

Gestión pública y desarrollo local: Valoraciones sobre el proceso de constitución de las cooperativas no agropecuarias (CNA) del municipio Centro Habana.

MsC. Francisco Damián Morillas Valdés.

Grupo de Creatividad para la Transformación Social.

Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, (CIPS).

damiancips@ceniai.inf.cu

Resumen.

El presente trabajo forma parte de los resultados de investigación (Morillas, 2018), del Grupo de Creatividad para la Transformación Social del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, (CIPS), en el Proyecto: Alianzas público-Privadas solidarias (APPS), del Programa Nacional CTI: Desarrollo Local.

El mismo tiene como objetivo valorar la relación entre la gestión pública y el desarrollo local a partir del proceso de constitución de las cooperativas no agropecuarias (CNA).

El criterio de selección de la muestra fue censal, estando compuesto por un total de 12 CNA, inducidas y no inducidas, asociadas a cuatro sectores diferentes: agricultura, servicios, construcción y comercio y gastronomía. La muestra fue trabajada a partir de los instrumentos descritos, lo cual garantizó la triangulación de los datos.

Los principales resultados evidencian que:

- ✓ Las políticas emanadas de los Lineamientos y la nueva Conceptualización, muestran un marcado énfasis en la dimensión económico-fiscal, en detrimento de las dimensiones sociales del desarrollo.
- ✓ La falta de formación de los funcionarios de gobierno y socios de las CNA se manifestó como una de las principales debilidades del proceso de implementación de las políticas del Estado y de los principios y valores del cooperativismo.
- ✓ Las estrategias implementadas por las CNA en estudio respondieron a la necesidad de adaptarse a la nueva realidad socioeconómica del país y que estuvieron sesgadas por múltiples dinámicas e intereses de los sujetos implicados en el proceso, debido en lo fundamental a la falta de una cultura de trabajo autónomo y de formación cooperativa.

Palabras claves. Cooperativas no agropecuarias, gestión pública y desarrollo local en el municipio Centro Habana.

Summary.

The present work is a part of Creatividad's fact-finding (Morillas, 2018), Group results for the Social Transformation of Investigaciones's Center Psychological and Sociological, (CIPS), in the Project: Public Private solidary (APPS), National- Program alliances CTI: Local development.

The same you aim at appraising the relation between the public step and the local development as from the process of constitution of the cooperatives not agricultural (CNA).

The opinion of selection of the sign was censal, being fixed in favor of 12 CNA'S total, induced and not induced, associated to four different sectors: Agriculture, services, construction and commerce and gastronomy. The sign was worked as from the described instruments, which guaranteed the triangulation of the data.

The principal results evidence than:

- ✓ The policies emanated of the Guidelines and the new Conceptualization, they show a marked emphasis in the cost-reducing fiscal dimension in prejudice of the social dimensions of development.
- ✓ The CNA's lack of formation of the government officials and associates became manifest like one of the principal weaknesses of the process of implementation of the state policies of the beginnings and moral values of cooperativism.
- ✓ The strategies implemented by the CNA under consideration responded to the need to become adapted to the new socioeconomic reality of the country and that they were slanted for multiple dynamicses and interests of the subjects implicated in the process, owed in what's fundamental to the lack of a culture of autonomous work and of cooperative formation.

Key words. Cooperatives not agricultural, public step and local development at the municipality Center Havana.

Introducción.

Una característica del proceso de implementación de los Lineamientos y de la Conceptualización del Modelo Económico y Social, ha sido su desarrollo bajo lógicas y dinámicas centradas en la dicotomía centralización-descentralización, con un importante impacto en los procesos de gestión y organización de la propiedad y el trabajo, a causa de la fuerte estructuración y regulación hegemónica del Estado, no solo en lo económico, sino también en lo institucional y en la configuración de los nuevos espacios de relaciones entre los distintos actores.

El surgimiento de nuevos emprendimientos no estatales (privados y cooperativos), a partir de los Lineamientos para la Política Económica y Social del país, creó una nueva posibilidad de participación de estos actores en el desarrollo socioeconómico y sociocultural de las comunidades.

De acuerdo con documentos rectores del proceso de actualización en Cuba, el contexto actual debe orientarse a la articulación entre actores productivos de diferentes formas de propiedad y gestión, así como al despliegue de estrategias de desarrollo de iniciativas locales que aprovechen las potencialidades sobre la base de una mayor autonomía institucional (Documentos del 7mo Congreso del PCC, 2017).

Las modificaciones introducidas por los Lineamientos están encaminadas a crear una institucionalidad que dé respuesta a las demandas del desarrollo local. Estas políticas están sustentadas en la tesis de que es posible dinamizar las administraciones locales mediante la participación ciudadana mediante iniciativas y proyectos de desarrollo, en correspondencia con los recursos materiales, humanos y fiscales.

Resultados recientes del Grupo de Creatividad para la Transformación Social del CIPS, “Gestión social de cooperativas no agropecuarias y sus potencialidades para el desarrollo local comunitario. Una mirada desde la Autonomía Integradora”, y Participación en la gestión de cooperativas no agropecuarias (CNA); interpretación desde la Autonomía Integradora. Estudio de Casos. Confecciones Model– Centro Habana (CH) 2014-mediados 2016, están dando cuenta de un conjunto de problemáticas por las que atraviesan las cooperativas de este territorio. Entre ellas y a la que tributa este informe sobre las tramas socioproductivas, que establecen las CNA estudiadas con actores económicos y sociales del territorio estudiado, al no quedar claro bajo que lógicas se están configurando ni cuál es el papel de los principios cooperativos en estas nuevas relaciones.

En este mismo sentido, se ha comprobado que los niveles de gobierno han determinado en la constitución de las cooperativas no agropecuarias (CNA) su formación, orientación y control, situaciones que han repercutido en la organización de estrategias posibles en función del desarrollo local (Morillas, 2018).

Presupuestos teóricos de partida.

Desde los últimos veinte años del siglo XX se puede hablar de un cambio de paradigma en la administración pública hacia el de la gestión pública, cuyas manifestaciones concretas varían considerablemente de país a país, pero también cuyas bases filosóficas y conceptuales tienen visos comunes (Cabrero M, 1995; Cunill, N. y Ospina Bozzi, 2003).

En su desarrollo se observan innumerables enfoques y aproximaciones teóricas, pero cada experiencia es única (Proenza, 2015). Sin embargo, al decir de Moore (1998 y 2006) todas deben tener como denominador común la satisfacción de las demandas de la sociedad. En ese sentido, argumenta el autor, que el gestor público es un actor que debe explotar y aprovechar el potencial político y organizativo del contexto, con el fin de crear valores públicos (Moore, 1998:18).

Desde esta perspectiva, el concepto de gestión pública se sobreentiende como un concepto superador al de administración pública, aunque integra acciones comunes como la de planificar, organizar, motivar, dirigir, controlar. En sus formas más específicas, las acciones están encaminadas a prever, ordenar, atender los objetivos, integrar esfuerzos y la efectividad de las aportaciones de los demás, con el fin de lograr el desarrollo las organizaciones. Es una vía para articular los recursos humanos, financieros, técnicos, organizacionales y políticos para la producción de bienes de consumo individuales y colectivos que satisfagan la demanda de la sociedad, con énfasis en la eficiencia y eficacia de los procesos.

Como proceso de gestión, está constituida por un conjunto de etapas y procedimientos que tienen un propósito de alcanzar un desarrollo sustentable en los diferentes niveles territoriales donde ejerce su influencia (nacional, regional o local), la cual hace referencia en forma implícita a una unidad territorial determinada sobre la cual se construye una estructura institucional que administra los planes, programas y acciones tendientes a intervenir con el propósito de alcanzar un mejoramiento sostenido de la calidad de vida de sus habitantes.

En su configuración un papel fundamental lo juegan los espacios institucionales; estos son recursos a través del cual el Estado diseña e implementa políticas, suministra bienes y servicios;

otro, donde aplica regulaciones con el objeto de dar curso a sus funciones. Desde esta perspectiva, la gestión pública se ocupa de la utilización de los medios adecuados para alcanzar un fin colectivo. Trata de los mecanismos de decisión para la asignación y distribución de los recursos públicos, y de la coordinación y estímulo de los agentes públicos para lograr objetivos colectivos.

Un papel fundamental en la gestión pública lo juega la descentralización. Este proceso aparece como una megatendencia universal que encuentra fundamentos en la revolución científica y tecnológica, en la reforma del Estado, en las demandas de la sociedad civil, y en las orientaciones privatizadoras (Coraggio: 1997). Desde esta concepción teórica, los gobiernos se convencen de que con estructuras altamente burocratizadas y centralistas, lentas en las decisiones y altamente costosas, poco puede hacerse y controlarse en un mundo que demanda soluciones expeditivas.

Esto hace que reaccionen ante los requerimientos de la ciudadanía con una visión estratégica para dar respuesta a las siguientes preguntas: cuáles son las acciones que el gobierno está dispuesto a encarar en función del diagnóstico de situación que haya realizado; cómo realizará esas acciones de acuerdo a los recursos económicos y humanos que posee; y finalmente cuáles son las capacidades que debe desarrollar el Municipio para tener éxito al llevar adelante esas acciones.

Este proceso implica amplias cuotas de descentralización. Para Finot (2013) la descentralización es un proceso multidimensional que tiene dinámicas políticas, fiscales y administrativas. Desde la perspectiva de este autor, en relación con la gestión pública en los gobiernos locales, implica la transferencia organizada y ordenada de recursos humanos, económicos y financieros municipales, con el fin de mejorar la eficiencia del Estado en cuanto a la redistribución social, con la participación ciudadana con el propósito de lograr mayor gobernabilidad democrática. Este proceso involucra transformaciones profundas en los ámbitos institucional, financiero y de gestión microeconómica.

De ahí que en la actualidad es generalmente aceptado en ámbitos gubernamentales que la descentralización se asocie con el otorgamiento de mayores cuotas de poder a los niveles locales, al dotársele de personalidad jurídica, patrimonio y capacidad de gestión independiente, lo que permite tomar decisiones propias en su esfera de competencias (Morell, 2018).

Desde esta mirada, descentralizar permite a los gobiernos locales a establecer alianzas entre los demás ámbitos gubernamentales enfocados a satisfacer las demandas políticas localizadas. Desde esta perspectiva, disminuye el protagonismo gubernamental, aumenta el peso de los individuos y sus organizaciones y se abren formas nuevas de diseño y cogestión responsable con las que el gobierno y la sociedad enfrentan en conjunto los problemas comunes.

Hoy la sociedad cubana está involucrada en una de las reformas estructurales más trascendentales e impactante de su historia reciente, dando inicio a una nueva etapa de su desarrollo. En este contexto se les otorga una gran importancia a los territorios, los cuales, a partir de la reforma constitucional de 2018 adquieren su autonomía, confiriéndole nuevas responsabilidades a los gobiernos locales en la vida económica y social del territorio. Estas problemáticas se desarrollan en una sociedad mucho más plural, diversa y heterogénea en cuanto a formas de gestión y propiedad. Esto constituye un reto para el sistema político, para los gobiernos locales y los procesos de gestión pública.

Autores como Marco Nieto y Maldonado (1998) señalan la importancia de un programa de acción pública cuya intencionalidad debe concretarse en la realidad. Por otra parte, debe tenerse en cuenta la proposición de Hecló (1972) cuando señala que “puede consistir también en lo que no se está haciendo”.

Todo esto trae implícito una serie de reajustes en el ámbito administrativo (asignación de recursos, responsabilidades), en el político (redistribución del poder y de las decisiones, manejo de relaciones) y social (atención a las necesidades de la población con eficiencia y eficacia e interacción con las organizaciones civiles que reclaman participación) y fiscal. Elementos que requieren una relación recíproca entre el diseño de las políticas públicas y su gestión.

El análisis de este tipo de descentralización se extiende más allá del acceso al poder, el cual muchas veces se reduce solo a los procesos de rendición de cuentas o las vías electorales. Este debe basarse en la acción ciudadana consciente, tanto de los procesos de formulación de política y toma de decisiones como de su gestión, control y evaluación.

Desde esta perspectiva, los territorios pueden optar por estilos de desarrollo propios y generar sus propios impulsos de cambio mediante la asignación de los recursos generados por desde los diferentes actores públicos, privados, mixtos o cooperativos¹.

Estos recursos son determinantes para la generación de estrategias de desarrollo local. En este contexto, las iniciativas de desarrollo son una respuesta a la necesidades locales y deben estar estructuradas en tres dimensiones básicas, en primer lugar las estrategias, que dan un diagnóstico de la problemática económica social que afectan la sociedad; el segundo, estructuras operativas que tratan de ejecutar políticas o mecanismos que incluyen la participación de gobiernos locales, regionales combinadas con las agrupaciones locales; el tercer estrato, las acciones que son el planteamiento y ejecución de las propuestas y programas planteados (OCDE, 2002).

Todo ello nos plantea la necesidad de trabajar por el fomento de una cultura de concertación de necesidades, intereses y demandas que abarque a los diversos sectores socioeconómicos y de la población, desde un modelo de gestión y acción participativa ciudadana integral (D'Angelo, 2018).

Con base en la Economía Social y Solidaria (ESS), Coraggio (2012) propone “otro desarrollo desde lo local”, definiéndolo como “la puesta en marcha de un proceso dinámico de ampliación de las capacidades locales para lograr la mejoría intergeneracional sostenida de la calidad de vida de todos los integrantes de una población” (p.21).

Si bien la propuesta de este autor integra las dimensiones básicas del desarrollo local, el desarrollo humano como centro de cualquier política, hay que tener en cuenta que estos componentes no son pre-requisitos, son el desarrollo mismo. En ese sentido, la dialéctica del desarrollo consiste en ir avanzado en espirar a partir de una realidad que queremos superar, pero contando con elementos de esa realidad en proceso de transformación. Esta idea de Coraggio, interesa para el contexto cubano, sirve de base y pretexto para fortalecer las diversas formas de gestión y propiedad de carácter comunitario (en nuestro caso válido para formas de cuentapropistas, cooperativas y pequeñas empresas) guiadas por principios solidarios y asociativos autogestionarios, así como con posibles fines emancipatorios (D'Angelo, 2016).

¹ Al respecto, hay experiencias internacionales que dan cuenta de estas experiencias, objetivos que persigue el Proyecto Alianzas Públicos Privadas Solidarias del Grupo de Creatividad para la Transformación Social del Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas, (CIPS).

Desde esta perspectiva teóricas diferentes, y no necesariamente opuestas, más bien complementarias, tanto Coraggio (2012) como Albuquerque (2001) coinciden en la necesidad de la participación ciudadana y el fortalecimiento de las alianzas inter-sectoriales, público-privadas como núcleos centrales de cualquier estrategia de desarrollo local. Es por ello que Albuquerque, define el desarrollo local como: “un complejo proceso de concertación entre los agentes -sectores y fuerzas– que interactúan dentro de los límites de un territorio determinado con el propósito de impulsar un proyecto común que combine la generación de crecimiento económico, equidad, cambio social y cultural, sustentabilidad ecológica, enfoque de género, calidad y equilibrio espacial y territorial, con el fin de elevar la calidad de vida y el bienestar de cada familia y ciudadano que vive en ese territorio o localidad” (p.11).

En este proceso las cooperativas juegan un papel fundamental. Para la concepción marxista, el cooperativismo es un arma de transformación social, especialmente de las relaciones capitalistas. Según Marx (1975a y b y 1987), la cooperación no solo tiende a potenciar la fuerza productiva individual, sino a crear una fuerza productiva nueva; aunque, reconoce que su capacidad de transformación social “no podrá acabar con las formas de organización del capital” (pág. 1469). Sin embargo, Lenin (1973) alerta del peligro que corren las cooperativas en una sociedad capitalista, las cuales pueden transformarse en “un tipo particular de empresa capitalista, dominadas por las lógicas del mercado” (p. 419).

Este criterio del autor también puede ser aplicado a las sociedades socialistas caracterizadas por la centralización y falta de autonomía. En este sentido, los resultados del Grupo de Creatividad para la Transformación Social, entre 2013 y 2017 han identificado la perdurabilidad de estas deformaciones, destacándose entre ellas, la centralización en la toma de decisiones, la falta de autonomía de los gobiernos locales y la reproducción de lógicas de la cultura laboral heredada de la empresa estatal, entre otras como las tendencias de las cooperativas la maximización de los resultados económicos, en detrimento de los principios solidarios de dicho modelo de gestión.

Sin embargo, y como demuestran (Guzón, Ruby, Patterson, Alayón y Prieto, 2002) a partir de los resultados de investigación en el municipio Yaguajay, existen grandes potencialidades de autogestión de los gobiernos municipales, evidenciándose la necesidad del fortalecimiento de la gestión pública local, la articulación e integración y negociación con los diferentes actores económicos y sociales; quedando también demostrado, la necesidad de conferirle mayor autonomía a las estructuras administrativas locales por el alto nivel de centralización existente.

La constitución de las cooperativas no agropecuarias (CNA) del municipio Centro Habana.

En el análisis de los documentos de los Lineamientos y de la Conceptualización del Modelo Económico y Social, se constató como una potencialidad la intencionalidad política de un modelo de desarrollo, próspero y sostenible, encaminado a dinamizar la sociedad desde lo económico hasta lo social, lo político y lo ideológico, con la participación de todos los actores sociales y sin perder los contenidos socialistas de la Revolución.

Algunos de los expertos entrevistados identificaron como una potencialidad el hecho de que, desde el punto de vista teórico, se promueva tanto una ruptura con el modo de hacer política económica en Cuba, como una apertura hacia el cambio en sus componentes esenciales. En teoría, esta intencionalidad le otorga al gobierno municipal la oportunidad de aprovechar la participación de las nuevas formas de gestión de la propiedad y el trabajo en función del desarrollo y/o transformación del territorio, en correspondencia con las necesidades sociales existentes.

Sin embargo, se constató como una limitación en el proceso de implementación de estas políticas, que la responsabilidad de la constitución de las cooperativas no agropecuarias, particularmente aquellas que fueron inducidas recayó en instancias de gobierno provincial y/o nacional, las cuales no incluyeron los criterios del gobierno ni la comunidad local, mucho menos las necesidades del territorio.

Al respecto, uno de los funcionarios del gobierno municipal entrevistado, apuntó: "...desde el mandato anterior, año 2012-2013, el gobierno municipal presentó 27 expedientes para su evaluación y aprobación a la Dirección Provincial de Trabajo, propuestas de CNA que, por su objeto social, responden a necesidades del territorio, ninguna de las cuales ha sido aprobada hasta el momento".

La situación descrita evidenció la falta de autonomía y control del gobierno municipal sobre la vida económica de las CNA y las necesidades del territorio, a las cuales, sin embargo, las cooperativas pudieran contribuir directamente, como parte de la apropiación de las principales concepciones de los Lineamientos (2011) aportando bienes o trabajo, con la finalidad de producir y prestar servicios útiles a la sociedad, Lin. 25/2011.

Los criterios recogidos en torno a la falta de autonomía del gobierno municipal con la intencionalidad política de dinamizar la sociedad cubana expresada en los Lineamientos de 2011 y la Conceptualización para la Actualización del Modelo Económico y Social del 2017, así como

con resultados de las entrevistas a la vicepresidenta de Economía Global y los presidentes y socios de las CNA inducidas y no inducidas (100% de la muestra del municipio), en el proceso de apropiación e implementación de los Lineamientos del Estado con relación al funcionamiento de las CNA, se observa una clara desatención del gobierno local hacia las CNA del territorio, por ejemplo, como consecuencia de endeble procesos de constitución de las cooperativas, en gran medida atribuibles a su poca formación en temas cooperativas e incapacidad del mandato actual para implementar políticas de incorporación de estas a las Iniciativas Municipales de Desarrollo Local, (IMDL).

Entre ambos periodos gubernamentales se observaron notables diferencias. El mandato 2008-2015, con respecto a la implementación de políticas sobre las CNA, se caracterizó por su seguimiento, implementando mecanismos para la formación y articulación de las CNA, funcionarios de Gobierno, TPCP y empresas estatales. Este periodo terminó después de cuatro mandatos. El mandato 2015-2017, fue interrumpido y sustituido sus cuadros centrales, por incapacidad para el desempeño gubernamental.

Al compararse los dos mandatos gubernamentales (2008-2015 y el del 2015-2017) y las estrategias implementadas hacia las CNA por cada uno de ellos, una posible causa del distanciamiento actual de las CNA y el gobierno municipal pudo estar, en cómo cada uno se apropió e implementó las propuestas emanadas de los Lineamientos y, en el desaprovechamiento por parte de la actual administración de resultados de las estrategias implementadas por el mandato anterior, aunque, finalmente, las decisiones se tomaron a otros niveles, por mandato del Estado.

Al respecto, se concluye que las estrategias implementadas por el gobierno municipal contradicen lo expresado por el Lin. 37/2011 que faculta a los CAM a conducir el desarrollo de los proyectos locales, pero a nivel estatal eso se limitó con las CNA, observándose que el actual mandato se desentendió totalmente del control de las CNA a escala local. Sobre este aspecto, uno de los funcionarios del gobierno municipal (2017) señaló:

“... el gobierno apenas tiene relaciones con las CNA del territorio, desconoce su funcionamiento [y] solo se entera de lo que ocurre en ellas si es invitado a participar en alguna Asamblea de Balance”. “(...) el gobierno municipal (año 2017) no ha podido mantener relaciones con las CNA. Sin embargo, nos hemos visto en la necesidad de buscar cooperativas de otros territorios para que operen en Centro Habana en la solución a problemáticas locales”.

De los resultados de los cuestionarios aplicados a los presidentes de las 12 cooperativas (100% de la muestra) y de las entrevistas a funcionarios del gobierno municipal, se concluye que otra de las limitaciones en la implementación de las políticas fue el desaprovechamiento que brinda el reajuste de las políticas económicas para la articulación y fortalecimiento de la multiespacialidad económica en el entramado de relaciones del territorio, especialmente con la inserción de las CNA.

Tal criterio también fue compartido por otro de los funcionarios del gobierno municipal entrevistado (2017), quien aludió a las escasas relaciones entre el gobierno municipal y las CNA centrohabaneras; un punto de vista contradictorio con la realidad experimentada por 17 de los socios de las CNA inducidas, quienes se quejaron de “excesivos controles” por parte de instituciones subordinadas al gobierno municipal, contrario a lo constatado con respecto a la frecuencia de controles en las CNA no inducidas.

Sin embargo, el análisis de los resultados de la entrevista con un funcionario de la Dirección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de La Habana (2016), arrojó que desde el gobierno provincial han sido implementadas estrategias a favor del desarrollo de las CNA. Según la funcionaria, existe la disposición de esta instancia “de aprovechar los recursos y capacidades de las personas para la conformación de CNA en cada una de las opciones”.

Paralelamente, en entrevistas con funcionarios del gobierno municipal, fueron identificadas como potencialidades las relaciones para el intercambio de experiencias establecidas por el mandato gubernamental anterior con otros gobiernos municipales cercanos, aprovechando la centralidad del territorio, así como los convenios con centros de investigaciones y universidades para la capacitación de los presidentes y socios de las CNA. Su no reedición en el presente mandato de gobierno, fue identificada por el 100% de los presidentes de las CNA en estudio como una limitación para su desarrollo.

Las contradictorias posiciones entre el gobierno municipal y provincial, en el caso particular de las CNA de Centro Habana, está dando cuenta de una problemática de larga data y compleja solución: el tema de la distribución de atribuciones y competencias hacia los niveles locales y la doble subordinación, la cual es siempre asimétrica entre el poder de decisión de los ministerios y el gobierno municipal, al frenar la capacidad de maniobra de las administraciones locales, las que tiene que cumplir los programas nacionales dispuestos por cada autoridad ramal y sus disposiciones metodológicas, en franca contradicción con lo planteado en el Lin. 36 que plantea

la necesidad de normar las relaciones de las funciones estatales que ejercen las direcciones sectoriales en provincias y municipios.

Las relaciones con el sector de trabajo por cuenta propia (TPCP) y las unidades de comercio y gastronomía del territorio fueron identificadas como una de las potencialidades desaprovechadas en el proceso de planificación territorial, conforme el Lin. 05/2011.

Al compararse los sectores de las CNA que componen la muestra con: los resultados de la caracterización del territorio donde predominan las funciones terciarias, las instituciones con las cuales han establecido relaciones y la colindancia con otros territorios, donde existen estos mismos servicios y experiencias exitosas de articulación entre las distintas formas de propiedad y gestión, se observó que tanto el gobierno municipal como la totalidad de las cooperativas en estudio, han desaprovechado posibles vínculos y con ello, el fortalecimiento de los entramados socioproductivos donde están insertadas y otros posibles, conforme a la política agroindustrial expresada en el Lin. 178/2011.

Esta problemática muestra dos caras del déficit de comunicación existente entre el gobierno municipal y las CNA, en el proceso de apropiación e implementación de los Lineamientos del Estado. Evidencia, además, la falta de exigencia de estas últimas al gobierno local, así como el poco intercambio de experiencias entre estos actores gubernamentales con los de otros municipios colindantes, en este caso Habana Vieja, Cerro y Plaza de la Revolución.

En este sentido, la vicepresidenta de Economía Global manifestó que "... el gobierno municipal en sus relaciones con el gobierno provincial no ha sabido aprovechar los contactos con las CNA del municipio".

Contradictoriamente el análisis de los resultados evidenció la falta de autonomía del gobierno municipal, conforme el Lin. 178/2011, que promueve una gradual descentralización hacia los gobiernos locales, además del poco acompañamiento de este respecto a las CNA del territorio. Constatándose que el gobierno provincial, solamente acompañó a cinco de las CNA inducidas, asociadas a los sectores de gastronomía, agricultura y servicios, en oposición a la propuesta del Lin. 180/2011 de introducir gradualmente a las formas de gestión no estatal en las actividades agroindustriales a escala local, limitando la participación de los beneficiosos intercambios a las restante cuatro CNA inducidas y las tres CNA no inducidas, pertenecientes a los sectores de la gastronomía y la construcción.

En el análisis de los resultados de los cuestionarios y las entrevistas colectivas, de las cinco de las CNA inducidas se pudo observar que los temas abordados en estos encuentros con el gobierno provincial fueron:

- ✓ Evaluación del desempeño económico y administrativo (economía, contratación de personal, adquisición de insumos, cumplimiento de los contratos y administración tributaria).
- ✓ Capacitación en temas económicos.
- ✓ Nuevas relaciones, formalización de alianzas, convenios y contratos de trabajo.

Al comparar las orientaciones dadas por el acompañamiento del gobierno provincial y el municipal a las cinco CNA que participaron de este seguimiento, con los resultados de los cuestionarios aplicados a estos presidentes, se pudo observar, que en el proceso de apropiación e implementación de los Lineamientos del Estado no hubo unidad de criterios en las orientaciones impartidas. De ello se infiere que, para el tema de las cooperativas, entre ambos gobiernos existe un fuerte sesgo de comunicación, lo cual constituye una limitación para identificar potenciales clientes o proveedores en otros territorios de la capital, en función de las necesidades de cada cooperativa y su introducción gradual en la actividad agroindustrial a escala local, según el Lin. 180/2011.

Como resultado del análisis y la comparación entre los documentos de los Lineamientos (2011) y la Conceptualización para la Actualización del Modelo Económico y Social (2017) con las orientaciones dadas por los gobiernos provincial y municipal a las cinco CNA no inducidas, se constató que estas se caracterizaron por un mayor énfasis en las lógicas de funcionamiento económico y de un mercado regulado (Lin. 86, 94, 101 y 103/2011), en contraposición a lo propuesto por el Lin. 50/2017 de la Conceptualización, donde también las relaciones solidarias y de complementariedad cobran valor por los intereses colectivos y nacionales, en un contexto social en el que priman las relaciones socialistas de producción. Lin 95/2017.

Todo este comportamiento permite inferir que, para asegurar el éxito de la estrategia de Actualización del Modelo Económico y Social a nivel de país, especialmente para el modelo cooperativo, requiere de un cambio epistemológico de las políticas económicas con las CNA que, en la actualidad, están orientadas, con un mayor énfasis, hacia las dimensiones económicas y tributarias. Adicionalmente, sería necesario, complementarlas con el cumplimiento de los principios y valores cooperativos, según quedaron expuestas en los Lin. 50, 95/2017 y otros,

temas que no fueron abordados en ninguno de los contactos con el gobierno provincial, de acuerdo con los resultados obtenidos.

En el proceso de apropiación e implementación de los Lineamientos, la falta de claridad teórica y práctica, en cuanto a la forma de gestión y propiedad, ha sido una consecuencia inevitable de un proceso precipitado de constitución de las CNA, donde actores de gobierno y cooperativistas se muestran carentes de formación, en contraposición a lo establecido por los Lin. 25/2011 y los Lin. 159 y 161/2017 donde estas son identificadas como parte del sistema de propiedad socialista, en que se aplican los principios colectivos de producción y distribución de sus resultados.

Esta limitante continúa siendo un obstáculo que impide no solo mejores relaciones entre el gobierno municipal y las CNA, sino también la identificación de estas como agentes de transformación social y desarrollo local, las cuales tributarían a lo establecido por los Lin. 207/2011 y Lin. 183 y 248/2017

“Las CNA son vistas como trabajo por cuenta propia, no forman parte de los Planes de Desarrollo Integral, y su importancia actualmente radica en el aporte a la contribución territorial”, reconoció uno de los funcionarios del gobierno municipal, (2017).

Como parte del análisis del proceso de apropiación e implementación de los Lineamientos del Estado por parte del gobierno municipal, en los resultados de los documentos consultados, particularmente el de las IMDL del municipio, se observó que, las formas de gestión no estatal, TPCP y CNA, no figuran como actores que conforman el entramado socioproductivo local. Ello indica la ausencia de una estrategia definida a seguir para implementar las políticas emanadas del Lin. 146/2017 de la Conceptualización para la Actualización del Modelo Económico y Social a escala local, donde las entidades empresariales de propiedad socialista de todo el pueblo, como las empresas estatales y las CNA, tienen un papel activo en la elaboración de propuestas sobre los planes de desarrollo a corto, mediano y largo plazos, incluidas las inversiones, siendo las responsables de su eficaz y eficiente ejecución.

Al compararse los resultados descritos, teniendo en cuenta las carencias de formación de los funcionarios del gobierno municipal en temas cooperativos con las problemáticas sociales del territorio, se observó que las prioridades de estos están en la solución a problemáticas emergentes y coyunturales, por lo que se puede inferir que en la práctica, estas actividades están contribuyendo a que el trabajo con las CNA sea visto como una tarea más, incidiendo

negativamente en el esfuerzo a realizarse para la implementación de las políticas a favor del desarrollo de este nuevo sector y su inserción sustentable en el entramado de relaciones inter e intramunicipal.

Todos estos elementos han contribuido a un distanciamiento entre el gobierno municipal y las necesidades de las cooperativas del territorio, constituyéndose en otra limitación de apropiación e implementación de las políticas de desarrollo a favor de esta forma de gestión no estatal.

Según uno de los funcionarios del gobierno municipal entrevistados (2017):

“...el gobierno tiene intereses en las CNA, pero no ha realizado ninguna acción. (...)”. “En ninguna de sus reuniones el Consejo de la Administración ha valorado la inserción de las cooperativas en los Planes de Desarrollo Integral. El tratamiento a las cooperativas es generalizado, igual para todas, funcionan como un actor independiente del gobierno local, no importa cómo fue su formación”.

Resultados del análisis del indicador “frecuencia de los contactos”, específicamente para los casos de las nueve CNA (inducidas) y una de las CNA (no inducida) del sector de la construcción, arrojan que, en el periodo 2015-2017, se produjo un cambio en la frecuencia de contactos con el gobierno municipal: de uno o dos contactos mensuales se pasó a uno o dos anuales con cooperativas inducidas y a ninguno en el caso con las CNA no inducidas.

Refiriéndose a las relaciones con el gobierno municipal, el presidente de la CNA inducida del sector de la gastronomía, alega que:

“(...) desde hace más de un año, los contactos son cada vez más esporádicos, con una frecuencia de un encuentro cada seis o nueve meses. Ahora son cada vez más distantes en el tiempo y en el año apenas alguien nos visita”.

En el caso de las tres CNA no inducidas, una de las limitantes observadas fue su abandono por parte del gobierno municipal. Al compararse los resultados de los cuestionarios aplicados a los tres presidentes de estas cooperativas con el comportamiento del indicador “frecuencia de contactos” y los resultados de las entrevistas colectivas a los socios, se observó que solo una de las CNA de la construcción tiene relaciones de trabajo con el gobierno: los dos restantes son casi desconocidas, particularmente en lo relativo a sus necesidades, su organización y funcionamiento.

Según uno de los funcionarios del gobierno municipal (2017): "...los pocos acercamientos que existen en la actualidad se han producido por iniciativa de la CNA de la construcción, comprometiéndose a la restauración de la Casa de la Cultura Joseíto Fernández".

Según el Lineamiento 239/2011 y la Conceptualización del Modelo Económico y Social en los Lineamientos 184, 191, 211/2017, entre otros, el espacio estatal-comunitario local, cooperativo y privado están llamados a reformularse solidariamente y a establecer mecanismos de trabajo conjunto. Sin embargo, en los presidentes de Consejos Populares de Colón y Los Sitios pudo observarse un distanciamiento de las CNA "... porque no querían ser relacionados con temas de corrupción"; otro tipo de actitud pudo observarse en la presidenta del Consejo Popular Cayo Hueso, quien mantenía relaciones con CNA inducidas del sector de la agricultura de su territorio con fines de trabajo comunitario y de apoyo a instituciones de asistencia a grupos vulnerables, como la Casa de Abuelos y el Sistema de Atención a la Familia (SAF).

En la presidenta del Consejo Popular Cayo Hueso, pese a sus más de cinco años de mandato, se observó que desconocía la existencia de las CNA no inducidas de su área, dato que demuestra cómo desde las distintas instancias de gobierno no existe toda la comunicación y preocupación por el sector cooperativo, algo particularmente cierto en el caso de las CNA no inducidas.

El comportamiento observado permite inferir como una de las posibles causas del fracaso de esos objetivos, en el caso particular del municipio Centro Habana, no solo responde a la existencia de un marco regulatorio con énfasis en lo económico-fiscal, también es consecuencia del incumplimiento de lo normado, pues, según consta en la Constitución de la República y la Ley 91/2000 sobre los Consejos Populares, el gobierno local está investido "de la más alta autoridad para velar por los intereses de la comunidad y la sociedad".

En correspondencia con los resultados expuestos, puede inferirse que las deficiencias en el proceso de apropiación e implementación de las políticas emanadas de los Lineamientos en relación con la gestión del gobierno municipal contradicen el objetivo de fortalecer estrategias que tributen a la inserción y sustentabilidad de las CNA en los entramados socioproductivos del municipio, en oposición a lo expuesto en el Lin. 05/2011.

En Centro Habana, la marcha efectiva de esa estrategia ha sido limitada por el desconocimiento y la falta de voluntad política o capacidad para su buen funcionamiento. No es casual que los objetivos de trabajo del gobierno municipal, hayan estado más orientados hacia la solución de

problemáticas sociales emergentes o que la falta de autonomía sea una constante en relación con las CNA.

Todos estos elementos están contribuyendo a un retraso en la implementación de los Lineamientos, así como, a la deformación de los principios cooperativos. En consecuencia, los sujetos participantes en estos procesos, con variados intereses y una experiencia vital propia, trayectorias laborales y necesidades de todo tipo acumuladas, no tardan en expresar su desencanto hacia el sector estatal, y si, su énfasis en lo relativo a la maximización de los ingresos monetarios.

Conclusiones.

- ✓ Las políticas emanadas de los Lineamientos y la nueva Conceptualización, muestran un marcado énfasis en la dimensión económico-fiscal, en detrimento de las dimensiones sociales del desarrollo; lo cual se refleja en el marco legal que condicionó las estrategias implementadas por las CNA, al anteponer la maximización de los beneficios económicos a los valores solidarios.
- ✓ La falta de autonomía y de apropiación e implementación de los Lineamientos del Estado con relación al funcionamiento de las CNA por parte del gobierno municipal, constituye una de sus principales limitaciones para implementar estrategias de inserción y sustentabilidad de las CNA en los entramados socioproductivos locales. Tales inconvenientes se vieron reforzados por la deficitaria evaluación de los criterios del gobierno municipal y de las necesidades territoriales por parte de entidades como la Comisión para la Implementación y Desarrollo de los Lineamientos, los ministerios involucrados y el Consejo de la Administración Provincial.
- ✓ La constitución de las CNA se caracterizó por la improvisación y la incidencia de ministerios y otras entidades involucrados en el proceso; así como por la creciente incertidumbre de los socios ante la falta de garantías laborales, provocadas fundamentalmente por la carencia de un marco legal definitivo y el desconocimiento generalizado de los principios cooperativos.
- ✓ La falta de formación de los funcionarios de gobierno y socios de las CNA se manifestó como una de las principales debilidades del proceso de implementación de las políticas del Estado y de los principios y valores del cooperativismo.
- ✓ La evolución de estas formas de gestión estuvo influenciada por los beneficios económicos, las perspectivas de desarrollo, la autonomía de gestión y la no dependencia del sector estatal,

identificados como incentivos por parte de los socios de las CNA inducidas y no inducidas. En tanto, la reproducción de dinámicas heredadas del modelo estatal condicionó la evolución de las CNA no inducidas, con consecuencias para la efectiva participación de los socios.

- ✓ Las estrategias implementadas por las CNA en estudio respondieron a la necesidad de adaptarse a la nueva realidad socioeconómica del país y que estuvieron sesgadas por múltiples dinámicas e intereses de los sujetos implicados en el proceso, debido en lo fundamental a la falta de una cultura de trabajo autónomo y de formación cooperativa. Todos estos elementos no han permitido que las CNA del municipio Centro Habana se constituyan en verdaderos agentes de la transformación social y del desarrollo local.

Bibliografía.

Albuquerque, Francisco (2001) *Desarrollo económico local y cooperación descentralizada para el desarrollo*. En: Desarrollar lo local para una globalización alternativa. Material digitalizado.

Cabrero M. E. (1998) *Estudio Introductorio en La gestión pública su situación actual* (coordinador) Barry Bozeman, México, Fondo de Cultura Económica.

Caño, María del Carmen (2003) Cuba: Desarrollo local en los 90; En Antología Desarrollo Humano Local, Universidad de La Habana, disponible En: <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO15.pdf>.

Coraggio, José Luis (1997) *Descentralización: el día después...* En Cuadernos de postgrado, serie cursos y conferencias. Material disponible en http://www.corragioeconomia.org/jlc_publicaciones_d.htm.

Coraggio, José Luis (2012). *Mentiras y verdades de capital de los pobres. Perspectivas de la Economía Social y Solidaria*. Buenos Aires. Argentina. Ed. ImagoMundi.

Cunill, N. y Ospina Bozzi, S. (2003). Evaluación de resultados para una gestión pública, moderna y democrática: experiencias latinoamericanas. Caracas: CLAD-Nueva Sociedad.

Pino Santos, Paloma y otros (2017) Grupo de Creatividad para la Transformación Social, (GCTS). Participación en la gestión de cooperativas no agropecuarias (CNA); interpretación desde la Autonomía Integradora. Estudio de caso en Confecciones Model –Centro Habana (CH) en el periodo 2014 mediados 2016. La Habana, Cuba. Finot, Iván (2013). Descentralización en América Latina: cómo hacer viable el desarrollo local, ILPES, Santiago de Chile, Chile.

Hecló, H. (1972). "Policy Analysis", en *British Journal of Political Science*, 2.

Marco Nieto, L. y Maldonado, L.F. (1998). Política en Salud Pública para el Distrito Capital. Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, Secretaría Distrital de Salud. Bogotá; abril 29. <http://www.medicina.unal.edu.co/ist/revistas/v4n2/v4n2e2.htm>

Moore, M. H (1998). Gestión estratégica y creación de valor en el sector público, Barcelona, Editorial Paidós.

Moore, M.H (2006). Administrando para Generar Valor: Estrategia Organizacional en organizaciones con fines de lucro, sin fines de lucro y gubernamentales, Documento, Universidad de Harvard, Biblioteca INDES.

Morillas Valdés, Francisco Damián (2018) *Estrategias empresariales de las Cooperativas no Agropecuarias (CNA), del municipio Centro Habana, para su inserción y sustentabilidad en los entramados socioproductivos locales, en el periodo 2014-2017*. Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas (CIPS). Resultado de Investigación del Grupo de Creatividad para la Transformación Social, (GCTS).

OCDE (2002). “Mejores Prácticas de Desarrollo Local” Librería. El Correo de la UNESCO, S.A., México.

PCC (2011). Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución. La Habana, Cuba.

PCC (2017). Documentos del 7mo Congreso del PCC para la Conceptualización del modelo económico y social cubano.

Proenza, Dayane (2015) La gestión descentralizada como componente esencial de la actualización del modelo en Cuba: balance preliminar de los resultados obtenido en el municipio Güines, provincia Mayabeque. Tesis presentada para la opción del grado de doctor en Sociología. Universidad de La Habana. La Habana, Cuba.