

La planificación en el cooperativismo boliviano

Instituto Nacional de Cooperativas. La Paz - Bolivia

1. Antecedentes.

El Cooperativismo Boliviano identifica su origen en el Sector Agropecuario, se puede afirmar que entre los diferentes grupos étnicos que llegaron a nuestro territorio, -culturas tiahuanacota, incaica, etc.-- existían ciertas formas de trabajo de la tierra que pueden considerarse fácilmente como precursoras del actual cooperativismo agrícola y pecuario, por ende de las modernas formas sociales de producción que tratan de implementarse principalmente en los sectores más deprimidos.

Muchas evidencias comprueban que estas grandes culturas -porque realmente lo fueron- desconocían el concepto individualista de la tenencia de la tierra, aunque practicaron formas transitorias de tenencia de tipo familiar; la existencia de comunidades indígenas en las diferentes etapas de nuestra historia, es un buen indicador de las características de cooperación y mutualidad que predominaban en estas agrupaciones sociales, aspectos identificados con las unidades sociales conformadas por los Ayllus y formas de trabajo (el Aymi y la Minka) mantenidas a través de los años por un vínculo de trabajo cooperativo, cuya tradición en el medio rural se refleja en todo el territorio boliviano, por cuyo fenómeno se verifica un verdadero proceso de extensión y ampliación del cooperativismo hacía otros sectores que naturalmente de una u otra manera se identifican con los factores de producción predominantes en el agro boliviano,

Durante la época del coloniaje se conservaron muchas de las tierras de trabajo cooperativo de los comunarios, mediante preceptos de las leyes de Indias que crearon instituciones como los resguardos, consistentes en áreas territoriales entregadas al usufructo exclusivo de las comunidades indígenas. Existen también otras formas de explotación de las comunidades y otros sistemas de propiedad comunitaria.

Después de la Independencia de Bolivia y con el advenimiento de legislaciones de carácter individualista se arremetió en muchas circunstancias contra la propiedad de tipo asociativo, caso del Presidente Mariano Melgarejo, bajo cuya conducción se dictaron medidas que buscaban como objetivo básico la desintegración de las áreas comunales, la cual se volvió a presentar nuevamente en otras circunstancias de diferentes características con menor influencia comunitaria y en la forma de cooperativas de producción.

Además de sus remotos orígenes, la conformación y desarrollo de muchas de las actuales cooperativas de producción -principalmente- muestran su procedencia del esquema clásico del cooperativismo de Rochdale (1844), transmitido al país en forma generalizada como un medio para promover la mutualidad de intereses y es con este antecedente que se conoce al cooperativismo ya en época Republicana (1936 - 1945)¹; Sin embargo a diferen-

(1) Durante el Gobierno del Presidente Cnl. Gualberto Villarroel, como político Gubernamental cuando al referirse al Problema agrario en 1545 manifestaba "Podría a la larga distribuirse las tierras que nos sobran, pero entre tanto será más conveniente ir hacia la organización de Sindicatos Cooperativistas

cia de otros países latinoamericanos fue este tipo de organización colectiva el que se trató de implementar en el proceso de Reforma Agraria²; -lógicamente- aparte de la protección a las comunidades indígenas- y varias normas complementarias de esta medida orientadas al fomento de las cooperativas, citándose en otras las siguientes:

- a) D-S. 3482 sobre Migración de Trabajadores Mineros a los Valles bolivianos (1954-1958).
- b) D.S. 3757 sobre liberación de impuestos a Cooperativas Agrícolas.
- c) D-S. 4282 de 1955, que dispuso la organización de cooperativas agrícolas en fondos expropiados³.

Posteriormente, se generaron nuevas actividades de carácter cooperativo que prácticamente encierran un periodo, si se quiere institucional para el cooperativismo boliviano y es prácticamente aquel que se desarrolla a partir de la dictación de la Ley General de Sociedades Cooperativas -13 de Septiembre de 1958-, en cuyo marco se inicia el Movimiento Cooperativo del país, que actualmente se encuentra en pleno desarrollo y se caracteriza por las razones anotadas en un crecimiento heterogéneo.

Que anecdóticamente no ha tenido la suficiente dinámica en los sectores primarios de la economía boliviana en los cuales tuvo su origen, -tradicionales altiplano y valles- marcando un crecimiento mucho más efectivo en cuanto se refiere al Oriente Boliviano por las características económico sociales en las que las organizaciones cooperativas tuvieron que implementarse, recursos naturales, económicos y sociales, razón por la cual, la sistematización de esquemas de programación de acciones se hace dificultosa.

2. El Movimiento Cooperativo Boliviano y su Desarrollo.

En los 24 años de vida institucional del Movimiento Cooperativo Boliviano, se han organizado 2035 sociedades cooperativas legalmente distribuidas en 1165 en el rubro de la producción (agropecuarias de producción y mercadeo, especializadas, artesanales, multiactivas mineras) y 870 cooperativas de servicios (educacionales, transportes, vivienda, teléfonos automáticos, electrificación, salud, consumo, ahorro y crédito, integrales y otros servicios) que en términos relativos significan el 57 %, y el 43 % respectivamente.

En el área de las cooperativas de producción, el mayor porcentaje en cuanto a número de sociedades organizadas se encuentra en el rubro de producción y comercialización agropecuaria -85 %- y prácticamente su desarrollo ha tenido mayor importancia en el oriente y los valles -en términos reales- mostrando un menor desarrollo en la zona del altiplano boliviano.

En segundo término y considerando siempre el número de cooperativas se puede ubicar a las cooperativas mineras en 168 organizaciones, el 8 % dentro del mismo rubro.

Por orden de importancia, también es de considerar a las cooperativas artesanales - un 4 por ciento- pudiéndose de terminar que la menor importancia en cuanto al cuestionamiento de esta variable estará representada por las sociedades multiactivas y artesanales que juntas llegan a alcanzar el 3 % restante, con respecto al cooperativismo en el sector de los servicios, el de mayor importancia puede ser identificado muy claramente en

para la explotación de la tierra por el campesino" (cit. Rec, "Aportes" N° 17 de Julio 1970).

(2) *La Ley de Reforma Agraria consagró importantes disposiciones sobre la organización cooperativa (D.S. 3464 Arts. 10, 19, 20, 122, 123, 124, 133, 134, 135, 143, 165).*

(3) *Urquidi, Arturo. Bolivia y su Reforma Agraria. Ed. Universitarias, Cochabamba, 1966.*

en cuanto tiene referencia al ahorro y crédito. En efecto las cooperativas en esta actividad se constituyen en el 25 % del total de las clasificadas en el rubro de servicios.

En orden de importancia siguen las cooperativas denominadas de otros servicios que tienen directa relación a la satisfacción de necesidades referentes a la infraestructura urbana y de múltiples actividades organizadas bajo el Sistema Cooperativo -8 %-,

Siguiendo el mismo orden las cooperativas de vivienda se constituyen en el 13 % las de consumo en un 5 %, transportes 3 % y le siguen en importancia: las integrales, salud y otros servicios que se encuentran por debajo de los porcentajes ya enunciados.

Se puede inferir de que el cooperativismo boliviano en cuanto al número de cooperativas, ha adquirido mayor importancia en los departamentos de Santa Cruz, Cochabamba y Oruro, lo cual se explicaría porque en los dos primeros departamentos se ha logrado la cooperativización de los sectores productivos, en especial el agrícola como es el caso de la Federación de Cooperativas Arroceras (FENCA) y sectores importantes de servicios y de infraestructura urbana, electricidad y comunicaciones.

3. La Planificación Nacional del Desarrollo Cooperativo Boliviano.

Dada la importancia histórica determinada que ha tenido el Movimiento Cooperativo Boliviano, en la asignación óptima de recursos Y la formulación de la política económica, es natural que este análisis pueda efectuárselo dentro del contexto global de lo que en sí vino a significar la Planificación Integral del Desarrollo.

No cabe duda que, lograr su análisis en cierto modo, es sumergirse en una contradicción evidente entre lo formal y la realidad en la cual se desenvuelve el cooperativismo boliviano.

En este sentido y en lo formal se han creado mecanismos de planificación en lo que puede entenderse como la más alta jerarquía de la Administración Pública --Consejo Nacional de Planeamiento y Coordinación-, en la cual naturalmente el Instituto Nacional de Cooperativas juega un rol de importancia como Institución rectora del Cooperativismo Boliviano, en la convicción de que es necesario aplicar el método programático a las actividades públicas en primera instancia y como componente de importancia al cooperativismo en el hecho de que el Gobierno se constituye como elemento de orientación del proceso económico social del país.

En estas circunstancias prever el acontecer económico, seleccionar las alternativas de acción; posibles, perseguir la máxima productividad en la asignación de recursos, etc., imponen a la planificación como una necesidad intelectual, que se cristaliza a partir de 1975 año en el que se delinea el primer Plan Operativo del Instituto Nacional de Cooperativas, cuyo sistema se halla integrado en la programación de las diferentes actividades de los sectores productivos del país "formalmente".

No obstante lo señalado, debe reconocerse que los diferentes planes no se ejecutaron sino parcialmente, que se discute sobre ciertas "fallas de la planificación" por ende de la pérdida de prestigio del organismo planificado y cabeza del sistema que opera regularmente, también es cierto, en general existe cierto escepticismo en cuanto a la utilidad práctica de los planes, agudizada si consideramos el desigual desarrollo del movimiento boliviano y la falta de coordinación que es natural entre los diferentes organismos estatales y privados que actúan dentro de la economía boliviana.

La contradicción reside en que la Planificación está tratando de ser instaurada dentro del movimiento cooperativo desde hace 7 años pero como se anticipó, tan solo obedeció a características de índole formal, lastimosamente está perdiendo importancia como instrumento de acciones prácticas. Tratar de explicar una de las razones de esta contradicción es uno de los objetivos principales de este trabajo. Para ello se partirá de uno de los Problemas que consideramos fue esencial y determinante que traducida en hipótesis general podría ser el indicador específico, del ¿cómo se planifica? Sus consecuencias en la evolución de la planificación, para finalmente reflexionar sobre sus perspectivas en el futuro mediato: Es así que pese a que la temática planteada es sumamente vasta ir cuyo análisis puede ser efectuado desde diferentes puntos de vista, se destacan numerosos aspectos y elementos importantes del proceso de Planificación a cuyo efecto nos basaremos en la siguiente hipótesis de partida:

El crecimiento heterogéneo del cooperativismo boliviano y la falta de recursos económicos, dificulta la implementación de los sistemas de planificación que permita lograr una adecuada asignación de recursos y por ende un control racional en el cumplimiento de los objetivos planeados para su desarrollo.

4. Condiciones en las que se inició el proceso de planificación del cooperativismo boliviano.

La promulgación de la Ley General de Sociedades Cooperativas, el 13 de septiembre de 1958, se constituye en la primera intención de efectuar una labor planificada del Movimiento Cooperativo Boliviano⁴, situación que logra una mayor relevancia con la creación del Instituto Nacional de Cooperativas en el año 1975, cuyo Estatuto Orgánico enuncia muy claramente sus funciones entre las cuales se estipula la Planificación del Desarrollo del Movimiento Cooperativo Nacional", para cuyo efecto se crearon los diferentes niveles de organización destinados a emprender las acciones que sean necesarias en este cometido⁵.

Es así que si bien los organismos de planificación del país se instalaron entre 1950 - 1960, en materia cooperativa recién a partir de la década de 1970 se empezaron a efectuar las primeras intenciones de formar parte activa de los planes de desarrollo.

Esos organismos propusieron una planificación de tipo integral partiendo de enfoques globales y macroeconómicos, para llegar en muchos casos a plantear comportamientos sectoriales; haciendo eco de esta experiencia, también se trató de enfocar algunas situaciones similares en materia de cooperativismo. Estos esfuerzos fueron precedidos de formas parciales de planificación, que se refieren especialmente a diversos tipos de infraestructura, vialidad, provisión y distribución de energías en general a ciertos servicios públicos que por su naturaleza requieren lograr períodos en la instalación ir maduración del capital correspondiente o bien que forman sistemas cuya expansión necesita básicamente la demanda en el largo plazo.

Prescindiendo de esos primeros intentos parciales, puede afirmarse que la planificación del Movimiento Cooperativo considerado como un método que permite o ayuda a tomar decisiones aparece cuando los gobiernos pretenden utilizar al cooperativismo como un instrumento de desarrollo, o sea cuando éstos enfrentan a un nuevo conjunto de problemas de política económica que les plantean las condiciones estructurales y las fluctuaciones de la economía.

(4) Artículo 133 L.G.S.C.

(5) En el Estatuto Orgánico del Instituto Nacional de Cooperativas, se hace mención clara de las labores programadas que realiza este organismo rector del cooperativismo boliviano.

Esos problemas surgen de la necesidad de intervenir directamente en la economía por ende de controlar las acciones del movimiento cooperativo que tiende a convertirse en un verdadero poder económico⁶, lógicamente, dejando de considerar al mercado como factor único o principal en las decisiones que orientan la asignación de recursos.

Podemos decir que la planificación surge en nuestro país en el momento en que se reconoce la necesidad de intervención gubernamental para conducir el proceso económico y aceptar ciertos tipos de política a fin de paliar los efectos de la pérdida de dinamismo del comercio exterior como motor de la actividad económica y prácticamente dentro de este cometido se consideró al movimiento cooperativo como el medio de agrupar a las personas para evitar algunos desajustes emergentes de la desocupación y solucionar los problemas congruentes de los bajos niveles de ingreso. Sin embargo no se consideró la necesidad de recursos económicos que eran necesarios para implementar un sistema adecuado para la formulación, control y evaluación de los planes o sea permitan cierta racionalidad en la utilización del sistema, adoptando para ello los diferentes modelos teóricos de planificación y su conceptualización dentro del marco del desarrollo, analizados por organismos internacionales como CEPAL⁷.

También, es muy importante dentro de las condiciones en que se instaló el proceso de planificación boliviano, ineludiblemente; se hace necesario señalar las singularidades políticas y administrativas muy peculiares de este país, de donde surgieran las divergencias entre grupos políticos en torno a la admisión de ciertos modelos de crecimiento económico; hacia afuera y hacia adentro, etc. De ahí que solo promoviesen y apoyasen aquellas medidas de política económica que beneficiaban o no afectaban a sus propios intereses y ponían en peligro situaciones privilegiadas dentro del sistema, lo cual afectó de gran manera al Movimiento Cooperativo dado que éste en muchas circunstancias; Si bien tenía el alcance social necesario y justificable en los planes de gobierno, incidía negativamente en intereses creados que sin duda motivaron la adopción de políticas contraria; al mismo.

Se puede afirmar, en consecuencia, que los sistemas de planificación del país como del Cooperativismo Boliviano en particular, no fueron el resultado de una sucesión de acontecimientos que llevaron al poder político a la firme determinación de adoptar tanto el método racional como el contenido programático necesario para resolver los problemas inherentes al desarrollo económico -lo cual dio origen a un crecimiento desigual del sistema, que dificulta hoy en día su programación lo que conduce a pensar que si bien ésta fue aceptada con criterios totalmente ajenos u nuestra realidad, fue adoptada en situaciones en que el país se hallaba en crisis, procesos inflacionarios o déficit fiscal, estrangulamiento en la provisión de insumos, etc.

Fenómenos que fueron considerados por los planificadores como sintonías más profundas de carácter estructural y que se traducían en la insuficiencia dinámica de la economía, estancamiento de la producción agrícola, deficiente industrialización, en las formas de propiedad, etc., y que si bien en su contenido de solución podían implementarse sistemas adecuados de participación de grupos cooperativos en la producción.

(6) *Experiencia clara de la situación alcanzada por algunas sociedades y federaciones cooperativas en el oriente boliviano.*

(7) *CEPAL. Sistematiza la interpretación del desarrollo económico, demuestra la viabilidad del crecimiento hacia adentro, sustitución de importaciones, impulsar la expansión industrial, aumentar la productividad y la producción agrícola, etc., en cuyo tratamiento las formas de organización cooperativa jugaron un rol de mucha importancia.*

Alrededor de este conjunto de problemas y de las formas de encarar su solución, surgieron ciertas desinteligencias entre el planificador y el político, que evitaron que la planificación se convierta en un instrumento del proceso de decisiones de política económica.

El planificador, generalmente, presentaba un cuadro de soluciones de carácter estructural que lógicamente no ponía remedio inmediato a los síntomas que preocupaban al político.

El carácter que aquel le asignaba a los problemas, se encaminaba a su raíz de origen, a su cambio patético en el sistema cooperativo donde el problema de financiamiento exige soluciones de largo plazo y de verdadero cambio en el patrón de desarrollo. Esto tenía desde el ángulo del político, el inconveniente de no brindar un remedio rápido para conjurar las situaciones críticas y por otro lado, las propuestas de cambio afectaban a los intereses de grupos dominantes -Empresa Privada- y esto agravaba aún más las dificultades que enfrentaba el poder político, de ahí la programación de tareas y actividades de carácter netamente eventual que no se sujetan a ninguna parte del plan trazado por el planificador.

Sin embargo la esencia del problema tiene una relación directa con las características que encierra el cooperativismo y también su realidad que es un reflejo del acontecer nacional y cuyos efectos se hacen sentir sobre la planificación aún cuando las recomendaciones de una acción planificada lleguen al político en momento oportuno siendo uno de los indicadores fundamentales, la inestabilidad, que lleva a los gobiernos a manobrar para lograr el apoyo de grupos de presión de diferentes características.

Esta situación de debilidad hace que, frecuentemente, se usaran instrumentos de política económica, como soportes para lograr el apoyo político en busca de una estabilidad mínima.

Así es como a menudo las medidas económicas que eran necesarias para lograr los objetivos cooperativos propuestos en los Planes se vieron desvirtuadas en su aplicación, pues los Presupuestos, política fiscal, el empleo público aranceles, salarios, servicios, reflejaron tan solo las concesiones efectuadas a ciertos grupos de poder. Esto en el mayor de los casos determinó lo que muy bien puede calificarse como el fracaso de los esquemas de coherencia propuestos en los planes para el Movimiento Cooperativo Boliviano.

Otra causa que también se constituye en un cierto divorcio entre las decisiones políticas y de planificación, se debe al "tecnicismo" adoptado por esta última, que prácticamente se constituye en una interpretación de la realidad del Cooperativismo Boliviano dentro de un contexto nacional, sumamente simplificada en materia de criterios reales socio-políticos, no ubicando de esta manera su verdadera perspectiva.

En algunos casos se dio también el hecho de aceptar la planificación por el mero hecho de captar recursos externos necesarios para efectuar algunos proyectos, y prácticamente por el hecho de llenar ciertos índices bajos de ocupación.

Aún efectuados los mayores esfuerzos técnicos en materia de planificación, es reconocido, que los planes y sus sistemas de formulación se encuentran languideciendo tanto a nivel nacional como específicamente en cuanto concierne al campo cooperativo, situación que acentúa cada vez un aislamiento de los centros de decisión y por tanto perdiendo prestigio dentro la Administración Pública.

5. La Planificación y la Burocracia.

Es notoria la desinteligencia que es de observar entre ambos -pese a que son componentes de un solo proceso-. Se puede decir que en Bolivia la creación de mecanismos de planificación fueron instalados en la cúpula del aparato burocrático; las oficinas: Central de Planificación (CONEPLAN) junto a la Presidencia de la República, y las oficinas sectoriales cerca de los Ministros y Altos Ejecutivos de las diferentes entidades Públicas -en el caso del Instituto Nacional de Cooperativas, como organismo descentralizado de la cabeza del Sector Trabajo Y Desarrollo Laboral- la función esencial de estos mecanismos de planificación está dada por el asesoramiento que se debe brindar a las autoridades ejecutivas, basándose para ello en su propio esquema de racionalidad, derivado de la utilización de medios específicos de programar las actividades cooperativas.

La Administración Pública tiene también su racionalidad basada en los escasos recursos con los que cuenta y sus formas de hacer las cosas, estando comprometida muchas veces en ciertos tipos de soluciones que corresponden a la manera tradicional de actuar. En este sentido se hace difícil la coincidencia de criterios en ambas situaciones no siendo extraño que de ello resultase un enfrentamiento singular entre la planificación y la burocracia, agudizada en el cooperativismo por la incidencia de decisiones propicias de toda organización cooperativa, que difícilmente puede ajustarse a lo estipulado en un plan específico de acciones; lo cual entorpece los mecanismos de planificación y ejecución de planes.

O sea tiene referencia a que los mecanismos de planificación no se integraron en el engranaje de la administración Pública, sino más bien se le superpusieron en vinculaciones funcionales en las jerarquías más altas de la misma; y en su afán de lograr el plan comenzaron a realizar una serie de investigaciones que requerían una serie de datos e información que no se encontraban dentro de la rutina de la administración, lo cual limita de gran manera la verificación de análisis valederos, que desembocaron en una serie de trabajos superfluos e innecesarios.

No debe olvidarse que los mecanismos de planificación hasta ahora utilizados en Bolivia particularmente en las actividades cooperativas utilizaron una serie de técnicas nuevas si se quiere sofisticadas, muy poco difundidas en los medios burocráticos y que en muchas cosas no coincidían con su forma rutinaria de actuar, creando resistencia en las decisiones y prácticas de los postulados de los planes.

Situación entorpecida por cierto concepto de superioridad de los planificadores, que dificultó el diálogo y entorpeció la Posibilidad de acelerar una transformación del sistema de la Administración Pública, Aspecto que de alguna manera se va solucionando, en cuanto se refiere al sistema empleado por el Instituto Nacional de Cooperativas, en la medida que los trabajos efectuados en materia de planificación, tienen un carácter continuo, y de esa manera se va conectando, cada vez más a los planificadores con los funcionarios con cierta antigüedad en el cooperativismo boliviano. A esto se agrega la constante incorporación de personal con mayor formación técnica y con conocimiento en materia de mecanismos técnicos de planificación.

No sería aventurado afirmar que uno de los logros positivos de la planificación en Bolivia ha sido llevar a los centros de decisión de la Administración Pública, métodos, técnicas y procedimientos que sin duda perfeccionaron las medidas de política que creen bajo su responsabilidad.