

Caminos para la integración^(*)

Por León Schujman

La presente introducción no pretende ser un estudio sobre la integración. Sus objetivos son mucho más limitados, a saber:

1. Intentar una explicación acerca de las finalidades que se propone y de los resultados que se quiere alcanzar con la ejecución del Proyecto Col 76/016 “Apoyo al Desarrollo del Sector Cooperativo” en Colombia; y
2. Aportar algunas ideas que abran una instancia de reflexión colectiva en este seminario acerca del tema de la colaboración intercooperativa, de tanta trascendencia para el futuro de este movimiento.

1. El Proyecto Col/76/016

El proyecto Col/76/016, es el resultado de un convenio suscrito por el gobierno de Colombia y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en noviembre de 1977. Son sus organismos de ejecución, la Organización Internacional del Trabajo y en el ámbito nacional la Superintendencia Nacional de Cooperativas.

Su objetivo más general y mediato es:

Fortalecer el cooperativismo y otras formas asociativas que se hallen bajo la acción de la Superintendencia a fin de que contribuyan al desarrollo integral del país, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida, la generación de empleo y la distribución adecuada del ingreso de la población vinculada directa o indirectamente a tales entidades.

Y para obtenerlo, tiene como objetivos inmediatos: fortalecer la capacidad institucional, organizativa y operativa de la Superintendencia Nacional de cooperativas en las áreas de planeamiento, organización, formulación y operación de proyectos, coordinación institucional y planeamiento e implementación educativa.

2. Las Naciones Unidas y cooperativismo

Frente a los precedentes enunciados, de tanta importancia para la cooperación en Colombia, razonable es preguntarse: ¿por qué el interés y la acción de las Naciones Unidas y de su agencia, la Organización Internacional del Trabajo, en pro del cooperativismo?

(*) *Intervención en la primera sesión plenaria del Seminario sobre el tema: “Caminos para la integración de cooperativas, fondos de empleados y sociedades mutuarías” que se llevó a cabo en Bogotá (Colombia) durante los días 21, 22 y 23 de febrero de 1980.*

Desde su creación en 1920, la Organización Internacional del Trabajo, consideró al cooperativismo como un instrumento esencial para el logro de sus fines del mejoramiento de las condiciones de vida de los trabajadores en todo el mundo. Los nombres de Albert Thomas, su exdirector y los de Georges Fauquet y Maurice Colombain, están íntimamente vinculados a la práctica y desarrollo de la teoría cooperativa en nuestro siglo. Al funcionamiento permanente de una sección encargada del apoyo a las actividades cooperativas a través de la investigación y la promoción de la cooperación técnica internacional, y la actuación de un importante número de expertos diseminados en los cinco continentes, pero particularmente en los países en vías de desarrollo, la Oficina Internacional del Trabajo adiciona una valiosa gestión de concertación entre sus tres estamentos: gobiernos, trabajadores y empleadores para la celebración de Convenios y Recomendaciones que tienen por objetivo la racional utilización de la experiencia mundial en este campo y el perfeccionamiento de los dispositivos legales y operativos de cada país en materia cooperativa. En este particular debe mencionarse especialmente la Recomendación N° 127 de junio de 1966 sobre “El papel de las cooperativas en el progreso económico y social en los países en vía de desarrollo” que constituye, para gobiernos y cooperados, un verdadero vademecum de experiencias y enseñanzas fundamentales. La Organización de las Naciones Unidas, por su parte al abordar en forma concreta las tareas de la II Década del Desarrollo, en 1969, emitió por intermedio de su organismo máximo, la Asamblea General, una declaración destacando el papel de las cooperativas en este campo; posteriormente sendas resoluciones de su Consejo Económico y Social de 1972, 1974 y 1976 ratifican el pronunciamiento. Y culminando su prédica a favor de las cooperativas y como resultado de encuestas a nivel gubernamental e investigaciones y estudios, en diciembre de 1978, su Asamblea General emite una declaración, en la que reconoce a las cooperativas como “uno de los más importantes instrumentos para el completo desarrollo cultural y económico de todos los miembros de la Sociedad”. Pero no sólo declaraciones y recomendaciones ha generado el más alto foro de la humanidad, sino que las mismas han ido acompañadas de acciones concretas que encuentran en el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) su materialización eficiente.

Esta posición reiterada a través de las décadas de las Naciones Unidas y de sus agencias especializadas, vino a coincidir con las esperanzas fundadas del gobierno de Colombia, permitiendo materializar un Proyecto de nuevo cuño, que a nuestro entender abre una perspectiva promisoriosa para el movimiento del quehacer solidario en este país.

Colombia ha dicho, por boca de su Presidente, el Doctor Julio César Turbay Ayala, de su fe en el cooperativismo, al declararse... “devoto de su capacidad de servir a los intereses del pueblo”. Y al ubicar al Gobierno “...no como testigo, sino como coordinador y animador del esfuerzo de los particulares...”⁽¹⁾

Lo expuesto explica el interés mancomunado del PNUD y del Gobierno nacional en dedicar recursos para adelantar este esfuerzo en pro del desarrollo del sector cooperativo. Pero no se llame a engaño ningún iluso; para la cooperación internacional la promoción de las cooperativas no constituye un fin en sí mismo ni se trata de favorecer a un grupo o sector determinado de la sociedad. Por el contrario se entiende a la cooperativa en función del mejoramiento económico y el progreso social del conjunto de la población y particularmente de sus mayorías menos favorecidas.

(1) Discurso pronunciado en ocasión del día de posesión en el cargo, del Superintendente Nacional de Cooperativas, septiembre 22 de 1978.

3. La conceptualización de la cooperativa

Esta conceptualización de la cooperativa, concebida al decir de la Alianza Cooperativa Internacional, como instrumento eficaz para proteger los intereses sociales y económicos de sus miembros, e influir en el desarrollo económico de la sociedad, como un todo, en beneficio de la vasta masa de ciudadanos, que supera algunas concepciones perniciosas sobre “propiedad de grupo” es la que permite la coincidencia entre los intereses sectoriales del movimiento y el interés general de la Nación. Esta coincidencia en los objetivos y fines de la cooperación, es de importancia vital para el esfuerzo en que nos empeñamos, su aceptación abre el camino de las grandes realizaciones, en el que todos, sin abandonar convicciones que se fundan en filosofías diferentes o ideologías contradictorias, podemos aportar a la meta común de la integración para el desarrollo cooperativo e integral de la sociedad.

4. Las acciones del proyecto

¿Cómo programa el Proyecto Col/ 76/016 alcanzar los objetivos inmediatos que se ha fijado y a través de ellos obtener resultados que incidan en los objetivos mediatos que hemos señalado?

Se han diseñado una serie de acciones que a pesar de comprender áreas diferenciadas están íntimamente relacionadas entre sí y actúan como fuerzas concurrentes al logro de los resultados que se propone obtener.

En el área de Planeamiento y Organización se trata de dotar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas (o Departamento Administrativo en su caso), de la capacidad para formular políticas, planes y programas para el desarrollo cooperativo; para identificar, formular, evaluar e implementar proyectos de diferentes líneas de actividad y formular políticas y planes sobre educación cooperativa. Todo esto a través de acciones concretas tendientes a:

1. Elaborar un diagnóstico de cooperativismo y otras formas asociativas en Colombia, con vistas a la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.
2. Diseñar mecanismos financieros para impulsar a las cooperativas y a otras formas asociativas y a proyectos de desarrollo cooperativo.
3. Dotar al organismo de un nuevo organigrama institucional y manuales de funciones y procedimientos que agilicen la gestión administrativa y la prestación de sus servicios.
4. Proporcionar un sistema racionalizado de la información contable procedente de las cooperativas y otras formas asociativas, procurando unificar criterios e incorporar técnicas que habiliten una mayor eficiencia en la gestión.
5. Ofrecer una metodología para preparación de proyectos socio-económicos de apoyo al desarrollo cooperativo.
6. Un conjunto de proyectos de carácter integrativo, prioritariamente en áreas de producción y comercialización cooperativa.

3. La conceptualización de la cooperativa

Esta conceptualización de la cooperativa, concebida al decir de la Alianza Cooperativa Internacional, como instrumento eficaz para proteger los intereses sociales y económicos de sus miembros, e influir en el desarrollo económico de la sociedad, como un todo, en beneficio de la vasta masa de ciudadanos, que supera algunas concepciones perniciosas sobre “propiedad de grupo” es la que permite la coincidencia entre los intereses sectoriales del movimiento y el interés general de la Nación. Esta coincidencia en los objetivos y fines de la cooperación, es de importancia vital para el esfuerzo en que nos empeñamos, su aceptación abre el camino de las grandes realizaciones, en el que todos, sin abandonar convicciones que se fundan en filosofías diferentes o ideologías contradictorias, podemos aportar a la meta común de la integración para el desarrollo cooperativo e integral de la sociedad.

4. Las acciones del proyecto

¿Cómo programa el Proyecto Col/ 76/016 alcanzar los objetivos inmediatos que se ha fijado y a través de ellos obtener resultados que incidan en los objetivos mediatos que hemos señalado?

Se han diseñado una serie de acciones que a pesar de comprender áreas diferenciadas están íntimamente relacionadas entre sí y actúan como fuerzas concurrentes al logro de los resultados que se propone obtener.

En el área de Planeamiento y Organización se trata de dotar a la Superintendencia Nacional de Cooperativas (o Departamento Administrativo en su caso), de la capacidad para formular políticas, planes y programas para el desarrollo cooperativo; para identificar, formular, evaluar e implementar proyectos de diferentes líneas de actividad y formular políticas y planes sobre educación cooperativa. Todo esto a través de acciones concretas tendientes a:

1. Elaborar un diagnóstico de Cooperativismo y otras formas asociativas en Colombia, con vistas a la formulación de un Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.
2. Diseñar mecanismos financieros para impulsar a las cooperativas y a otras formas asociativas y a proyectos de desarrollo cooperativo.
3. Dotar al organismo de un nuevo organigrama institucional y manuales de funciones y procedimientos que agilicen la gestión administrativa y la prestación de sus servicios.
4. Proporcionar un sistema racionalizado de la información contable procedente de las cooperativas y otras formas asociativas, procurando unificar criterios e incorporar técnicas que habiliten una mayor eficiencia en la gestión.
5. Ofrecer una metodología para preparación de proyectos socio-económicos de apoyo al desarrollo cooperativo.
6. Un conjunto de proyectos de carácter integrativo, prioritariamente en áreas de producción y comercialización cooperativa.

7. Un diagnóstico y un Plan Nacional de Educación Cooperativa, la preparación de material audiovisual e impreso para servirla y la dotación de un equipo y materiales.

Y lo novedoso del proyecto, lo que lo singulariza y distingue, es que todas sus acciones y particularmente aquellas de mayor trascendencia como la elaboración de los diagnósticos y de los planes de desarrollo, se estructurarán sobre la base de una concertación entre el Estado y el movimiento cooperativo y de otras formas asociativas. Se trata, dice la guía, de planes de acción concertada para integrar programas operativos a nivel de las entidades públicas vinculadas al desarrollo cooperativo y con las entidades del quehacer solidario para lograr su integración.

Así, por medio de la integración y aplicando la metodología de la concertación el proyecto expresa su apoyo al desarrollo del sector cooperativo, meta que el movimiento de los cooperadores colombianos se ha propuesto para la década del ochenta.

5. Los caminos de la integración

La integración o colaboración entre cooperativas, eleva no hace mucho a la jerarquía de principio rector por la Alianza Cooperativa Internacional, constituye como lo presintieron los pioneros y lo confirma la experiencia de más de un siglo, el camino más efectivo para el desarrollo y consolidación del cooperativismo.

El grado de desarrollo alcanzado por el capital monopolista producto de la concentración económica, la presencia dominante en las economías nacionales de las poderosas empresas transnacionales, los réditos que resultan de la economía de escala y el alto costo de la sofisticada tecnología que impera en la producción y distribución de bienes, hace que la supervivencia de unidades económicas aisladas sea cada vez más difícil. Y las cooperativas, insertas en la estructura y los mecanismos de la economía de mercado, no pueden escapar de esta realidad.

La eficiencia en la producción o en la prestación de servicios, al más bajo costo, constituye hoy en día el desafío más acuciante para cada una de las empresas cooperativas. Para lograrlo se trata de alcanzar la medida adecuada en la dimensión unitaria (empresa) y combinarla con el beneficio de escala que resulta de la colaboración intercooperativa. Estos han sido los instrumentos que han permitido a los movimientos cooperativos más desarrollados del mundo, su actual fortaleza, que los lleva inclusive, a través de la cooperación e integración intercooperativa internacional a la formación de empresas multinacionales que compiten exitosamente con sus homónimas capitalistas.

La observación objetiva de esta realidad es la que llevó a George Fauquet a la concepción del “sector cooperativo” entendido como un conjunto integrado dentro de la economía de un país. “Las organizaciones cooperativas, decía, prosiguen de esta manera, a partir de sus unidades elementales y por sus organismos federales, los mismos procesos de integración vertical, ascendentes o descendentes, que se observan en la economía capitalista”. (2)

(2) FAUQUET, George. “El sector cooperativo” Edic. de la Cooperativa de Empleados de la Caja Agraria. Bogotá, Colombia, pág. 35.

La integración se da así como presupuesto esencial para la construcción del sector cooperativo y a materializarla en este suelo, tienden los objetivos del Proyecto.

6. Las componentes del sector

Si aplicamos el método de observación sectorial en la economía de Colombia, comprobaremos la presencia de un conjunto de empresas asociativas de gestión económica que se diferencian de las empresas capitalistas y las del Estado, por rasgos comunes que les son propias: actividad económica que no procura el lucro con sentido de acumulación capitalista, cuyos beneficios se distribuyen equitativamente entre un grupo o sector social de menores recursos, que se gobiernan democráticamente y en cuya acción aparecen, o debieran aparecer, contenidos éticos que las identifican con el interés general. Estas asociaciones de fin económico o empresas de interés social, como las definen otros, son numerosas en el país y asumen la estructura jurídica cooperativa y otras formas no convencionales de cooperación tales como las sociedades mutuarías, fondos de empleados, empresas comunitarias, precooperativas. Las cooperativas con personería reconocida son 2.135, según el último censo y cuentan con un potencial humano, cuantitativa y cualitativamente considerable en relación a la población activa total: 924.746 socios que representan el 6,3% de la misma.

Sin embargo el conjunto no aparece como tal y salvo algunos casos importantes de integración operativa el panorama es de ausencia de conexión y colaboración permanente.

Diagnósticos en los que coinciden colombianos y no colombianos, señalan entre otras las siguientes debilidades:

Alto grado de concentración urbana y escaso desarrollo en zonas rurales marginales.

Concentración en determinadas actividades, disimilitud pronunciada en el grado de desarrollo y eficiencia entre entidades y signos de debilidad en la mayoría numérica.

Limitada integración institucional en el conjunto y ausencia de integración operativa, salvo en las ramas más desarrolladas.

Falta de coordinación y planificación a nivel de sector, desaprovechamiento y dispersión de recursos propios y en general actividades económicas tributarias -en el sentido de rendir tributo- de los otros sectores de la economía.

Frente a este pasivo se inscribe también un importante activo que debemos valorar:

La existencia de polos de desarrollo importantes en algunas formas de actividad y su capacidad de impulsar el crecimiento de las otras.

Creciente concientización a nivel dirigencial sobre la necesidad de integración y de elevar la capacidad empresarial de las cooperativas y la eficiencia de su gestión.

La creación y el reconocimiento del Consejo Cooperativo Colombiano y la proclamación del próximo decenio como “Decenio del Desarrollo Cooperativo y su conformación como Sector de la Economía Colombiana”.

A nivel de Estado se ha señalado también la necesidad de una mejor coordinación en las acciones de los diversos organismos que entienden en materia de estas entidades una actualización legislativa que adecue la normatividad vigente al grado de desarrollo alcanzado por las cooperativas demarco adecuado a los fondos de empleados y sociedades mutuarías, la agilización de los trámites administrativos, una mayor dotación de presupuesto y un programa que concrete la voluntad gubernamental de apoyo al sector.

La propuesta de la creación del banco de Fomento Cooperativo, la elevación de la Superintendencia de Cooperativas al rango de Departamento Administrativo y otras medidas en curso, tienden a dar satisfacción a algunas de estas exigencias. Sin embargo todos somos concientes de que para lograr los cambios que se estiman necesarios hace falta, además de un esfuerzo denonado, encontrar las sendas adecuadas.

7. Participación y concertación

La fórmula que se propone no es novedosa pero necesita para el éxito de su aplicación de la concurrencia de una serie de factores y circunstancias especiales. Se trata de hacer coincidir la acción del Estado con las de los movimientos del quehacer solidario, en objetivos comunes que viabilicen la óptima utilización de los recursos disponibles, para el desarrollo e integración institucional y operativa del sector, con vistas al bienestar y progreso social del conjunto de los asociados y de las mayorías menos favorecidas de la población. Se trata de comprometer la participación protagónica del conjunto de las instituciones, de sus centenares de miles de socios, en la ejecución de las tareas y en la evaluación de los resultados.

El proyecto abre la perspectiva inédita de la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, en forma concertada y sienta las bases de un diálogo profundo, de nuevo tipo, inspirado en una filosofía democrática y participativa, que debe generar un nuevo estilo en las relaciones entre el Estado y los organismos cooperativos y mutuaríos y el de estos entre sí.

El éxito de este empeño, de este cambio trascendental, depende de muchos factores, pero tiene a nuestro entender importancia decisiva el comportamiento humano. La actitud que asuman, la conducta que ejerciten tanto dirigentes cooperativos como funcionarios públicos, definirá las posibilidades y alcances en las metas de integración deseadas.

La tarea no es fácil, pero no por ello imposible. Saludable resulta al efecto, el consejo de la Alianza Cooperativa Internacional:

“Los cooperadores deben reexaminar periódicamente sus prácticas e instituciones, a la luz de sus propósitos fundamentales y de los principios puestos al servicio de tales propósitos. Será necesario descartar excusas e interpretaciones unilaterales basadas en lo que resulta más cómodo, para así clarificar el terreno común en el cual pueden juntarse los cooperadores y trabajar por el ideal de una sociedad más humana que las que las masas hayan conseguido hasta ahora. Este trabajo conjunto no supone únicamente la mera y leal colaboración de las cooperativas de un mismo tipo dentro de las uniones y federaciones, sino también relaciones más estrechas y útiles entre cooperativas de diferentes tipos en cada nivel en que sea practicable. La idea de un sector cooperativo en la economía es con demasiada frecuencia un concepto inte-

lectual sin la correspondiente realidad material, simplemente a causa de la falta de
unidad y cohesión entre las diferentes ramas del Movimiento.⁽³⁾

8. El Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo

El Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, resulta de la acción concertada deberá prever una estrategia de largo plazo; la década del ochenta, propuesta por el Movimiento, parece ser lapso adecuado. Habrá que elaborar metas y programas de ejecución intermedia, el primer quinquenio puede ser una etapa y tenemos que preparar planes operativos anuales que permitan dirigir y coordinar la acción de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados, en función de objetivos definidos.

La planificación requiere definir una imagen objetiva del sector cooperativo que deseamos al finalizar la década, pero para ello nos hace falta una clara visión de cuál es la imagen actual, de sus bondades y deficiencias, de los recursos y potencialidades físicas, y humanas, financieras y tecnológicas y de allí la importancia del diagnóstico que tendremos que configurar en un esfuerzo mancomunado. El Plan de Desarrollo Cooperativo deberá nacer compatibilizando e integrado al Plan Nacional de Desarrollo para que su compromiso de ejecución comprenda de igual manera a cooperados y a organismos del Estado.

En los próximos días será distribuido un documento de trabajo que bajo el título de “Elementos para la configuración de un Diagnóstico del Cooperativismo en Colombia” será un primer aporte para la investigación y estudio conjunto que nos permita perfilar la imagen del cooperativismo y otras formas asociativas en la actualidad. Los directivos de las instituciones serán convocados al efecto. Este Seminario intenta abrir un instante de reflexión acerca de los temas de la integración, su conceptualización y obstáculos que se oponen para lograrla quiere posibilitar asimismo la comunicación y el intercambio de experiencias entre directivos de las instituciones representativas del quehacer solidario y los funcionarios de la Superintendencia, como un primer paso en el camino que nos aprestamos a recorrer.

Difícil es la tarea que nos proponemos y ambiciosa la meta que nos fijamos, pero no dudamos en salir gananciosos del esfuerzo. Confiamos en el éxito porque confiamos en la demostrada capacidad e hidalguía de los hombres de esta tierra, en la profunda vocación cooperativa y social de la mayoría de los dirigentes del sector y de los funcionarios públicos a quien el estado ha confiado la misión de su control y fomento. Hoy y aquí podemos estar sentando las bases reales del sueño de muchos cooperadores. Todo depende de nosotros.

(3) Alianza Cooperativa Internacional. “Nuevos enfoques de los principios cooperativos en el mundo”. Ediciones Idelcoop, Rosario, 1975, pág. 8 4.