

## Memorándum sobre las lecturas VI – VII

Kyoung-Hee Yu  
11.471 Trabajo nº 5  
07/05/03

Tanto las cooperativas como la descentralización pueden ser vehículos eficaces para la paliación de la pobreza bajo ciertas condiciones. El problema en el campo del desarrollo ha sido que a lo largo de los años, en vez de prestarse menos atención a las instituciones en sí, se ha dado menos importancia a las condiciones bajo las que estas iniciativas podían dar óptimos resultados. En este memorándum describo algunos requisitos bajo los que se aprecia un aumento en la probabilidad de éxito al destinar ayuda a la pobreza a través de cooperativas y asociaciones. A continuación, pasaré a debatir varios aspectos de la descentralización que nos alertan sobre el hecho de que la variable dependiente con la que deberíamos tener cuidado no es la descentralización *per se*, sino los resultados favorables para un buen gobierno y para la reducción de la pobreza.

El sólido liderazgo es una cualidad que los estudiosos del desarrollo suelen rechazar a la vista de su capacidad para promover gobiernos corruptos y autocráticos. Sin embargo, en realidad, la participación de las bases no es algo que se pueda dar por sentado, sino que a menudo es una creación artificial de la literatura sobre la elección pública que Wade critica porque supone la igualdad, libertad y racionalidad de los individuos (Wade 1987). Cualquier organización nueva requiere el apoyo de lo que Wade denomina “autorizaciones más amplias”, por parte de las estructuras existentes de autoridad que la legitimizan – de ahí que no sea aconsejable crear una organización compuesta totalmente por campesinos o por beneficiarios reales de las cooperativas. La esencia de una cooperativa o asociación de productores se basa en tratarse de una entidad económica y no de un cuerpo

representacional; por tanto, para que tenga un funcionamiento óptimo, la cohesión interna y la homogeneidad de intereses es una condición más importante que disponer de un elevado número de miembros (Bianchi 1999). Esto también está relacionado con la cautela de Wade de no dar la participación por sentado – las cooperativas requieren sólidos dirigentes capaces de actuar con autonomía a pesar de la falta de participación de los miembros. Con relación a esta cuestión, Tendler señala que el exceso de actividades cooperativas no debe ser tal que atraiga a beneficiarios gratuitos o insolidarios y suponga un crecimiento demasiado amplio del número de afiliados. Un aumento de miembros que entorpezca el desarrollo por la organización de tareas bien definidas, puede hacer que sus funciones se conviertan en algo difícil de controlar (Tendler 1988).

La segunda condición que resulta crucial para prevenir el fracaso es la identificación de las tareas y actividades que son manejables y sostenibles tanto desde un punto de vista económico como organizacional. Una clave para definir las áreas de actividad, consiste en limitar las competencias de las actividades colectivas hasta conseguir un mínimo de ellas que produzcan un mejor resultado bajo la producción colectiva que bajo la privatización, únicamente sumando actividades a medida que las funciones primarias se conviertan en algo bien institucionalizado (Wade 1987). Como Tendler demostró en su ejemplo de las cuatro cooperativas bolivianas, es importante que los planificadores se den cuenta del “carácter social” de los cultivos –p. ej., es posible que la producción de algún cultivo requiera más recursos como capital o tierra, y esto normalmente lo ejerce una clase socioeconómica distinta de productores. Paradójicamente, resulta frecuente que, en aras del bien común, la cooperativa se concentre en actividades en las que los partícipes que aportan más capital tengan un mayor interés, a fin de garantizar su participación. El hacer

esto no impide que las cooperativas se dediquen a actividades que tengan efectos indirectos para los pobres, capaces de excluir a éstos de la pertenencia a la cooperativa por producir cultivos menos lucrativos. En el ejemplo de Tendler, los dirigentes más acaudalados se dedicaban al cultivo de arroz produciendo efectos indirectos sobre los agricultores arroceros más pobres, un caso en el que se acentúan las similitudes entre una base de miembros por la elección de actividades (Tendler 1988). Hablando en términos generales, las decisiones sobre las actividades tendrían que depender de los cultivos a los que se dediquen los miembros, de la tecnología disponible y de las condiciones del mercado. Más ejemplos de actividades que funcionaron, extraídas de la lectura de Tendler, son el agroprocesamiento, que exige inversión de capital y por lo tanto, como de costumbre, se beneficia de la producción colectiva, y el marketing, que presenta altos excedentes e incentivos para la unión. Otras funciones complejas que pueden probar la solidez de las organizaciones son la venta al por menor, que requiere buena gestión y aptitudes de contabilidad, junto con la financiación crediticia, que exige la aplicación de instrumentos eficaces para asegurar la amortización.

La sugerencia final va dirigida a construir conexiones con intermediarios apropiados y a reconocer las funciones que pueden encomendarse mejor a terceros. Bianchi identifica ejemplos en los que la iglesia católica conectaba a los productores con una ONG que promovía su producto y con técnicos que suministraban a productores de mozzarella de búfalo los conocimientos el *knowhow* necesario. Personalmente he observado casos en el pasado, en los que agencias gubernamentales o internacionales como ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) y la ISO (Organización Internacional de Normalización), aconsejaban a asociaciones de pequeñas empresas en países en vías de desarrollo sobre estándares de calidad y de proceso que les

harían ganar ventaja competitiva en el mercado y les ayudarían a adherirse a métodos de producción más seguros. Otra forma de lograr una integración sólida en el mercado, así como de acceder a aptitudes y transferencias de tecnología que se citaron en nuestras lecturas sobre las agrupaciones y distritos industriales la constituyen las compañías más grandes dentro de la cadena de producción que participan por sí mismas en actos de responsabilidad social.

Volviendo a la cuestión de la descentralización, he aprendido bastante en las lecturas sobre la necesidad de tomar conciencia de la gran variedad de formas, que la “descentralización” puede adoptar, así como de los resultados equitativamente variables con los que está asociada. Particularmente me tomo a pecho (me interesan especialmente??-lo de tomarse a pecho no parece encajar aquí, y además es como bastante informal, no?)) las observaciones finales de Crook y Manor, basadas en su análisis de los cuatro países que implementaron líneas políticas aparentemente parecidas, que se ubicaban dentro de la clasificación convencional de “descentralización”. Los autores muestran que, en la mayoría de los casos, un *patrón* o la *combinación* de varios factores ocasiona resultados democráticos y más equitativos que la descentralización en sí. (Crook y Manor 1995).

Dicho esto, las pruebas empíricas de en qué consisten las condiciones necesarias no son, por lo que conozco, demasiado abundantes, y tampoco existe un consenso acerca de ellas. Bardhan critica la parcialidad de la literatura del federalismo fiscal, que propone que un rasgo crucial de la descentralización es la corrección de la asimetría de información entre entes de gobierno federales y locales, que es propicia para provocar más resultados democráticos (Bardhan 2002). Estoy de acuerdo con Bardhan en que se trata de un argumento intrínsecamente basado en la realidad de los países avanzados, y que

un factor más importante para los países en vías de desarrollo, así como para aquellos con una historia más breve de democracia moderna, puede ser la responsabilidad política. Si esto es así, se debería dar prioridad a la creación de sistemas hechos a medida de responsabilidad local creando, por ejemplo, comités de cuentas públicas en los que participasen los miembros del partido de la oposición, o impidiendo la captación de las instituciones locales por grupos de interés (Bardhan 2002). Bardhan informa que algunas formas de conseguir este último objetivo son la creciente participación, la conciencia del votante, la mejora de la administración de las elecciones, la transparencia y el fomento de una prensa libre.

Las lecturas hacen referencia a que nuestro interés último, como legisladores e investigadores, son los resultados que la descentralización, la desconcentración y la delegación de la autoridad son capaces de producir, en vez de fomentar las bondades de los mecanismos anteriormente mencionados. Para este fin, necesitamos buenas mediciones de variables de resultado. Bardhan declara que la descentralización tendría que estar sujeta a un mayor análisis que debería crear efectos de bienestar a nivel familiar (Bardhan 2002). Crook y Manor defienden un marco más exhaustivo para medir el éxito de los esfuerzos por delegar la autoridad del gobierno central, compuesto de modificaciones en la participación, actuación de las instituciones locales e interrelación entre las dos variables. Las variables independientes que examinan, entendidas como causas de las variables dependientes anteriormente mencionadas, son la existencia de instituciones locales, además de su responsabilidad y su capacidad de ofrecer respuestas al electorado. Sus conclusiones indican que la mera presencia de las instituciones locales o el traspaso de poder de las entidades centrales a las locales, no garantizan un buen gobierno (del estudio de cuatro países que eligieron campañas de descentralización a escala nacional,

sólo el estado de Karnataka en la India mostró una alta puntuación en todas las medidas de resultado).

Las conclusiones de Crook y Manor acerca de los resultados diferenciales producidos por los intentos de descentralización de las instituciones de gobierno, se relacionan con una cuestión más amplia que Tendler plantea en lo que respecta a la necesidad de reconsiderar la conveniencia intrínseca de la descentralización y de “otros asuntos locales”. Tendler nos induce a poner en duda la presunción causal tácita que tenemos en mente con respecto a los conceptos de sociedad civil y de buen gobierno. Más que considerar la sociedad civil como una condición previa necesaria para un buen gobierno, lo que viene siendo una verdad empírica e histórica en los países en vías de desarrollo, es lo que Tendler denomina “dinamismo triple” del contrapeso sustancial entre la sociedad civil, el gobierno local y el gobierno central, favorece más la entrada de un buen gobierno (Tendler 1997). Los triunfos desde el punto de vista del desarrollo económico y político estuvieron provocados por simples desconcentraciones de las instituciones políticas sin delegación real del poder, o por la coexistencia de iniciativas del gobierno central y del gobierno local activo cuyos respectivos roles eran a menudo complementarios. Un ejemplo contundente de esto se da en el caso de Ceara, en el que el gobierno estatal desempeñó un sólido papel al cultivar y engendrar instituciones locales mediante iniciativas que se implementaron sólo a través de asociaciones de pequeños productores, proporcionando así un fuerte incentivo para la organización de la sociedad civil. Tendler afirma rotundamente que tenemos más que ganar y aprender como estudiosos del desarrollo, una vez que suprimamos los compromisos ideológicos y conceptuales, para pasar a la noción de una sociedad civil independiente y autónoma.

