, apoyo organizacional incompatible y problemas de credibilidad gubernamental. Las garantías gubernamentales, aunque legítimas, a menudo no están sujetas al escrutinio presupuestario, lo que puede generar riesgos fiscales significativos, especialmente en tiempos de crisis. La corrupción y el comportamiento oportunista son riesgos notables en proyectos de infraestructura debido a las grandes sumas de dinero involucradas.
- Mala planificación y selección de proyectos: los recursos escasos a menudo se destinan a proyectos mal seleccionados que no logran beneficios proporcionales a su costo, lo que resulta en activos subutilizados y una prestación de servicios deficiente a un costo más alto de lo necesario.
- Adaptaciones y elementos de apoyo específicos: para superar estas limitaciones, se han implementado diversas adaptaciones y mecanismos de apoyo en los países en desarrollo:
- Estructuras de APP simplificadas en contextos frágiles: en Estados frágiles y afectados por conflictos, se prefieren estructuras de APP más simples con requisitos de capital más bajos y horizontes a corto plazo, como contratos de gestión, contratos de affermage, arrendamiento o de operación y mantenimiento.
- Establecimiento de marcos y unidades de APP: es crucial establecer un "marco de APP" que incluya políticas, procedimientos, instituciones y reglas para la identificación, evaluación, selección, priorización, presupuestación, contratación, monitoreo y contabilidad de las APP. Las Unidades de APP dedicadas son fundamentales para la coordinación, el control de calidad, la rendición de cuentas y el apoyo técnico. Estas unidades pueden operar a nivel central, subnacional o sectorial.

- Fomento de capacidades: es esencial la educación del personal público en gestión de APP. Los programas de capacitación y las redes de intercambio de conocimientos son vitales, a menudo con el apoyo de bancos multilaterales de desarrollo (BMD) y organizaciones internacionales.
- Gestión financiera pública: se requieren marcos sólidos de gestión financiera pública, que incluyan la evaluación de las implicaciones fiscales, el control de la exposición agregada a las APP, la presupuestación de los compromisos y una contabilidad y presentación de informes transparentes. Los ministerios de finanzas suelen desempeñar un papel principal en estos procesos de aprobación.
- Ayuda basada en resultados (ABR): un mecanismo específico utilizado para incorporar prioridades sociales en los países en desarrollo. Los fondos de los donantes proporcionan subsidios basados en el rendimiento, vinculados a la entrega de resultados específicos, a menudo dirigidos a poblaciones de bajos ingresos.
- Participación local: se promueven políticas para fomentar y regular la participación de empresas locales en proyectos, especialmente en iniciativas más pequeñas y localizadas, asegurando una competencia justa y la calidad del proyecto.
- Propuestas no solicitadas: se desarrollan procesos para gestionar las propuestas no solicitadas del sector privado, aprovechando sus ideas innovadoras. Esto a menudo requiere que los proponentes presenten estudios de viabilidad y puede incluir mecanismos competitivos como el «Swiss challenge» o bonificaciones por oferta.
- Apoyo multilateral: los BMD y las organizaciones internacionales ofrecen servicios de asesoramiento, asistencia técnica, garantías y productos de seguro para reducir los riesgos de los inversores privados, especialmente en entornos difíciles.

Las APP en Cuba. Viabilidad y desafíos

Las APP, en el caso Cuba, constituyen una experiencia relativamente nueva debido a la restricción fiscal que enfrenta el gobierno cubano, entre otros factores no menos importantes, no se han podido solucionar problemas de infraestructura y prestación, con calidad y eficiencia, así como determinados servicios; problemas que se han ido acumulando durante años en todo el territorio nacional. Con la utilización de las APP en la construcción y ejecución de estrategias nacionales de desarrollo se podría conseguir un impacto positivo en el mismo.

Quizás resulte extraño 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) y 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.

El mercado cubano no tiene parangón en el mundo. Al respecto, se ha afirmado que las condiciones en las que operan los mercados en Cuba están lejos de los estándares internacionales (Triana, 2021). De acuerdo a estudios recientes sobre la economía cubana, existen importantes desbalances económicos, una ausencia casi total de inversión extranjera, falta de incentivos para la producción, la subutilización de las capacidades instaladas y la errónea asignación de escasos recursos, que unidos a un fenómeno migratorio desfavorable, ponen de manifiesto un panorama de retroceso económico en extremo difícil para los hacedores de políticas, a la vez que repercute negativamente en las expectativas de las familias, las empresas y demás concurrentes en el mercado (García, Echevarría, Triana, Triana, Cruz y González, 2024, enero-junio, p. 5).

El sector económico no estatal desde 2021 a la fecha, siguiendo el criterio de expertos, ha sido percibido más como una amenaza que como una verdadera oportunidad de diversificación del tejido empresarial, obviándose casi por completo sus potencialidades de expansión, su capacidad de ocupar espacios vacíos dejados por la debilidad del sector empresarial estatal, sus positivas contribuciones al Producto Interno Bruto (PIB) e ingresos tributarios, fuente generadora de empleos y de un significativo aporte de oferta de bienes y servicios. Vid. (García, González, Carranza, Triana, Triana, Cruz y González (2024, julio-diciembre) Todo ello, a pesar de las restricciones que ha tenido el sector y que han llegado a ralentizar su dinámica de crecimiento en el último año. 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.

La presencia de un modelo de gestión centralizado y una estructura organizacional que aún no diferencia adecuadamente los diversos roles del Estado: diseñador e implementador de políticas económicas, gestor de actividades productivas y regulador económico. Es común entonces,

encontrar fronteras desdibujadas entre las funciones estatales de Ministerios globales y ramales, entre estos últimos y las correspondientes empresas subordinadas y autoridades locales (Barrera, Domínguez y Santos, 2020).

Los análisis desde la academia y desde los Organismos de la Administración Central del Estado, no rebasan lo conceptual y demuestran el necesario desarrollo de sistemas de indicadores y captación de datos para el perfeccionamiento de mecanismos de implementación de esa política de separación de funciones (Barrera, Domínguez y Santos, 2020). La pretensión institucional y de gobierno, de lograr esa verdadera separación de funciones en el marco de la Ley de Empresa, aún no ha logrado su fructificación. Todo lo anterior, se convierte sin dudas, en freno para el desarrollo de las APP en el país.

A pesar de la ordenación normativa del sector privado, en lo particular, de las micro, pequeñas y medianas empresas, hasta la actualidad no hay modelos para las APP en el país, tampoco cuenta con marco legal específico y robusto, que regule de manera coherente y eficiente la complejidad del entramado contractual que se genera en torno a estas asociaciones, el coste de las negociaciones en su proceso y la capacidad de los gobiernos locales para implementarlas con legitimidad y transparencia.

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 y 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 APP. Sin embargo, es cierto que el marco institucional existente, y la cultura ideopolítica heredada, no facilita ni facilitará este propósito y puede generar altos costos de transacción (Bran-Piedrahita, *et al.*, 2023).

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*, de 2019, ya que se ha reconocido el papel estratégico de las Inversión Extranjera Directa (IED) y el rol complementario de la propiedad privada y cooperativa, nos 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.

La inserción de este nuevo modelo implica una nueva mentalidad, no se trata de hacer la transformación ni contra el Estado ni contra el empresariado, sino construyendo potentes alianzas. El caduco debate «público vs. privado» no tiene ya sentido en el actual contexto, y menos tras la pandemia. La apuesta es por lo público en coordinación con lo privado para impulsar ese gran cambio.

Las APP se alzan como claves no solo para desencadenar el cambio de la matriz productiva, contribuir a la modernización de las administraciones públicas, sino para construir ese gran pacto social que comprometa a empresas, administraciones públicas y agentes de la sociedad civil, se necesitan mayores alianzas público-privadas, pero también mejor institucionalidad y participación estatal y pública para construir puentes.

En Cuba existen varias experiencias que apuntan a potenciales escenarios para el crecimiento de esta clase de sinergias (APP), es posible identificar una colaboración directa entre la gestión privada y la estructura estatal. En ese sentido, destaca el caso de sectores como agua y saneamiento o la generación de energía a partir de fuentes renovables, ambos con presencia privada bajo el amparo de la Ley para la Inversión Extranjera (Bran-Piedrahita, *et al.*, 2023).

Sin embargo, Cuba en la actualidad, no solo enfrenta los típicos desafíos de un país en desarrollo, sino también obstáculos únicos derivados de su contexto político-económico (Monzón, 2017; Triana, 2021):

- Marco regulatorio incipiente:
 - Aunque existe la ley No. 118 de 2014 para la inversión extranjera (y su reglamento), falta desarrollar normativas específicas para APP (ley de concesiones, mecanismos de resolución de disputas).
 - Ausencia de una ley de quiebras que proteja a inversionistas.
- Capacidad técnica estatal limitada:
 - Falta de equipos técnicos especializados en el sector público para estructurar, licitar y supervisar contratos complejos de APP.
 - Riesgo de corrupción y opacidad en procesos de licitación.
- Inseguridad jurídica:

- Historial de cambios abruptos en políticas económicas (ej.: restricciones al sector privado en 2010-2020).
- Tensión entre el modelo socialista y la lógica de mercado de las APP.
- Recrudescimiento del bloqueo económico de EE.UU.:
 - Impide acceso a financiamiento de instituciones multilaterales (FMI, BM, BID).
 - Disuade a inversionistas internacionales por temor a sanciones.
- Macroeconomía inestable:
 - Alta inflación, dualidad monetaria (aunque en transición), y falta de divisas.
 - Dificulta la evaluación de riesgos cambiarios y la fijación de tarifas en moneda nacional.
- Mercado de capitales subdesarrollado:
 - Falta de instrumentos financieros a largo plazo (ej.: bonos de infraestructura).
 - Banca estatal con poca capacidad para financiar megaproyectos.
- Resistencia ideológica:
 - Percepción de las APP como "privatización" de servicios públicos, lo que genera rechazo en sectores del gobierno y la sociedad.
 - Temor a la pérdida de soberanía sobre sectores estratégicos.
- Falta de cultura de alianza:
 - Desconfianza histórica entre el Estado y el sector privado (nacional y extranjero).
 - Baja experiencia en gestión colaborativa de riesgos.
- Infraestructura básica deficiente:
 - Problemas de conectividad, energía y logística que encarecen cualquier proyecto.
- Falta de datos confiables:
 - Dificultad para realizar estudios de pre-inversión por ausencia de datos públicos actualizados.
 - Aumenta el riesgo para el inversionista privado.
- Capital humano limitado:
 - Escasez de profesionales especializados en Derecho financiero, ingeniería económica y gestión de proyectos complejos.

A pesar de lo anterior, Cuba tiene determinadas ventajas:

- Potencial en sectores clave: turismo, energías renovables, biotecnología y agricultura.
- Interés de inversionistas: atractivo natural y capital humano educado.
- Necesidad urgente: la deteriorada infraestructura es un incentivo para buscar alternativas innovadoras.

En una economía como la cubana, abocada en un modelo mixto de propiedad y sujeta a una crisis estructural, las APP pueden resultar un factor positivo en las estrategias de desarrollo, tal y como se recoge en los documentos programáticos (Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución para el período 2021-2026; en la Conceptualización del Modelo Económico y Social Cubano de Desarrollo Socialista y en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social hasta el 2030). Ello cobra relevancia en un panorama en el que la propiedad privada y cooperativa se han afianzado como actores permanentes de la estructura económica de la nación.

Sería imprescindible entonces, definir prioridades y establecer que el capital privado no sólo provenga de la inversión extranjera directa, sino que puedan aprovecharse las oportunidades que brindan negocios locales. De igual manera, se necesitará un ente con autoridad para el diseño y ejecución de este tipo de estructuras, capaz de evaluar, proyectar e identificar oportunidades, con el fin de impactar positivamente en la diversificación y mejora de la oferta de bienes y servicios. El mayor incentivo de los Estados para implementar este tipo de alianzas no radica en el alivio que representan a nivel fiscal, sino en que estas sinergias generan estructuras económicas de complementación para la puesta en marcha de metas de gobierno.

En este sentido, el éxito de las APP en Cuba dependerá de su capacidad para crear un marco legal estable, generar confianza en los inversionistas y mitigar los riesgos geopolíticos mediante una estrategia inteligente y gradual.

CONCLUSIONES

Los desafíos de gestión asociados a las APP y a los retos de gobierno indirecto, constituyen en sí mismos una agenda de investigación de interés, tanto académico como político y administrativo. Se hace necesario desarrollar modelos de análisis y gestión adecuados para estas nuevas prácticas

de gobierno, evaluar y construir capacidades institucionales a nivel nacional para la gestión de la cooperación público-privada y comprender los desafíos democráticos que implica su utilización. El análisis comparativo de los modelos de gestión de APP entre países desarrollados y en desarrollo revela contrastes profundos determinados por capacidades institucionales, marcos regulatorios y contextos socioeconómicos. Mientras las naciones desarrolladas cuentan con procesos estandarizados y una distribución eficiente de riesgos, los países en desarrollo enfrentan limitaciones estructurales que dificultan la implementación exitosa de APP, como la falta de estudios de viabilidad, marcos legales ambiguos, corrupción y capacidad técnica insuficiente. Para Cuba, los desafíos son aún más complejos debido a circunstancias únicas: el bloqueo económico estadounidense y su recrudecimiento, la inestabilidad macroeconómica, la resistencia ideológica a la participación privada y la ausencia de un marco legal específico para APP. Sin embargo, el país posee potencial en sectores como turismo, energías renovables y biotecnología, lo que representa una oportunidad para diseñar APP adaptadas a sus realidades. Las lecciones internacionales destacan la necesidad de:

1. Fortalecer la gobernanza: crear una Unidad Nacional de APP con autonomía técnica y capacidad de supervisión.
2. Desarrollar un marco legal claro: leyes de concesión, mecanismos de resolución de disputas y protección al inversionista.
3. Garantizar transparencia: procesos de licitación abiertos, contratos públicos y participación ciudadana.
4. Buscar alianzas estratégicas: cooperación con organismos internacionales y socios no tradicionales para mitigar el impacto del bloqueo.

La implementación de APP en Cuba no debe ser una réplica de modelos extranjeros, sino el resultado de una adaptación crítica que considere sus particularidades políticas, sociales y económicas. El éxito dependerá de un enfoque gradual, basado en evidencia y consenso, donde el Estado mantenga su rol rector mientras aprovecha la eficiencia del sector privado para impulsar el desarrollo nacional.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barrera, S.; Domínguez, E. y Santos, G. (2020). Dimensiones del proceso de actualización: la separación de funciones en Cuba. *Economía y Desarrollo*, 164(2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025285842020000200007&lng=es&tlng=es
- Bran-Piedrahita, L.; Valencia-Arias, A.; Palacios-Moya, L. y Arias-Vargas, F. J. (2023). Análisis bibliométrico sobre la investigación en innovación dentro de la administración pública. *Revista de Investigación, Desarrollo e Innovación*, 13(1), 9-24. <https://doi.org/10.19053/20278306.v13.n1.2023.16060>
- Freigedo, M.; Fuentes, G. y Milanese, A. (2015). Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 65-98. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721003>
- García, A.; Echevarría, D.; Triana, J.; Triana, J. P.; Cruz, K. y González, R. (2024, enero-julio). *Reporte sobre Economía cubana*. Centro de Estudios de la Economía cubana. La Habana, Fundación Friedrich Ebert. Recuperado el 18 de septiembre de 2025, de <https://library.fes.de/pdf-files/buenos/fescaribe/21528/2024-01.pdf>
- García, A.; González, C.; Carranza, J.; Triana, J.; Triana, J.; Cruz, K. y González, R. (2024, julio-diciembre). *Reporte sobre Economía cubana*. Centro de Estudios de Economía Cubana. La Habana: Fundación Friedrich Ebert. Obtenido de <https://library.fes.de/pdf-files/buenos/fescaribe/21528/2024-02.pdf>
- García, D. (2021). El pago por disponibilidad como fórmula para desarrollar obras de mejora de la eficiencia energética, restauración y equipamientos. *Construible.es*. <https://www.construible.es/comunicaciones/comunicacion>, (26/8/2025).
- Hernández, J. I. (2022). *Las alianzas público-privadas y los nuevos paradigmas del desarrollo en América Latina*. <https://www.joseignaciohernandezg.com/wp-content/uploads/2023/08/APP-Interamericano-FIDA-Final.pdf>
- Ibrahim, F. B. y Jantan, A. H. B. (2024). Challenges, barriers, and solutions in public-private partnerships (ppp): A comprehensive review. *International Journal of Professional Business Review*, 9(10), 3. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9791815>

- Lardé, J. (2024). Desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe. <https://repositorio.cepal.org/entities/publication/670c721e-27ac-40dc-9311-dc51e7fb3cf3>
- Manya, M. (2017). Asociaciones público-privado (app) y su ley orgánica de incentivos tributarios en el Ecuador. *Revista de Administración Tributaria CIAT*, (42). https://www.ciat.org/Biblioteca/Revista/Revista_42/Espanol/2017_RA_42_manya.pdf
- Millán, G. (2011). *Asociaciones público-privadas para el desarrollo de infraestructura y la provisión de servicios públicos: experiencia del Reino Unido*. <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Asociaciones-p%C3%ABlico---privadas-para-el-desarrollo-de-infraestructura-y-la-provisi%C3%B3n-de-servicios-p%C3%ABlicos-Experiencia-del-Reino-Unido.pdf>
- Montero, L. y García, J. (2017). *Panorama multidimensional del desarrollo urbano en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Parrado, S. y Reynaers, A. M. (2021). La gestión de los valores públicos en asociaciones público-privadas concesionales. *Gestión y política pública*, 30(1), 163-196. <https://doi.org/10.29265/gypp.v30i1.826>
- Polack, A. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política*, 21(43), 165-177. <https://doi.org/10.29375/01240781.3730>
- Sajko, L. (2014). *Management models for public-private partnership projects*. Diploma thesis, University of Rijeka, Rijeka. https://www.researchgate.net/profile/Livijo-Sajko/publication/262494738_MANAGEMENT_MODELS_FOR_PUBLIC-PRIVATE_PARTNERSHIP_PROJECTS/links/0deec537de8e279833000000/MANAGEMENT-MODELS-FOR-PUBLIC-PRIVATE-PARTNERSHIP-PROJECTS.pdf
- Triana, J. (2021). Alianzas público-privadas en Cuba: retos y posibilidades. *Economía y Desarrollo*, 165(Supl. 2). http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025285842021000400002&lng=es&tlng=es
- Vassallo, J.; Carolina, P. y Garrido, L. (2018). *Asociación Público-Privada en América Latina. Afrontando el reto de conectar y mejorar las ciudades*. Banco de Desarrollo de América Latina, Caracas. <https://scioteca.caf.com/handle/123456789/1376>

Contribución de los autores

La autora para la correspondencia y responsable de la integridad del trabajo en su conjunto es Anisley Mollinedo Santana. La autora Anisley Mollinedo Santana aporta con el estudio y análisis de los elementos conceptuales relacionados con Metodología, conclusiones y revisión de las referencias bibliográficas. La autora Maidolis Labañino Barrera contribuye con la introducción, evaluación y discusión de los resultados de la investigación. Los autores participan en la revisión crítica y final del proyecto de artículo.

Declaración de conflicto de intereses

Los autores Anisley Mollinedo Santana y Maidolis Labañino Barrera del manuscrito de referencia declaran que no existe ningún potencial conflicto de interés relacionado con el artículo.

1 COT: Construir, Operar y Transferir

2 CPOT: Construir, Poseer, Operar y Transferir

3 CTO: Construir, Transferir y Operar

4 DCFO: Diseñar, Construir, Financiar y Operar

5 DCFOM: Diseñar, Construir, Financiar, Operar y Mantener

6 DCAF: Diseñar, Construir, Administrar y Financiar