

La metodología de la planeación participante en el Plandecoop

Por: León Schujman

Sumario: 1. Planificación y Participación. 2. Los Presupuestos de la Planificación. 3. El marco político. 4. Los recursos para el Plan. 5. Información Estadística. 6. Planificación concertada. 7. Descentralización operativa. 8. La selección de alternativas y el modelo. 9. Rasgos del modelo. 10. Los resultados inmediatos.

En el curso de esta exposición trataremos, en forma sintética, de hacer conocer los criterios que orientaron la selección de alternativas que llevaron a conformar la metodología utilizada para la configuración de la Propuesta Técnica del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo de Colombia y a la vez, transmitir algunas reflexiones sobre la experiencia de su accionar en la primera fase de su ejecución.

La tarea del diseño metodológico se vio condicionada, desde su inicio, por la directiva central y determinante, contenida en la matriz del Proyecto Col 76 / 016, de recibir y dar vida material en su aplicación, a la filosofía democrática de la participación y del uso del mecanismo de la concertación, como medio para obtenerla¹.

Otro condicionante previo y de no menor incidencia, fue el acogimiento por el Gobierno Nacional, de la meta fijada por el propio Movimiento Cooperativo, a través de sus organismos de integración de estructurar en su desarrollo, durante la década 1980 - 1990, un Sector Cooperativo en la economía de Colombia².

1. Planificación y participación

La participación de la población destinataria de un proceso de planificación, en su formulación, ejecución y control, ha sido reconocida, en los últimos tiempos como un componente valioso para asegurar el compromiso protagónico y también como fuente directa de información para la definición de prioridades y selección de alternativas. Una interesante literatura circula en este aspecto, vinculando directamente la participación con el éxito de los planes de desarrollo³.

(1) El Gobierno de Colombia celebró con el Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo, un convenio para adelantar el Proyecto Col 76/016 de cuya ejecución fueron encargadas la Superintendencia Nacional de Cooperativas (hoy Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas) y la Organización Internacional del Trabajo. En el documento matriz del Proyecto se consignó entre otros como resultado a obtener de su gestión: "Un Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, debidamente actualizado y concertado con las entidades pertinentes".

(2) El Consejo Cooperativo Colombiano (hoy Confederación de Cooperativas de Colombia) proclamó su voluntad de integrar el Sector Cooperativo en la década, ratificando la misma en presentación efectuada a la Presidencia de la República en febrero de 1980.

(3) Foxley Alejandro. "Estrategias de Desarrollo y Modelos de Planificación". Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1975; "El Proceso de Planificación en América Latina" en Cuadernos del ILPES N° 26. Santiago, 1980. Branett.

En la memoria de la Organización del Trabajo celebrada en 1981, su Director General Francis Blanchard ponía énfasis en que "es en efecto fundamental la función del factor humano en el proceso del Desarrollo y en la elaboración de las estructuras. No cabe ningún progreso en el plano económico y social, sin la plena participación de todos, en un ámbito de libertad, mediante organizaciones plenamente representativas, en la elaboración y aplicación de políticas de desarrollo a todos los niveles"⁴.

Tratándose la que nos ocupa de una experiencia de carácter innovador, en el ámbito de nuestro continente, su implementación significa la necesidad de superar una serie de obstáculos, de carácter objetivo algunos, como es el diseño de los mecanismos aptos y a la vez operativos y otros de naturaleza subjetiva relacionados directamente con los actores del proceso y su conducta durante el desarrollo del mismo. Vinculado a este último aspecto podemos anticipar que para la vigencia de una real participación, además de la representatividad y poder compromisorio de los protagonistas de la concertación, es indispensable la definición y aceptación por éstos de un estilo de diálogo que supere en los funcionarios gubernamentales, hábitos autoritarios o paternalistas, profundamente arraigados y en los actores cooperativos, el escepticismo, la desconfianza, cuando no la animosidad fundada en sectarismos políticos.

Las reglas de juego deben ser establecidas con claridad y respetadas en toda su extensión, sin ello no hay participación ni concertación posible.

2. Los presupuestos de la planificación

Para promover y completar el proceso de la planificación, sistematizando en fases de diagnóstico, pronóstico, fijación de imagen objetiva, formulación del Plan y Metas, ejecución y evaluación, deben concurrir una serie de presupuestos que pueden enumerarse así:

- 2.1. Marco político gubernamental para la definición de las políticas, objetivos y metas de la propuesta inicial.
- 2.2. Inventario de recursos disponibles o de disposición cierta en un horizonte temporal establecido.
- 2.3. Caudal de información, verídica y confiable para la configuración del diagnóstico.
- 2.4. Un Sistema de planificación técnica y humanamente dotado.

Estos presupuestos en el campo de lo ideal deben verificarse con antelación a la planificación propiamente dicha; sin embargo en la realidad sucede, como se dio en el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, que su ausencia determinó la necesidad de programarlos como resultado de una fase que hemos denominado previa o preparatoria.

3. El marco político

La voluntad política de apoyo al desarrollo cooperativo había sido explicitada en diversas oportunidades en alocuciones del Presidente de la República y altos funcionarios del Gobierno y tuvo materialización concreta en el Proyecto Col 76/016⁵, sin embargo faltaba el marco estructurado de ideas que, compatibilizando las aspiraciones e intereses sectoriales del movi-

(4) Willi y Otros. Norte - Sur. Editorial Pluma, Bogotá 1980. "Planificación con participación". Flis-fisch, Angel y otros, Boletín de Planificación. ILPES - CEPAL. Santiago, 1982.

(5) "Diagnóstico del Cooperativismo Colombiano" Edic. Dancoop, OIT. VOI. 1, Capítulo III, pág. 53. Bogotá, Enero 1982.

miento cooperativo, con los lineamientos del Plan general del Estado: Plan de Integración Nacional, fijara las pautas y políticas y el alcance de los objetivos en el PLANDECOOP.

El alto Gobierno dispuso la constitución de una comisión especial que tuvo a su cargo este cometido y que en mayo de 1980, dio a conocer el "Decálogo de la Nueva Política" documento base para la formulación del Plan⁶.

Las principales directrices de dicho documento pueden sintetizarse de la siguiente manera:

El Gobierno:

Reconoce la capacidad potencial del cooperativismo para contribuir al mejoramiento económico y social del país.

Otorga:

Significativa importancia a la voluntad expresada por el Cooperativismo de conformar en la próxima década, un sector integrado de la economía.

Compromete su acción para:

Apoyar su desarrollo, prioritante en las áreas vinculadas directamente a las actividades productivas, actualizar la legislación removiéndole trabas existentes y agilizar la tramitación administrativa y la aplicación de la descentralización operativa, coordinar la acción de las diversas entidades del Gobierno, nacionalizando la utilización de los recursos, acrecentar la asistencia técnica, y a crear el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

Requiere de las Cooperativas y otras formas asociativas de economía solidaria:

Mayores niveles de eficiencia y rentabilidad, aumento de la productividad y de la generación de empleo, mejor utilización de los recursos, y por su naturaleza, acción complementaria con las políticas gubernamentales en el campo social y dentro del marco de la concertación.

4. Los recursos para el plan

La declaración política a que hemos hecho referencia, impuso un criterio realista y cauto en lo que respecta a las metas a establecer en el corto plazo, a partir de los recursos disponibles, declarando:

“El Movimiento Cooperativo deberá en un futuro, fundamentar su expansión en la generación interna de recursos propios”.

Y más adelante:

(6) *La importancia concedida al propósito se evidencia a través del nivel de los Organismos del Estado que integraron la comisión: Ministerios de Trabajo y Agricultura, Secretaría de Integración Popular de la Presidencia, Departamento Administrativo Nacional de Planeación y Superintendencia Nacional de Cooperativas; Coordinación General, Consejero Económico de la Presidencia y miembros de la Junta Monetaria. Colaboraron en el apoyo Técnico del trabajo de la Comisión Los expertos del Proyecto Col 76/016. El documento se incluye en anexo a la presente ponencia.*

“El Movimiento Cooperativo deberá buscar la utilización de los recursos existentes. Para este propósito, el Gobierno revisará las políticas, procedimientos y disposiciones legales vigentes con el fin de asegurar igualdad de acceso a las cooperativas y otras formas asociativas y a los programas de fomento ya creados, eliminando obstáculos que puedan entorpecer el desarrollo cooperativo y establecerá mecanismos coordinadores que permitan ejecutar en forma armónica los programas de la nueva política cooperativa en el campo económico”.

Lo expuesto hizo, que en su fase inicial, el Plandecoop no contara con recursos asignados para su inversión en programas o proyectos específicos, sino que se le confiaba la misión de movilizar y racionalizar la utilización de los existentes⁷.

Este procedimiento, atenta la complejidad que supone, irradió en el modo de encarar la planificación y especialmente en la estimación del horizonte temporal.

5. Información estadística

El otro presupuesto indispensable para abordar la fase esencial del Diagnóstico es disponer de información estadística suficiente y confiable. Los datos con que se contaba al iniciar el trabajo, no reunían estas características⁸.

Por sucesivas aproximaciones que partieron de los datos de que disponían las entidades públicas, completadas con una encuesta tramitada con la colaboración del Movimiento Cooperativo se configuró la imagen actual del cooperativismo en Colombia, recogiéndose información sobre aspectos totalmente novedosos tales como recursos, potencial humano, generación de empleo, tecnología, integración cooperativa y con la comunidad, constitución, crecimiento y liquidación de sociedades e índices de penetración poblacional, empresarial, se indagó la relación producto capital, utilizándose por primera vez las normas de clasificación internacional en el campo cooperativo.

6. Planificación concertada

Apareciendo el Movimiento Cooperativo y las demás formas asociativas de economía solidaria, como un conjunto de empresas diferenciadas por su naturaleza y móvil principista del resto de los componentes de la economía nacional, la planificación concertada de su desarrollo debía ser inducida y ejecutada por la entidad especializada del Estado: La Superintendencia de Cooperativas, y dentro de ésta, por una oficina técnica que cumpliera con el cometido. La implementación de esta sección especializada, que se diseñó con una unidad de proyectos y de planificación, propiamente dicha, y la capacitación de su personal constituyó así otro paso previo. Además la transformación de la Superintendencia en Departamento Administrativo, implicó el cambio y jerarquización apropiada para la misión confiada a esta entidad gubernamental.

(7) Según un cálculo del Dancoop en 1979 la asignación de recursos al Movimiento Cooperativo ascendió a 2.700 millones; 1.600 en financiamiento por redescuento a instituciones financieras cooperativas y líneas de crédito y 1.100 millones asignados a proyectos específicos. En 1981 el redescuento fue llevado de 600 millones a 1200 millones de pesos.

(8) La información disponible en la Superintendencia no resultaba confiable para la prognosis, porque dependiendo de los datos que voluntariamente remitieran las cooperativas, y lo hacían menos del cincuenta por ciento de las entidades inscritas, resultaba notoriamente incompleta y muchas veces ajena a la realidad. El último censo de cooperativas, preparado por la Dirección Nacional de Estadísticas (DANE) en 1975,

Hubo que estructurar también los mecanismos que habiliten la participación y el fruto de la concertación. Para el sector cooperativo (Privado) se creó la Junta Consultiva de Plandecoop y que fue integrada por representantes electos de cooperativas, fondos de empleados y sociedades mutuas. Esta Junta que funcionó presidida por la Jefatura del DANCOOP, se desdobló en cuatro comisiones principales (Educación, Integración, Legislación y Financiamiento) y nueve comisiones auxiliares según la actividad económica específica de las diferentes ramas de la cooperación.

Las comisiones tuvieron a su cargo la preparación de los documentos de análisis que sirvieron posteriormente de base para la elaboración de la propuesta técnica.

En el ámbito de las entidades del Estado se tuvo en cuenta en el diseño, alcanzar dos objetivos diferenciados. El primero contar con una representación calificada para la concertación y segundo, que el mismo organismo cumpliera la misión del mejor conocimiento e intercambio de los funcionarios responsables de las distintas áreas, viabilizando así la coordinación de esfuerzos y programas planteada por el Decálogo de la Nueva política Cooperativa. Se creó así el Comité Interinstitucional para la promoción de Cooperativas y otras formas asociativas de Economía Solidaria. (Decr. 2620).

A partir de cuatro representantes de la Junta y cuatro del Comité, se previó el funcionamiento del Comité Sectorial encargado de llevar adelante la concertación.

7. Descentralización operativa

Para la descentralización y regionalización de la labor de formulación, ejecución y evaluación del Plan, se previó la conformación de ocho comités regionales de desarrollo de composición mixta: representantes de las entidades del Estado y los organismos cooperativos.

En otras ponencias de este Seminario se da cuenta del resultado del funcionamiento de estos mecanismos de la Planificación; nosotros podemos acotar que si bien el mismo no respondió, por causas imputables a su carácter innovador, a un desempeño óptimo, representa una experiencia positiva que se irá perfeccionando en su propio ejercicio.

8. La Selección de alternativas y el modelo

La forma como se dieron en la realidad los condicionantes externos al proceso técnico de la planificación y la ausencia inicial de los presupuestos reconocidos contó indispensables, determinó, a partir de las alternativas ensayadas en distintos campos, conformar un modelo sumamente flexible que permitiera resolver en la práctica de la acción estos problemas.

Considerando que el horizonte temporal preestableció la década que estaba en sus albores al comenzarse la tarea, se incluyó dentro de la misma una fase preparatoria que permitiera estructurar el subsistema de planeación y los mecanismos de concertación y simultáneamente obtener la definición del marco político y el diagnóstico que configurara la imagen actual. Se trataba de actividades diversificadas, pero interrelacionadas en sus secuencias y que además debían estar acompañadas de un intenso proceso de inducción, que aventara los obstáculos subjetivos de indudable gravitación, viabilizando la incorporación y participación del Movimiento Cooperativo al proceso de la planeación y la constitución de formas integrativas que garantizaran la representatividad del sector.

Estas consideraciones fueron tenidas en cuenta para la preparación de la Guía Metodológica, pero existieron también otros factores de no menor incidencia para la conformación del modelo.

Uno de ellos es el enunciado objetivo de conformar el sector de Economía Solidaria en el término de la década del ochenta⁹. De los datos que resultaban del Diagnóstico y de su información cuantificable, no era posible una prognosis matemática del proceso ni un diseño acabado del sistema deseado. Por ello hubo que admitir para los diez años una imagen conscientemente desdibujada y establecer un plazo intermedio, el quinquenio, para acercarnos a un objetivo más preciso y con metas mensurables. Decía también este primer lapso servir para una evaluación y el previsible reajuste de objetivos y metas finales.

Otro factor determinante fue la ya apuntada circunstancia de no contarse en la primera etapa con asignación directa de recursos, sino que se confió al esfuerzo de la planificación, la identificación de los recursos ya asignados, directa o indirectamente al sector, procurando una más eficiente y racional utilización a través de los canales existentes.

Los efectos de esta limitante fueron, además de la imposibilidad de generar proyectos de desarrollo en lo inmediato y a partir del centro de dirección que implica todo plan y de prorrogar en el tiempo las metas, en razón del requerido esfuerzo previo de identificación de fuentes y concertación en la aplicación de los recursos, restar al proceso el atractivo de la disponibilidad directa. La capacidad de decisión en materia financiera, que mantuvo en los centros preexistentes, constituye un factor de indudable gravitación y se relaciona directamente con el poder de convocatoria. Hubo en consecuencia que tomar en cuenta esta situación, centrar la acción de planeación en la misión de recolección y evaluación de información, de conciliación de intereses en el conflicto, y de inmovilización y aplicación racional de los recursos materiales y potencial humano identificados por el Diagnóstico.

De allí la circunstancia de la elección de la fórmula de los planes operativos anuales y la decisión de conformar el primero con la sumatoria de los programas y Proyectos en ejecución. De allí también el enunciado objetivo formal establecido para el Plandecoop de “coordinar y orientar la acción de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados para la concertación y ejecución de un programa de trabajo comprensivo de un conjunto de proyectos sectoriales, que optimizando la aplicación de los resultados disponibles, habilite el logro de los objetivos sustanciales”.

9. Rasgos del modelo

Resumiendo las características principales del modelo utilizado podemos indicar:

9.1. Un plan de largo plazo, la década 80 - 90 integrado por diez planes operativos anuales, que contienen a su vez definiciones de políticas, estrategias y objetivos conformados en una imagen diseñada en sus rasgos más generales que se irá precisando con la aproximación temporal y la retroalimentación propia de las sucesivas evaluaciones¹⁰.

(9) Cuando utilizamos el concepto de "Sector", debemos advertir que no lo usamos en la acepción precisa que éste tiene en el léxico corriente de la Planificación, sino que lo hacemos a partir de la denominación que utiliza George Fauquet, en su obra intitulada "El Sector Cooperativo" en la que se aparta de la diferenciación por rama o actividad económica, para referirse pragmáticamente a la presencia dentro de la economía contemporánea de tres sectores: Capitalista, Estatal y Cooperativo. La diferencia se funda más en el carácter de la propiedad y organización de los medios de producción que en el de la actividad productiva o de servicios.

9.2. La previsión de un plazo intermedio: un quinquenio, con objetivos y metas más precisas y con la expresa misión de una evaluación global de lo ejecutado en el lapso para las pertinentes redefiniciones de objetivos y conformación de políticas y estrategias.

9.3. Planes operativos anuales, que partiendo de objetivos y metas proporcionadas a los recursos cuantificables, incluyen programas y proyectos de desarrollo de carácter general, sectorial y particular y que prevean un periodo de evaluación y formulación del siguiente plan operativo.

9.4. Una imagen actual configurada en base a un diagnóstico que contempló las siguientes variables:

a) La estructura cooperativa, a partir de la unidad que la compone y su conjunto, con identificación de fuente de financiamiento, acciones en curso e información sobre recursos internos, productividad y eficiencia.

b) Participación del sector en la economía nacional, con énfasis en la generación de empleo, penetración alcanzase en el ámbito social, cultural y económica, y aporte en la distribución del ingreso.

9.5. Preparación y ejecución de un plan de trabajo en una fase preparatoria destinada al diagnóstico y estructuración de los mecanismos de planificación participativa y conformación del primer plan operativo anual con los programas y proyectos en ejecución identificados durante la preparación de la imagen actual.

Al exponer estos resultados que representan el esfuerzo de conformar, a partir del conocimiento de ensayos anteriores y en el marco de las condiciones concretas de una Nación, una metodología para la planificación participativa sectorial. Se trata de explicar en forma sucinta, la actuación de los condicionantes externos y los razonamientos que fundaron la selección de alternativas para la preparación de la Propuesta Técnica. La lectura de la Guía Metodológica, formulada al comienzo del trabajo, la del Diagnóstico en su última versión y la de la propia Propuesta, cumplimenta el presente informe. La propuesta original fue posteriormente reestructurada en su tránsito por los canales gubernamentales de instancia superior, para culminar en el documento recientemente aprobado por el Compes (Consejo de Política Económica).

10. Los resultados inmediatos

Si conceptualizáramos al plan cooperativo como la organización del esfuerzo de un conjunto humano y de las instituciones que vinculan a sus componentes, para el logro de objetivos de desarrollo y confrontamos la experiencia de corto lapso en la metodología aplicada, podemos ofrecer las siguientes conclusiones:

10.1. La organización y constitución de los mecanismos de coordinación y concertación llevó un tiempo considerable en atención a la tramitación burocrática y a la presencia de limitantes subjetivos, en lo que atañe a las entidades del sector público. En cuanto al cooperativismo la necesidad de establecer una estructura de cierta representati-

(10) *Cuando utilizamos la palabra "Plan" lo hacemos con bastante libertad de expresión y apartándonos quizás del rigorismo conceptual de la técnica de planificación.*

vidad y del compromiso voluntario de un conjunto importante de sus dirigentes para impulsar el proceso de Planeación, requirió de ingentes y perseverantes esfuerzos y una importante cuota de insumo temporal.

10.2. La participación, tanto a nivel de la coordinación interinstitucional como en los organismos que representan al sector privado, encontró obstáculos, lo que hace que el funcionamiento de los mecanismos no presenten aún el afianzamiento necesario.

Sin embargo se han logrado importantes avances en el campo de la concertación y coordinación de las acciones tanto en el diagnóstico, en la definición de objetivos comunes como en las políticas y estrategias para alcanzarlos así como en la formulación de programas y proyectos de carácter normativo y de desarrollo económico.

10.3. Se ha modificado sustancialmente el estilo de relación Estado-Movimiento Cooperativo, estableciéndose un fluido diálogo, que ha permitido concretar importantes proyectos de que dan cuenta otras ponencias en este Seminario. La disposición gubernamental materializada en una serie de acciones de efecto multiplicador en el campo administrativo, legislativo y financiero, y la receptividad lograda en buena parte de los cooperadores, han abierto cauces para el crecimiento del sector de economía solidaria. En lo que hace al Gobierno se han estructurado y se encuentran en ejecución satisfactoria importantes convenios interinstitucionales que tienden al logro de los objetivos del Plancoop.

10.4. La orientación impresa al proceso de implementación de los mecanismos del Plan, exenta de sectarismos políticos partidistas y respetuosa de la autonomía democrática del Movimiento, ha determinado una composición pluralista de los cuerpos, asegurando la estabilidad y permanencia.

10.5. La flexibilidad de modelo de planificación conformado, habilita la incorporación sucesiva al Plancoop de nuevas fuerzas y recursos, para la reorientación de sus objetivos de mediano y largo plazo, según las estrategias que resulten del propio crecimiento del Movimiento Cooperativo y de los cambios en la conducción gubernamental.

10.6. Están sentadas las bases para la continuidad ascendente del proceso. Si se mantiene e incrementa la política de apoyo gubernamental al sector, y la orientación impresa a la implementación de la participación social es previsible, que el diseño metodológico adoptado con las modificaciones que el resultado de su aplicación aconseje, pueda ser tenido en cuenta por los meritorios e innovadores esfuerzos que en otras latitudes se ensayan en el campo de la denominada planificación democrática y participativa.

10.7. Se ha jerarquizado ante la opinión pública y el Gobierno, adquiriendo particular relieve, la concepción de la importancia de las nuevas formas de organización económica, fundadas en la solidaridad y la gestión democrática, para contribuir a solucionar ingentes problemas de los conjuntos marginados que conforman el denominado sector informal, del campesino minifunditario, y de las capas medias de la producción y los servicios, ahogados en su expansión por las condiciones monopólicas del mercado.

Frente a las crecientes desigualdades en la distribución del ingreso, la disimilitud de oportunidades para mejorar la calidad de vida, el crecimiento constante de la concentración de la riqueza que cierra el camino al libre juego de la iniciativa, frente al fracaso de las teorizaciones que favorecieron este proceso, frente a la violencia irracional que parece

enseñorearse en las relaciones entre los hombres y las naciones, la cooperación como sistema, y el Movimiento Cooperativo, por su carácter pacífico y constructivo, aparece cada vez más como instrumento eficaz para contribuir al desarrollo armónico e integrado de los países de nuestro continente. Pero la experiencia fallida de muchos intentos, aconseja fundar la acción gubernamental de fomento y apoyo tecnológico, en un proceso de planeación participante, que extienda sus beneficios tanto al interior de las entidades de economía solidaria, como a los programas que se estructuran en tal sentido.