

La gestión pública y el desarrollo del sector cooperativo en Cuba



The public administration and the development of the cooperative sector in Cuba

***Revista de Cooperativismo y Desarrollo
Año 2015, Volumen 3, número 2***

Iriadna Marín de León¹, Claudio Alberto Rivera Rodríguez²

¹Máster en Administración de Empresas Agropecuarias, Profesora Asistente. Universidad de Pinar del Río. Ministerio de Educación Superior. Pinar del Río, Cuba. Calle Martí No. 270. Centro de Estudios sobre Desarrollo Cooperativo y Comunitario (CEDECOM) Teléf.: 48728006. Correo electrónico: iriadi@upr.edu.cu

²Doctor en Ciencias Económicas, Profesor Titular. Correo electrónico: arivera@upr.edu.cu

RESUMEN

Las relaciones Estado-cooperativas, constituyen uno de los problemas más complejos en el plano teórico y en su realización práctica, dentro del funcionamiento del sector cooperativo. Investigaciones realizadas han determinado que las mismas son inadecuadas, poniéndose al descubierto que dos son los factores que afectan la gestión de las cooperativas: uno de carácter interno, relacionado con la deficiente administración y gobernabilidad y otro de carácter externo las relaciones Estado-cooperativas. Existen diferentes puntos de vista acerca de la función que desempeña el Estado frente al cooperativismo, lo que demuestra la necesidad de un enfoque crítico y realista sobre este particular, que de la respuesta necesaria para contribuir eficazmente a los objetivos y aspiraciones del cooperativismo en las nuevas condiciones de la economía cubana. El artículo que se presenta, tiene como objetivo fundamental: analizar la gestión pública en Cuba como dimensión de la administración pública, las particularidades del cooperativismo cubano y la valoración de los sistemas de atención al sector cooperativo proponiendo un modelo de gestión pública para el sector cooperativo. Para el desarrollo de la investigación se utilizaron métodos empíricos y teóricos, dentro de los métodos empíricos se empleó el método de la observación, aplicando las técnicas de entrevistas grupales y cuestionarios y dentro de los métodos teóricos, se utilizó el método histórico-lógico y el método de la modelación.

Palabras clave: Gestión Pública; Cooperativismo; Administración Pública.

ABSTRACT

The relationships State-cooperative, they constitute one of the most complex problems in the theoretical plane and in their practical realization, inside the

operation of the cooperative sector. Carried out investigations have determined that the same ones are inadequate, putting on to the overdraft that two are the factors that affect the administration of the cooperatives: one of internal character, related with the faulty administration and gobernability and another of external character the relationships State-cooperative. Different points of view exist about the function that carries out the State in front of the cooperative, what demonstrates the necessity of a critical focus and realist on this matter that of the necessary answer to contribute efficiently to the objectives and aspirations of the cooperative under the new conditions of the Cuban economy. The article that is presented, has as fundamental objective to analyze the public administration in Cuba like dimension of the public administration, the particularities of the Cuban cooperative and the valuation from the systems of attention to the cooperative sector proposing a model of public administration for the cooperative sector. For the development of the investigation empiric and theoretical methods were used, inside the empiric methods the method of the observation was used, applying the techniques of interviews and questionnaires and inside the theoretical methods, the historical method was used and the method of the modelation.

Key Words: Public managment; Cooperative; Public Administration.

INTRODUCCIÓN

La globalización e internacionalización de la sociedad y los recursos de la economía, han provocado cambios notables en el contexto social y económico de los países, propiciado por los cambios demográficos, los empleos, la alta tecnología y los servicios, los grandes endeudamientos acrecentados por los desequilibrios presupuestarios, entre otros. Estos elementos de forma general y la propia especialización y desarrollo gradual de la administración pública han llevado a la creación de centros o unidades de gestión especializados en determinadas materias, potenciando la autonomía necesaria para que desarrollen eficazmente su labor.

En el caso cubano la gestión y el funcionamiento de la administración pública parte de una clara visión del papel que le corresponde en la sociedad. Según plantean Tabares, Pérez, Tamayo, & Fernández (2014), representa un complejo sistema de organizaciones del Estado encargado de gestionar políticas y programas gubernamentales y de prestar importantes servicios públicos a la sociedad, sobre la base de las políticas estatales, las leyes y normas jurídicas vigentes y un presupuesto asignado, con el propósito de generar niveles crecientes y sostenibles de desarrollo económico y social que repercutan en la elevación de la calidad de vida del pueblo con eficacia, la consolidación de la independencia, la soberanía nacional y la gobernabilidad, asegurando eficacia en el cumplimiento de los objetivos, eficiencia en el empleo de recursos, equidad y justicia social en los enfoques, así como honestidad, transparencia y responsabilidad en el accionar de sus directivos.

Las relaciones del Estado con las empresas en general y con las cooperativas de forma particular, ocupan un lugar esencial, por cuanto las mismas influyen de forma decisiva en la actividad socioeconómica de estas entidades, y de toda la sociedad. Por lo que se impone la necesidad de ofrecer nuevos modelos de gestión

pública, que estén basados en la perspectiva territorial, desde la adecuada administración estratégica en aras de una gestión eficiente del desarrollo local.

Para el desarrollo de esta investigación se utilizaron los siguientes métodos:

Métodos empíricos: Método de la observación: El método de la observación se desarrolló a través de la aplicación de un conjunto de técnicas como el análisis documental para la valoración del material bibliográfico relacionado con los diferentes sistemas de atención al sector cooperativo en Cuba.

Otra de las técnicas aplicadas, son las encuestas grupales y entrevistas personales a dirigentes del Ministerio de la Agricultura, miembros de los Consejos de Administración Municipal de la provincia de Pinar del Río, así como a directivos de las cooperativas, las mismas fueron dirigidas a determinar necesidades de información con respecto al comportamiento de las relaciones Estado-Cooperativas, en vistas a su perfeccionamiento.

Métodos teóricos

Método histórico- lógico: se aplica con el objetivo de determinar el decursar histórico de las formas de atención al sector cooperativo en Cuba, así como el desarrollo del propio sector.

El método de modelación se empleó, para fundamentar la concepción de la propuesta del modelo de gestión pública para el sector cooperativo, estableciendo los nexos entre los componentes que la conforman y la secuencia lógica de su proceso.

DESARROLLO

La gestión pública, como dimensión de la administración pública

En el III Encuentro Internacional de Administración Pública para el Desarrollo celebrado en el marco del Congreso Internacional Gestión Económica y Desarrollo en el mes de octubre del año 2013, en la Habana, Cuba se debatió sobre los retos que debe enfrentar la Administración Pública en Cuba. Estos retos expuestos por Bormey (2013) se centran en:

- En el actual contexto de transformaciones los desafíos están en la necesaria separación de las funciones estatales de las empresariales.
- La asunción de un proceso de planificación de nuevo tipo en el marco de novedosas formas de producción y gestión.
- La reestructuración y racionalización del sistema de la administración pública, y en tal sentido, promover un sistema de gestión que guíe el funcionamiento organizativo, económico y control de las actividades.
- La transformación cultural de los directivos cubanos, y tal cambio de mentalidad gerencial debe orientarse hacia la consolidación de paradigmas y enfoques de gestión.

- La conformación del modelo para la gestión pública de los gobiernos municipales, basado en la perspectiva territorial, desde la adecuada administración estratégica en aras de una gestión eficiente del desarrollo local.

Como parte de la actualización del modelo económico cubano es evidente que la administración pública no está aislada de los cambios que se están gestando, manifestándose a partir de un nuevo análisis de su funcionamiento y la incorporación sinérgica entre estrategia, política y gestión para garantizar la eficiencia y confianza del sistema socialista. Al mismo tiempo reconoce la separación de las funciones gubernamentales de las estatales, donde debe existir un espíritu creativo, pero se debe insistir en la prudencia, seriedad y visión estratégica, incorporando el control como garantía del éxito en la permanencia de los procesos.

Resulta importante mencionar cómo se establecen las políticas públicas en Cuba como parte de la administración pública. Las mismas se materializan en un sistema de transformaciones económicas y sociopolíticas, que se plantean en los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, aprobados en el VI Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC) y en un conjunto de regulaciones jurídicas aprobadas por los Consejo de Estado y de Ministros de la República de Cuba.

Los Lineamientos de la Política Económica y Social son la expresión de la voluntad del pueblo, contenida en la política del Partido, el Estado y el Gobierno de la República de Cuba, de actualizar el modelo económico cubano con el objetivo de garantizar la continuidad e irreversibilidad del socialismo, el desarrollo económico del país y la elevación del nivel de vida de la población, conjugado con la necesaria formación de valores éticos y políticos de nuestros ciudadanos (Partido Comunista de Cuba, 2011).

De acuerdo con González (2010) en Cuba, a pesar de la importancia que posee el diseño e implementación de políticas públicas para el logro de un servicio público eficiente, el cual se exprese en un aumento de la calidad de vida de los ciudadanos a distintos niveles, no ha sido una temática abordada con profundidad, desde el punto de vista teórico. Se pudiera destacar que el término de política pública aún no está incorporado, ni en la academia, ni en los quehaceres del gobierno, así como en los documentos normativos del país. En ocasiones se emplea, pero su utilización e interpretación es de forma diferente, ejemplo: como orientaciones, regulaciones o proyecciones del gobierno.

Otro aspecto a tener en cuenta, para definir el concepto de administración pública es su carácter estructural y que está contenido en las políticas públicas implementadas a través de programas, objetivos y metas a cumplir y, por otro lado, la capacidad de gestión de políticas públicas eficientes, sin descuidar la dinámica de la sociedad y del sistema político, manifestándose así la influencia de la política sobre la gestión y viceversa (Pons, 2003).

A partir de los contenidos argumentados para avanzar en el contexto de los elementos que han de caracterizar la gestión pública, es necesario también hacer referencia a una concepción diferente, la que tiene lugar en condiciones de la construcción del socialismo. Desde este ángulo, es posible definir la gestión pública socialista según Pons & González (2002) como aquel proceso en que el conjunto de

reglas y decisiones están dirigidas a incentivar y coordinar acciones y recursos con un grado de eficacia y eficiencia tal, que contribuya a asegurar equitativamente el crecimiento de la satisfacción de las necesidades sociales, en un ambiente de justicia social y cuyo carácter empresarial está condicionado a la capacidad de aportar crecientes beneficios materiales y espirituales que garanticen la reproducción ampliada de las condiciones socio - económicas en que se desenvuelve la sociedad, amparada por el marco de las restricciones jurídico - políticas que le son propias.

El panorama actual cubano se encuentra en constante evolución y actualización, asumiendo los cambios del entorno, la transformación cultural en la gestión de la administración pública y en la mentalidad gerencial, así como las transformaciones necesarias en las organizaciones, siempre en función de generar los más altos principios humanistas de la sociedad cubana.

Particularidades del cooperativismo cubano en las condiciones actuales

El desarrollo del sector cooperativo en Cuba, cuenta con cuatro etapas y ellas responden al surgimiento de las formas no estatales de organización de la producción agropecuaria que hoy existen y de las cooperativas no agropecuarias.

Las definiciones de las tres primeras etapas de desarrollo del cooperativismo cubano han sido estudiadas y abordadas por varios autores cubanos como Labrador, 1998 y Mirabal, 2014, existiendo consenso entre ellos en que:

- La primera etapa está dada por el surgimiento en el año 1961, de las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS).
- La segunda etapa por la creación de las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA), en el año 1975.
- La tercera etapa por la constitución en el año 1993, de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa.

La creación de las Cooperativas de Créditos y Servicios, las Cooperativas de Producción Agropecuarias y las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, constituyen una importante expresión de la política agrícola del país, que reconoce al movimiento cooperativo, como la base fundamental sobre la cual se erige el sistema económico empresarial agrícola (Nova, 2004).

El cooperativismo cubano, como forma de organización de la producción agropecuaria en sus distintas formas y a pesar de los factores que en el orden objetivo y subjetivo limitan su desarrollo, ha demostrado su viabilidad en las condiciones de Cuba (Rivera, Labrador, Alfonso, Ojeda, Mirabal & Marín, 2012).

La experiencia acumulada, los resultados alcanzados y los estudios realizados avalan la factibilidad de la creación de cooperativas en diferentes sectores de la economía cubana, proceso que se desarrolla como parte de la actualización del modelo económico, derivado de los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución, ya materializado en la creación de las Cooperativas no Agropecuarias desde el año 2013. De esta manera queda marcada la Cuarta Etapa del desarrollo del cooperativismo en Cuba.

Actualmente existen en el país cerca de 6000 cooperativas agropecuarias con más de medio millón de asociados, de las cuales el 47% corresponden a CCS (2820), el 36% a UBPC (2160) y el 17% a CPA (1020). Estas cooperativas poseen el 75% de la tierra cultivable del país y producen el 75% del peso total de la producción agropecuaria.

En relación a las Cooperativas no Agropecuarias, llamadas CNA, según Piñeiro (2014) han sido autorizadas 498 cooperativas, donde el 77% son creadas a partir de unidades empresariales estatales y el resto son propuestas por iniciativas de grupos de personas naturales.

Las CNA abarcan diversas actividades, destacándose la gastronomía (43%), el comercio minorista de productos agropecuarios (20%), la construcción y producción de materiales de construcción (14%) y los servicios personales y técnicos (6%) (Piñeiro, 2014).

Es válido señalar que la provincia que más CNA tiene aprobadas es La Habana con 316, Artemisa con 69, Matanzas con 21, Mayabeque con 17 y Pinar del Río con 12.

Esto no significa que en el resto de las provincias del país no se hayan constituido CNA, la provincia que menos cooperativas tiene es Las Tunas, que solamente cuenta con 2.

La implementación del cooperativismo en otros sectores de la economía, permitirá al Estado Socialista cubano, elevar el nivel y calidad de vida de la población, a partir del incremento sostenido de los niveles de eficiencia y eficacia, aumentando los ingresos al presupuesto y al mismo tiempo descargarse de una gran cantidad de gastos que hoy enfrenta. El surgimiento de estas formas organizativas contribuirá al aumento y calidad de los servicios que se presten o actividad productiva que se realice, a partir de un control más efectivo de los recursos y contribuyendo a desarrollar el sentido de pertenencia.

Valoración de los sistemas de atención al sector cooperativo en Cuba

En Cuba el sector cooperativo no está institucionalizado, pero sí existen estructuras de atención al mismo, siempre resaltando que dichas estructuras se han limitado a la atención del sector agropecuario.

Durante las décadas de los años 60 y 70 del pasado siglo funcionó en Cuba, todo un mecanismo cuyo objetivo era brindar apoyo al cooperativismo a través del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), la cual fue creada en el año 1961 y es la organización que agrupa y representa a la mayoría de los campesinos del país, y que ha desempeñado un papel protagónico en las transformaciones económicas; además, el Ministerio de la Agricultura (MINAG) y el extinto Ministerio de la Industria Azucarera (MINAZ), que a pesar de sus limitaciones constituyó sin lugar a dudas un primer intento al propósito de instaurar y desarrollar este sector en nuestro país.

En los años de la década de 1980, con el objetivo de perfeccionar las estructuras de dirección, se crearon, de forma experimental, las Uniones Municipales de

Cooperativas (UMCA-E). El Proyecto de reglamento para las mismas definía a dichas uniones como una entidad creada a partir de la fusión de las actividades empresariales y presupuestadas del MINAG y representantes de las CPA y CCS; la forma de actuación sería como una empresa con personalidad jurídica propia a nivel municipal.

Labrador (1998) plantea que la experiencia de las UMCA-E demostró que la descentralización y organización de la cooperación entre empresas estatales y cooperativas es una vía correcta siempre que se aleje de la ausencia de control y regulación estatal y se aparte de la dualidad político-administrativa que se introdujo al fusionarse la dirección de la ANAP con la de las UMCA-E, violándose lo previsto en el reglamento original.

Luego de esta experiencia se pone en práctica un nuevo sistema de cooperación con otro concepto, se crean los Consejos de Cooperación Agropecuaria (CONCA) y los Consejos de Cooperación Agroindustrial (CONCAI).

Tanto el CONCA como el CONCAI debían garantizar la coordinación, integración y fiscalización de las actividades a nivel local y desarrollar el proceso de cooperativización.

Estas formas mostraron resultados positivos en el trabajo de las cooperativas, entre ellos: mayor disciplina económica, fortalecimiento orgánico de las CPA, incremento de los volúmenes de producción, aumento de la calificación de la fuerza de trabajo y perfeccionamiento de los mecanismos estatales de atención al sector. Sin embargo, por toda una serie de deficiencias también desaparecieron (Labrador, 1998).

Actualmente las cooperativas agropecuarias son atendidas a través del sistema del Ministerio de la Agricultura, donde existe una dirección de Atención al Sector Cooperativo, estructura que se complementa con subdelegaciones en las provincias y con direcciones en los municipios, el trabajo que realiza el MINAG al respecto está apoyado por la ANAP y por el gobierno en cada territorio.

Esta estructura demuestra la autonomía restringida que presentan las cooperativas, donde sus atribuciones se limitan a la organización interna, a algunos vínculos externos y a la especialización impuesta por el Estado que, sin la autorización de la Empresa, no puede ser variada, limitándose las potencialidades en el incremento de excedentes de productos para el consumo y la diversificación agrícola necesaria para alcanzar la propia sostenibilidad cooperativa.

La asignación de todos los recursos tiene que fluir obligatoriamente a través de la Empresa, limitándose las relaciones contractuales que pudiera establecer la cooperativa con terceros.

El sistema de atención al sector cooperativo debe perfeccionarse desde sus cimientos, mediante una revisión de la asesoría técnica y jurídica, y de la calidad y el costo de los servicios.

Para que las cooperativas, sobre todo las UBPC, se conviertan en un espacio real de democracia participativa, es condición necesaria el desarrollo de un modelo de

autogestión, con el grado adecuado de autonomía, donde el control estatal se ejerza, preferentemente, mediante mecanismos indirectos, que permitan la integración de las diferentes entidades del sector a través de vínculos directos horizontales.

Las Cooperativas no Agropecuarias, hoy son atendidas desde los Ministerios o empresas estatales de donde surgen y representadas por la CTC.

Las actuales condiciones del sector cooperativo cubano, imponen la necesidad de crear una estructura institucional que contribuya al logro de una real autonomía de gestión, y sobre todo el reconocimiento pleno del sector cooperativo sin distinción entre el agropecuario y no agropecuario.

Como resultado del análisis anterior el Modelo de Gestión Pública para el Sector Cooperativo en Cuba deberá considerar un conjunto de elementos los cuales se enuncian a continuación:

- Establecimiento de relaciones con el Gobierno, el sector productivo y de servicios estatal y no estatal, organizaciones no lucrativas y las comunidades.
- Debe contemplar una estrategia de formación, programas, proyectos y las políticas territoriales.
- Debe insertarse en el proceso de diseño estratégico local, teniendo en cuenta las aristas económicas, socioculturales, ambientales y la dimensión institucional.
- Deberán considerarse las políticas nacionales del gobierno, indicaciones del Partido Comunista de Cuba, el desarrollo educacional y cultural de la población, las proyecciones de en las entidades provinciales y sectoriales hacia la localidad.

CONCLUSIONES

El Estado debe apoyar al cooperativismo, en correspondencia con la participación activa de los asociados, así como la práctica de la autonomía, el fortalecimiento de los mecanismos económicos utilizados por estas entidades, permitiendo que obtengan niveles superiores de eficiencia y eficacia.

Las actuales condiciones del sector cooperativo cubano, imponen la necesidad de crear una estructura institucional que apoye, asesore, fiscalice y contribuya al logro de una real autonomía de gestión, y sobre todo que logre el reconocimiento pleno del sector cooperativo sin distinción entre el agropecuario y no agropecuario.

El Modelo de Gestión Pública para el sector cooperativo en Cuba deberá considerar un conjunto de elementos que garanticen con eficiencia y eficacia el desarrollo de las diferentes formas cooperativas cubanas, considerándolas como un actor de desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bormey, M. (2013). *Una mirada a la Administración Pública en Cuba*. Recuperado el 23 de Octubre de 2014, de <http://www.monografias.com/trabajos99/mirada-administracion-publica-cuba/mirada-administracion-publica-cuba.shtml>

- González, E. (2010). *Política Pública en el desarrollo de Cuba*. Recuperado el diciembre de 2013, de Economía pública: <http://www.gestiopolis.com/economia/politica-publica-desarrollo-cuba.htm> Política pública en el desarrollo de Cuba.
 - Labrador, O. (1998). *La eficiencia socioeconómica de las cooperativas tabacaleras en los marcos de la reestructuración de la economía cubana*. Pinar del Río. Tesis Doctoral no publicada en Ciencias Económicas.
 - Mirabal, Y. (2014). *Sistema de Contabilidad Social para las empresas cooperativas agropecuarias*. Pinar del Río. Tesis Doctoral no publicada en Ciencias Contables y Financieras.
 - Nova, A. (2004). *El Cooperativismo línea de desarrollo en la agricultura cubana 1993-2003*. Centro de Estudios de la Economía Cubana. Universidad de La Habana.
 - Partido Comunista de Cuba. (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana.
 - Piñeiro, C. (2014). *Economía Cubana: Transformaciones y Desafíos. Cooperativas no Agropecuarias en la Habana. Diagnóstico preliminar*. La Habana: Editorial de Ciencias Sociales.
 - Pons, H. (2003). *GESTIÓN PÚBLICA: Algunas definiciones, conceptos y aplicaciones*. La Habana.
 - Pons, H. & González, E. (2002). *Algunas consideraciones sobre el concepto de Administración Pública*. Centro de Estudios de Economía y Planificación. Cuba: MEP.
 - Rivera, C. A et als. (2012). *Cooperativismo, Gestión y Desarrollo Social. República Dominicana*: Editora Corripio. Santo Domingo.
 - Tabares, L. N. et al. (2014). *La Administración Pública Cubana. Principales desafíos*. *Revista digital del Programa - Red Gestión Universitaria del Conocimiento y la Innovación para el desarrollo (GUCID)*, 4 (43).
-

Recibido: 10 de abril de 2015.

Aprobado: 1 de junio de 2015.

Iriadna Marín de León. Máster en Administración de Empresas Agropecuarias, Profesora Asistente. Universidad de Pinar del Río. Ministerio de Educación Superior. Pinar del Río, Cuba. Calle Martí No. 270. Centro de Estudios sobre Desarrollo Cooperativo y Comunitario (CEDECOM) Teléf.: 48728006. Correo electrónico: iriadi@upr.edu.cu
