

EL MODO DE HACER QUE LA ACCIÓN COLECTIVA FUNCIONE PARA LOS DESFAVORECIDOS

¿Cuáles son los aspectos *no* atractivos de la noción del trabajo en grupo?

Debido quizás a que concretamente nos encontramos en una era en la que la hegemonía del capitalismo global se ha establecido, la idea de alentar a grupos de personas para que trabajen juntos buscando objetivos comunes resulta especialmente atractiva.

Más allá de la ideología, el razonamiento que hay tras la acción colectiva puede ser bastante convincente: el acceso a mercados más grandes y a una mayor variedad de insumos más amplia; la formación de capital político para pequeños productores; la reducción del coste por unidad de producción. Los defensores de la acción colectiva describen también la participación como algo central a estos programas. La implicación activa de los miembros se menciona como algo crucial para los programas de adaptación según las necesidades, con el fin de cubrir las verdaderas carencias de las comunidades locales y de impedir que las élites locales asuman el control de los grupos.

En este contexto, el éxito limitado de la acción colectiva es decepcionante. En parte, se atribuye con frecuencia a una falta de participación de los miembros (Bianchi, 2002). Examinaré aquí tres criterios menos comunes que son críticos para el éxito de la acción colectiva. Sorprendentemente, dos de ellos suponen una participación *restrictiva*. El primer criterio es que la acción colectiva triunfante está relacionada con la naturaleza de la tarea. El segundo es que la acción colectiva funciona mejor cuando los beneficios potenciales de la acción (o las pérdidas potenciales de la falta de acción) son grandes. El tercero es que, contrariamente a lo que la mayoría de la gente cree, la acción funciona mejor cuando se aprovecha de

las estructuras de poder existentes, cuando los intermediarios se contemplan como recursos y cuando los intereses del grupo son casi homogéneos.

1. Naturaleza de la tarea

Cuatro cooperativas bolivianas muestran que la naturaleza de ciertos tipos de tareas se presta mejor a la acción (Tendler, 1988). El autor compara cuatro tipos de tareas realizadas en conjunto pero, por falta de tiempo y espacio, yo únicamente me centraré aquí en dos: el crédito y el agroprocesamiento.

El autor descubrió que el agroprocesamiento es una tarea que se adapta mucho mejor a una dirección poco estricta, que otros tipos de programas como los de crédito. Las razones están relacionadas con la capacidad de los directores de fábrica de limitar la participación pública y las exigencias legales de informar sobre sus actividades. La tecnología exigida por el agroprocesamiento crea una confianza en los expertos que proporciona un “aislamiento protector frente a las intromisiones”. Además, a diferencia de lo que ocurre en los programas de crédito, en los que existen fuertes presiones para ofrecer servicios a precios inferiores a los del mercado, en el agroprocesamiento la planta puede cubrir costes vendiendo el producto a precio de mercado. El agroprocesamiento facilita la ocultación de ciertos costes (transporte, mano de obra, carburante, etc.), a diferencia de los programas de crédito, en los que los costes son evidentes y la dificultad para amortizarlos puede llevar rápidamente a la descapitalización.

2. Grandes pérdidas y ganancias potenciales

El artículo de Wade expone cinco principios que deberían regir la formación de cooperativas u otras formas de acción colectiva. El primero es que los esfuerzos cooperativos deberían asumirse sólo en situaciones en las que las ganancias potenciales de la acción (o pérdidas por falta de acción) fuesen considerables

(Wade, 1987). Presupone que sólo en estos tipos de situación los individuos deberán a llegar a un acuerdo sobre las reglas, o dicho de otro modo, no actuarán de forma insolidaria, etc. Dos de los tres casos de Bianchi muestran la importancia de este principio.

En el caso de la cooperativa dedicada a la producción de mozzarella de búfalo en Campana, la formación del consorcio fue crucial, debido en parte a que sin acción colectiva, la calidad del producto se habría deteriorado con el tiempo, por los socios inactivos que aseguraban su venta, al mismo tiempo que escatimaban aportaciones. El programa de etiquetado solventó en gran parte el problema de los socios insolidarios y permitió que la región mantuviese precios altos (en comparación con la mozzarella normal) al asegurar una alta calidad. Esta sustancial reducción de socios pasivos dio lugar a la acción colectiva (Bianchi, 1999).

La experiencia de COOMAP con los anacardos demuestran que se trata de una dinámica que funciona en ambos sentidos. El nuevo mercado del comercio justo que se abrió por medio de la iglesia católica, ofrecía un claro y considerable beneficio que sólo podría conseguirse a través de la acción colectiva. Esto hizo que los productores procedieran a trabajar juntos.

3. Aprovecharse de actuales estructuras de poder

El problema para muchos productores es el modo de identificar y conectar con los mercados que ofrecen los grandes beneficios a los que Bianchi se refiere. Este problema se relaciona con otro de los cinco principios básicos de Wade, referido a la acción colectiva: aprovecharse de estructuras actuales de poder. Las élites locales—debido a sus intereses desproporcionados en los recursos locales — tienen un mayor interés en dirigir bien la acción colectiva (Wade, 1987).

Los casos de Bianchi también revelan que estas élites pueden ser una fuente

importante de innovación, aparte de ser útiles, al ayudar a abrir nuevos mercados. Los defensores de la modernización de la producción de leche de búfalo eran los hacendados más destacados y obtenían ayuda de un experto en ganado de la Universidad de Nápoles. COOMAP contaba con intermediarios externos para conectarlos con el floreciente mercado del comercio justo de anacardos. La APAEB (Asociación de Pequeños Agricultores del Municipio de Valente) tenía que crear el mercado de sisal con la ayuda de consultores externos.

La homogeneidad social y económica de los grupos puede ser una característica clave a la hora de legitimar el control de una cooperativa por parte de una élite. Cuando los pequeños productores se percatan de que sus intereses están en la misma línea que los del líder, es cuando sienten la seguridad de que éstos están siendo representados, incluso si no son ellos los que los representan. Puede que la homogeneidad de intereses no sea una característica natural de un grupo, pero se puede hacer un esfuerzo por crearla. La descomposición de grupos en la cooperativa APAEB de Brasil a nivel municipal se llevó a cabo para minimizar la diversidad de intereses. Este intento explícito por crear una mayor homogeneidad de grupo es lo que permitió que una colectividad se centrara en la producción de sisal y que tuviera mucho éxito (Bianchi, 1999).

DESCENTRALIZACIÓN

La descentralización es un concepto que está muy de moda. Mucha gente apoya este fenómeno desde distintas posturas. Aunque frecuentemente se han mencionado algunas razones para justificarla, como son el papel reducido del Estado y una mayor eficacia gracias a la reducción de los costes transaccionales y de los de información con el fin de corregir los fracasos del mercado, es posible que el motivo más popular para respaldar esta causa gire en torno a la cuestión de la participación ciudadana.

Los defensores de la descentralización aseguran que trasladar el centro de poder, al ámbito local hará que los poderosos respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos. Afirman también que la descentralización del poder hará que el gobierno se responsabilice más ante el público, mediante la acción ciudadana organizada en asociaciones de ámbito comunitario y en ONGs. Por estas razones, estos defensores insisten en que la descentralización proporcionará servicios adaptados a las necesidades locales y reducirá la corrupción.

El apoyo innegable a la descentralización bajo todo tipo de circunstancias encierra algunas dificultades. Una de ellas es que olvidamos el valor de los gobiernos centrales. Otra es que ignoramos que exista también la posibilidad de que los agentes del poder local sean corruptos y hagan chanchullos. El entusiasmo desenfrenado por la descentralización del poder puede pasar por alto el importante papel que desempeñan las tensiones creativas entre el poder a distintos niveles de gobierno al aumentar la productividad y la responsabilidad.

¿Descentralización de la corrupción y las mafias?

Dos grupos de análisis de estudio de casos encontraron que (llegaron a la conclusión de que/ concluyeron que) sin estructuras de responsabilidad a nivel de ciudadanía, la descentralización sólo conduce a la captación del gobierno por parte de las élites locales, especialmente en países en los cuales la prestación de servicios se estructura en torno a sistemas endogámicos (Crook y Manor, 1995; Bardhan, 2002). Sería necesario modificar estas estructuras de poder con el fin de fomentar una mayor participación a nivel local, concretamente entre grupos de personas que han sido tradicionalmente marginadas (Bardhan, 2002). La falta de una cultura de responsabilidad—o una falta de disponibilidad por parte de los burócratas y del público para descubrir los déficits de actuación y una total corrupción— puede hacer

que la descentralización sea simplemente un cambio de falta de receptividad y torpeza a nivel local. Mientras que Crook y Manor describen los contextos de apoyo políticos y sociales como factores independientes o anteriores a la descentralización, sería aconsejable que, de nuevo, considerásemos que es posible que el gobierno central desempeñe un papel en la promoción y el fortalecimiento de las instituciones democráticas locales a nivel municipal.

El valor de los gobiernos centrales y la dinámica triple

La popularidad del capital social tal y como se describe en el trabajo de Robert Putnam puede crear no sólo un cuadro incompleto, sino incorrecto de la dinámica entre la sociedad civil y el gobierno. De hecho, parece que Putnam describe una dinámica que opera en una única dirección. Se necesita una sociedad civil robusta que exija al gobierno las responsabilidades pertinentes. Su teoría sugiere que sin esa robustez, la organización de la comunidad es una condición sine qua non para conseguir un buen gobierno. Lo que Putnam no reconoce es que el mismo gobierno puede desempeñar un papel en la formación de una sociedad civil robusta. Las campañas de información pública y el fomento del control del ciudadano en el caso de los trabajadores de la salud en Ceará (Brasil), pone de manifiesto uno de los modos en los que el gobierno central puede hacer exactamente esto (Tendler, 1997). Esto crea un cuadro más matizado de la relación entre los gobiernos centrales y locales y la sociedad civil, y propone que en vez de marginar el papel del gobierno central, deberíamos reconocer que se debe hallar un equilibrio entre todas estas instituciones.

Mientras el caso de Ceará ilustra la posibilidad de una dinámica de gobierno central que fortalezca la sociedad civil, no queda claro el por qué los gobiernos centrales *querrían* hacer esto. Si suponemos que los que ostentan el poder son los

mismos que se han beneficiado de la estructura de poder actual, resulta confuso el hecho de que esta misma gente desee cambiarla, a menos que se formule de modo que produzca más capital político para ellos. Sin embargo, si los agentes del poder confían en los oligarcas locales para conseguir influencia política, esta reforma parece poco probable. En el caso de Ceará, parece que promover la sociedad civil fue una consecuencia de acción involuntaria, cuyo propósito era fortalecer el poder del gobierno central (ej., campañas informativas). Desde mi punto de vista, esto plantea cuestiones sobre la posibilidad de que los gobiernos centrales creen campañas intencionadas con el fin de modificar la estructura del poder del cual ellos se están beneficiando.