

Editada por el Centro de Información y Gestión Tecnológica. CIGET Pinar del Río

Vol. 17, No.1 enero-marzo, 2015

ARTÍCULO ORIGINAL

Modelo de Gestión Pública para el desarrollo del sector cooperativo a escala municipal

Model of Public Administration for the development from the cooperative sector to municipal scale

Iriadna Marín de León¹ y Claudio Alberto Rivera Rodríguez²

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

²Doctor en Ciencias Económicas, profesor Titular de la Universidad de Pinar del Río. Ministerio de Educación Superior. Centro de Estudios sobre Desarrollo Cooperativo y Comunitario. Calle Martí No. 270. Pinar del Río, Cuba. Teléf.: 48728006. Correo electrónico: arivera@upr.edu.cu

RESUMEN

El Modelo de Gestión Pública para el desarrollo del sector cooperativo a escala municipal, tuvo en cuenta las particularidades de la gestión cooperativa y contribuyó a una mayor efectividad en la gestión integral de las mismas, a partir del perfeccionamiento del proceso de gestión pública. Esta propuesta se realizó teniendo en cuenta los resultados del diagnóstico, el cual se efectuó al comportamiento de las relaciones Estado _ cooperativas, en la provincia de Pinar del Río. 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 entrevista y cuestionario y dentro de los métodos teóricos, se utilizó el método sistémico y el método de la modelación. La temática que se abordó es de gran actualidad e importancia para el desarrollo integral de las empresas cooperativas, a partir del establecimiento de la gestión pública para el sector cooperativo,

como proceso y de la implementación de un instrumento de gestión que contribuyó al perfeccionamiento de las relaciones Estado- cooperativas.

Palabras clave: Gestión Pública, Sector cooperativo, Relaciones Estado - cooperativa.

ABSTRACT

The Model of Public Administration for the development of the cooperative sector to municipal scale, kept in mind the particularities of the cooperative administration and it contributed to a bigger effectiveness in the integral administration of the same ones, starting from the improvement of the process of public administration. This proposal was carried out keeping in mind the results of the diagnosis, which was made to the behavior of the relationships - cooperative, in the county of Pinar del Rio. 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 interview techniques and questionnaire and inside the theoretical methods, it was used the systemic method and the method of the modelation. The thematic one that was approached is of great present time and importance for the integral development of the cooperative companies, starting from the establishment of the public administration for the cooperative sector, like process and of the implementation of an administration instrument that contributed to the improvement of the relationships - cooperative.

Key Words: Public administration, Cooperative sector, Relate State - cooperative.

INTRODUCCIÓN

La economía cubana transita hoy por un proceso de actualización, en el que se ponen en práctica un conjunto de medidas dirigidas a alcanzar niveles de eficiencia y eficacia socioeconómicos, que conduzcan a la consolidación del modelo social socialista y a la elevación del nivel y calidad de vida de la población; dentro de este proceso, se plantean objetivos encaminados a la creación de cooperativas en sectores no agropecuarios de la economía y a la consolidación del cooperativismo agropecuario, como forma de gestión en la agricultura cubana.

La aceptación del rol que ha de jugar el cooperativismo en esta nueva etapa es un reconocimiento a los resultados de la experiencia en el sector agropecuario; sin dejar de advertir la necesidad de perfeccionar los métodos de gestión que hasta el momento se han empleado, lo que a juicio de Fernández (2011), debe basarse en una adecuada fundamentación teórica y metodológica que garantice la correspondencia con el ideal

cooperativo que acumula años de experiencia a nivel internacional y los principios de desarrollo del modelo socialista cubano.

En Cuba el cooperativismo, hasta el año 2013, se desarrolló predominantemente en el sector agropecuario, asumiendo tres formas fundamentales: las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), las Cooperativas de Producción Agropecuarias (CPA) y las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), actualmente se cuenta con las Cooperativas no Agropecuarias (CNA). En el funcionamiento de estas cooperativas, existen dos factores que inciden en la gestión de las mismas: uno de carácter interno, relacionado con la deficiente administración y gobernabilidad, el cual ha sido abordado por diferentes autores, los cuales han ofrecido desde la ciencia soluciones encaminadas al perfeccionamiento de la gestión de la empresa cooperativa; y en consecuencia otro factor de carácter externo, las relaciones Estado- cooperativas.

Estas relaciones históricamente han constituido un tema polémico y recurrente, ya que existen diferentes puntos de vista acerca de la función que desempeña el Estado frente al cooperativismo, lo que demuestra la necesidad de buscar un enfoque crítico y realista sobre este particular, que dé la respuesta necesaria para contribuir a los objetivos y aspiraciones del cooperativismo en las nuevas condiciones.

Las actuales condiciones del sector cooperativo cubano, deben enfocarse hacia un proceso de gestión pública, mediante el cual, el Estado garantice el cumplimiento de los compromisos económicos y sociales, y el reconocimiento pleno del sector cooperativo sin distinción entre el agropecuario y no agropecuario; al mismo tiempo, se impone la necesidad de crear una estructura institucional que apoye, asesore, fiscalice y contribuya al logro de una real autonomía de gestión.

A partir de identificar en la gestión pública un proceso y ejercicio del poder gubernamental para la gestión política, económica, social, ambiental; en diferentes niveles administrativos, con el fin de generar crecimiento económico y desarrollo humano sostenibles, Carreño, Font & Parra (2013), se puede identificar el proceso de gestión pública como una alternativa, que fomente y garantice las adecuadas relaciones entre el Estado y las empresas cooperativas, así como el reconocimiento de la cooperativa como un actor de desarrollo local, ya que a partir del análisis de Íñiguez (2014), las cooperativas agropecuarias en Cuba, tienen el predominio numérico y junto a las empresas estatales representan más del 70% del tejido institucional.

Hoy las empresas cooperativas, deben ser reconocidas a partir de sus aportes al desarrollo económico y social, y a la vez deberán ser insertadas en el proceso de gestión del desarrollo local, bajo la concepción de Lazo, (2002) el que concibe el desarrollo local como un proceso mediante el cual, los gobiernos locales establecen iniciativas y promueven actividades económicas eficientes y eficaces, de forma coordinada con todos los agentes políticos y sociales encabezados por el Partido, en proyectos conjuntos que influyen

decisivamente en el sector productivo, incentivándolos con el objeto principal de rediseñar la estructura socio-económica del territorio, en función de pasar de los niveles primarios a niveles secundarios, terciarios o cuaternarios de desarrollo y así incrementar los valores productivos, la eficiencia en la gestión y la efectividad social.

La gestión pública, se orienta y pone en práctica las decisiones de gobierno, aplicando un ciclo coherente y secuencial, el cual aporta a la generación de oportunidades para el desarrollo del país, y dentro de ella de sus territorios de manera armónica y articulada, por lo que asumir las potencialidades que el desarrollo local ofrece, permite activar y estimular la intervención de los actores sociales locales.

Sin embargo, a partir del desarrollo del proceso investigativo se detectó, que existen insuficiencias desde el punto de vista teórico y metodológico en la materialización de la gestión pública, ya que hoy los gobiernos carecen de un modelo de gestión pública específico para el sector cooperativo, que contribuya al desarrollo integral de esta forma de gestión no estatal y que asuma las particularidades de la administración de la empresa cooperativa.

MATERIALES Y MÉTODOS

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.

Dentro de las técnicas que se aplicaron estuvieron las encuestas y entrevistas personales a los directivos del Ministerio de la Agricultura a nivel municipal y provincial, vice-presidentes del Consejo de la Administración provincial, y demás directivos y especialistas de los Organismos de la Administración Central del Estado y otras instituciones vinculadas al funcionamiento del sector cooperativo, así como a los directivos de las CCS, CPA, UBPC y CNA, de la provincia de Pinar del Río y a los miembros de los Consejos de la Administración municipal, permitieron diagnosticar el estado actual de las relaciones Estado- cooperativas, así como el desempeño del gobierno a nivel local, para determinar los principales problemas que afectan su desarrollo.

Métodos teóricos: 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. Además se utilizó el Sistémico, el cual permitió fundamentar el Modelo de Gestión Pública para el Sector Cooperativo cubano.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

A. Resultados del diagnóstico realizado

Sobre la base de los resultados obtenidos en los diferentes instrumentos aplicados en el diagnóstico del comportamiento de las relaciones Estado- cooperativas en la provincia de Pinar del Río, se revelaron como principales resultados los siguientes:

1. Bajo nivel de conocimiento de los actores públicos sobre la concepción y gestión de las empresas cooperativas, así como de los principios y objetivos que la sustentan, lo que limita su integración directa al proceso de gestión pública como actor de desarrollo.

- No se reconoce el cumplimiento de la responsabilidad social directa de la cooperativa.

2. Una elevada proporción de los funcionarios del gobierno, así como de los directivos de las empresas de MINAG, y de los Organismos Globales a los que se vinculan las empresas cooperativas, no consideran la participación directa de la cooperativa como parte de la estrategia de desarrollo económico y social, sino a través de su interacción con las ramas y empresas estatales, lo cual limita su reconocimiento como actor de desarrollo. (Principal insuficiencia en el proceso de gestión pública para el sector cooperativo).

3. Un número significativo de directivos de las cooperativas consideradas en la muestra, manifiesta limitaciones en su proceso de gestión derivadas de afectaciones en el cumplimiento del principio de autonomía, que se traducen en una excesiva incidencia de las empresas estatales en el proceso de toma de decisiones, así como en una elevada dependencia de las cooperativas a estas empresas.

4. La mayoría de los entrevistados y encuestados, tanto de los CAP y CAM, como de las empresas cooperativas, reconoce la necesidad de implementar un instrumento de gestión pública, que permita el desarrollo integral del sector cooperativo, a partir del perfeccionamiento de las relaciones entre el Estado y las cooperativas.

B. Modelo de Gestión Pública para el sector cooperativo cubano (MGPSC).

El **objetivo fundamental** del Modelo de Gestión Pública para el Desarrollo del Sector Cooperativo a escala municipal está encaminado a: contribuir al desarrollo del sector cooperativo, a través de una eficiente y eficaz gestión pública, sobre la base del reconocimiento de las particularidades del cooperativismo.

Principios que norman el funcionamiento del Modelo de Gestión Pública para el desarrollo del Sector Cooperativo a escala municipal.

- Respeto al principio de autonomía de gestión cooperativa.
- Reconocimiento de la Responsabilidad Social Cooperativa.
- Inserción y reconocimiento de la cooperativa como actor de desarrollo.
- Carácter auditable de la gestión pública para el desarrollo del cooperativismo.
- Conciliación entre la planificación de la gestión pública y los correspondientes planes económicos y sociales de las cooperativas.

- Redimensionamiento de las relaciones entre las cooperativas y sus correspondientes ramas.
- El fomento de la cooperación desde la gestión pública para el sector cooperativo entre los actores públicos.

Los resultados del diagnóstico realizado, generan la necesidad de establecer un conjunto de premisas, que garanticen la implementación y funcionamiento del Modelo de Gestión Pública para el desarrollo del Sector Cooperativo. En este sentido se consideran las siguientes:

1. Disposición y compromiso de los Consejos de la Administración Municipal.
2. Preparación técnico- profesional de los actores públicos.
3. Observancia del ordenamiento jurídico de la Administración Pública en Cuba y del sector cooperativo.

El cumplimiento de cada una de estas premisas, garantizó la implementación efectiva del modelo propuesto.

El MGPSC, se muestra en la (Figura 1), en la que se presentan los elementos que lo conforman, así como las relaciones que se establecen entre ellos y que fundamentan el proceso de gestión pública para el sector cooperativo.

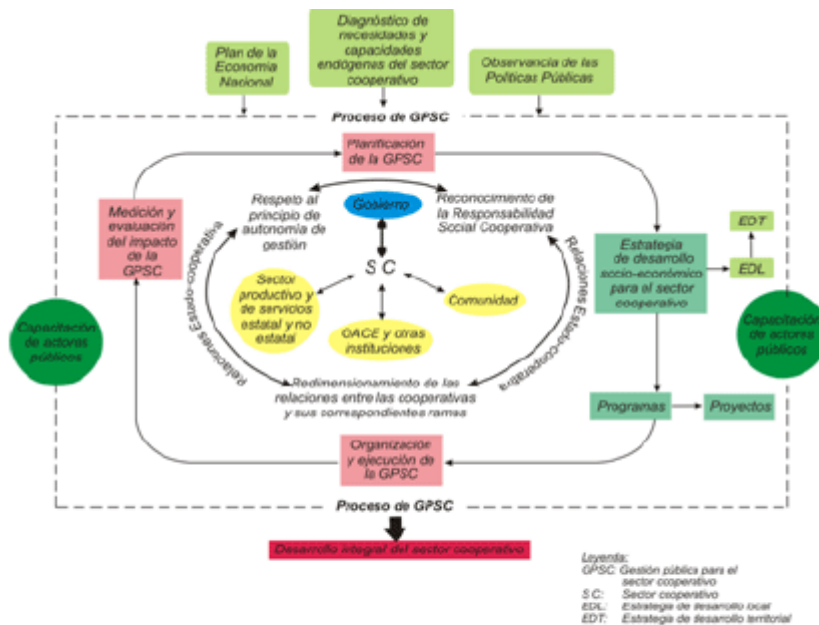


Figura 1. Modelo de Gestión Pública para el desarrollo del Sector Cooperativo (MGPSC).

Fuente: Elaboración propia.

Componentes que conforman el MGPSC.

El Modelo incluye a los actores vinculados al sector cooperativo de una localidad, resaltando el papel de la empresa cooperativa como un eslabón básico del desarrollo

económico y social, garantizando la coordinación de intereses que existe entre los mismos. Los actores concebidos se concentran en:

1. El gobierno, integrado por los Consejos de la Administración provinciales y municipales y sus dependencias.
2. La comunidad, concebida como el entorno donde se encuentra insertada la empresa cooperativa y con la cual establece un compromiso social.
3. Los Organismos de la Administración Central del Estado (OACE) y otras instituciones como: Empresa Nacional de seguros (ESEN), Banco de Crédito y Comercio (BANDEC), Banco Popular de Ahorro (BPA), Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), Oficina Territorial de Estadística e Información, Asociación Nacional de economistas y Contadores de Cuba (ANEC), Universidad, Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).
4. El sector productivo y de servicios estatal y no estatal.

Estos actores establecen una relación sistemática, que se sustenta en tres principios fundamentales: el respeto a la autonomía de gestión de las empresas cooperativas, ya que las mismas son organizaciones autónomas, controladas por sus socios, así como en el reconocimiento de la Responsabilidad Social Cooperativa y en el redimensionamiento de las relaciones de las cooperativas con sus correspondientes ramas. A partir de la asimilación y cumplimiento por los actores públicos, de los principios mencionados anteriormente, el modelo contribuye a fortalecer la empresa cooperativa, a partir de un perfeccionamiento de las relaciones Estado- cooperativas.

Constituyen entradas del proceso de gestión pública para el sector cooperativo: el Plan de la Economía Nacional, el diagnóstico de necesidades y capacidades endógenas del sector cooperativo, la observancia de las políticas nacionales de gobierno, las políticas territoriales y las políticas ambientales.

Una vez que se analizan las entradas del proceso de GPSC, se ejecutan las tres etapas fundamentales: la planificación, la organización y ejecución, y la medición y evaluación del impacto de la GPSC.

La planificación de la GPSC, tiene como salida: la estrategia de desarrollo socio-económico para el sector cooperativo, la cual está en correspondencia con las particularidades de la administración de las cooperativas.

Al mismo tiempo los programas de desarrollo socio _ económico que derivan de la estrategia de desarrollo socio- económico para el sector cooperativo y que representa una salida de la etapa de planificación del proceso de GPSC, constituye entrada de la etapa de organización y ejecución.

En la referida etapa se organizan, estructuran y ejecutan las acciones que derivan de los programas diseñados para cumplimentar la estrategia de desarrollo socio-económica.

Como parte de la misma se definen para cada una de las tareas a acometer: los participantes, responsables, fechas de cumplimiento y recursos necesarios, que garanticen la efectividad de la planificación.

Es en el control de la gestión pública donde se desarrollan, de forma integrada, varios procesos que permiten la comparación sistemática de lo planificado y ejecutado, de igual manera se materializa en el MGPSC, siendo esta tercera etapa fundamental, la medición y evaluación del impacto de la GPSC.

La necesidad que se presenta de conocer en qué medida se está cumpliendo o no, con los objetivos y programas de la GPSC, ha conllevado a evaluar si los planes se están ejecutando de manera eficiente, lo cual forma parte esencial del proceso de gestión, ya que sin control, los otros pasos del proceso no son significativos y se viola el proceso de retroalimentación, el cual cierra el ciclo del proceso de GPSC.

De acuerdo con lo analizado en la etapa de medición y evaluación del impacto de la GPSC, se debe tener en cuenta la participación activa de los actores públicos, la transparencia en el proceso, así como la rendición de cuentas, a través de informes, que muestren las evidencias y hallazgos de forma clara y concreta, para el conocimiento de los CAP, CAM, las empresas cooperativas, la comunidad donde estas se encuentran insertadas, los cuales constituyen actores directos en el proceso de gestión pública.

La concepción general del MGPSC está encaminada a lograr el desarrollo integral del sector cooperativo, a partir de un desarrollo educacional de la población en materia de cooperativismo; impulsa la integración cooperativa y con otros actores públicos, para una mejor organización de los procesos comunes de producción, servicios, comercialización, asesorías e intercambios, impulsa la práctica innovadora y la investigación y mejora el bienestar económico, productivo y social sostenible de la población.

Un elemento esencial en la concepción del MGPSC para garantizar su efectividad, lo constituye la capacidad de los CAM para lograr la necesaria y permanente articulación y retroalimentación que debe existir entre los actores públicos y cada una de las etapas del proceso de gestión pública para el sector cooperativo; a partir de la capacitación continua, la cual según Cuesta (2010) constituye un elemento dinamizador sobre la organización que aprende, lo cual tributa al desarrollo de este proceso y a la actuación coordinada de los actores que intervienen en el mismo, como sustento de las relaciones Estado-cooperativas.

El MGPSC sienta las bases sobre la dinámica de la descentralización; además enfatiza lo que se establece en el lineamiento 178 (Partido Comunista de Cuba, 2011).

La implementación del MGPSC se realizó en los municipios de Pinar del Río y Consolación del Sur de la provincia de Pinar del Río, mostrando impactos significativos en el orden económico y social, y en el reconocimiento pleno de la cooperativa, como actor de desarrollo local.

Los impactos más significativos se evidenciaron en: un mayor acceso a los recursos destinados a garantizar las producciones; se obtienen niveles superiores de calificación de los recursos humanos, en aspectos filosóficos, tecnológicos, económicos y jurídicos; mayor organización de las estructuras organizativas empresariales que garantizan el funcionamiento de las cooperativas; sistematización en el funcionamiento de las comisiones municipales y provinciales de atención a las cooperativas en el sector agropecuario; se trabajó en función de garantizar el respeto a la gestión interna de las cooperativas por parte de las empresas estatales y otros órganos e instituciones locales; se incrementaron los niveles productivos y de eficiencia económica; se desarrollaron por parte de las cooperativas los programas de desarrollo a largo plazo; se desarrollan las capacidades y competencias de los actores públicos, para favorecer el desarrollo integral del sector cooperativo.

C. Ventajas del Modelo de Gestión Pública para el sector cooperativo a escala municipal

El estudio realizado por autores como Guerrero, 2001; Waissbluth & Larrain, 2009; Correa, 2001; Longo, 2008; Felcman, 2009; permiten identificar diferentes modelos de gestión pública, entre los que se destacan:

- El Modelo OCDE: Orientación hacia el cliente.
- El Gobierno Empresarial y el Modelo Posburocrático de Estados Unidos.
- Modelo Alternativo de programación y gestión pública integrada y descentralizada en Chile.
- Nuevo Modelo de Gestión Pública Cultura y Liderazgo después del Big Bang.
- Modelo de vinculación universidad- PYME- administración pública para la creación de centros de desarrollo productivo en la Costa Caribe de Colombia.

Al realizar un análisis de los modelos presentados se consideró, que las principales características de los mismos se centran en el estímulo al crecimiento de la economía de mercado, constituyen nuevos movimientos gerenciales, se emplea la tecnología de la información, se incorpora la descentralización y especialización, así como las técnicas de evaluación como norma, al igual que la evaluación del cumplimiento de acciones estratégicas definidas en los planes de gobierno. Sin embargo, se identificaron una serie de limitaciones en el funcionamiento de los modelos anteriormente mencionados, las cuales fueron superadas por el Modelo de Gestión Pública para el sector cooperativo a escala municipal, resaltando en él un esquema metodológico, así como la concepción sectorial, ya que el mismo fue diseñado atendiendo a las particularidades y características propias de los sectores de la economía, se define el ámbito local como el nivel básico para el desarrollo, reconociendo el accionar de los gobiernos locales, se reconoce además el respeto a la autonomía de gestión de las organizaciones públicas.

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.
- El Modelo de Gestión Pública para el sector cooperativo a escala municipal debe insertarse en el proceso de diseño estratégico local, teniendo en cuenta las aristas económicas, socioculturales y ambientales, que garanticen con eficiencia y eficacia el desarrollo de las diferentes formas cooperativas cubanas, considerándolas como un actor de desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Fernández, A. (2011). Metodología para el perfeccionamiento del sistema de gestión empresarial de las cooperativas de producción tabacaleras. Tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias Económicas. Pinar del Río.
- Carreño, A.L., Font, M. & Parra, C. (2013). Metodología de diagnóstico para la gestión pública de la calidad de vida. Revista Ingeniería Industrial. 34(1), 12p.
- Íñiguez, L. (2014). ¿De quién son los territorios? Miradas a la Economía Cubana desde una perspectiva territorial. Editorial Caminos, 168p.
- Lazo, C. (2002). Modelo de Dirección del desarrollo local con enfoque estratégico, experiencia en Pinar del Río. Tesis en opción al grado científico de doctor en Ciencias Técnicas. Pinar del Río.
- Partido Comunista de Cuba. (2011). *Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución*. La Habana.
- Cuesta, A. (2010). Tecnología de Gestión de Recursos Humanos. (3ra. ed. corregida y ampliada). La Habana: Editorial Félix Varela y Academia.
- Guerrero, O. (2001). Nuevos Modelos de Gestión Pública. Revista Digital Universitaria, 2(3).
- Waissbluth, M. & Larraín, F. (2008). Modelos de Gestión Pública: Implicancias para la planificación, evaluación y control de gestión del Estado. Recuperado el 20 de enero de 2014, de <http://bibhumartes.ucla.edu.ve/DB/bcucla/edocs/clases/LDH453/mgp.pdf>
- Correa, G. (2001). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Políticas Públicas. Descentralizar el Estado desde la región: Organizar la oferta gubernamental desde la demanda regional/local.
- Longo, F. & Ramió, C. (2008). La profesionalización del empleo público en América Latina. Barcelona, Fundació cidob.

- Felcman, I.L. (2009). Nuevos Modelos de Gestión Pública. La importancia de la cultura y el liderazgo después del Big bang paradigmático. Documento de trabajo, Centro de Investigaciones en Administración Pública CIAP, Buenos Aires, Argentina, 1(2).

Aceptado: Septiembre 2014

Aprobado: Febrero 2015

MSc. Iriadna Marín de León. 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