

# Trabajo nº 5

## Cooperativas y otras formas de acción colectiva

Las lecturas de esta sección representan van un paso más allá de lo que se denominó “creencias comunes” dentro del campo del desarrollo. Por tanto, presentaré en primer lugar qué son estas “creencias comunes” que se citan en las lecturas, y lo que se podría aprender de estos casos prácticos. Además, trataré de señalar el modo en el que estas lecciones nos ayudan a mejorar, apoyan y promueven ciertos sectores, actividades y formas de asociacionismo consideradas más viables.

Las creencias comunes sobre la economía del desarrollo hacen referencia a afirmaciones como “la participación es buena”, “las asociaciones dirigidas por la élite son nefastas”, “la descentralización es favorable” y otras parecidas, que si bien son verdaderas en algunos o en la mayoría de los casos, en ocasiones nos impiden contemplar situaciones que no se ajustan a estas aseveraciones.

Las lecturas sobre ‘Cooperativas y otras formas de acción colectiva’ tratan dos de estas afirmaciones. Una está relacionada con la participación en el proceso organizativo, y la otra se refiere al hecho de que las organizaciones/asociaciones dirigidas por élites constituyen un perjuicio para la consecución de los objetivos del desarrollo.

Casi todo el mundo estaría de acuerdo con la idea de que la participación en los procesos organizativos y la delegación del poder desde un liderazgo arraigado se consideran acciones vitales para el buen funcionamiento de las cooperativas. Por lo

tanto, cuando se observa que una organización cooperativa pierde participación y su dirección la forman las élites de la comunidad, hay un mayor riesgo de que no se alcance el objetivo de lograr mayores beneficios para los menos favorecidos. Por consiguiente, las organizaciones de financiación recetan más formación en materia de cooperativas, mayor rotación en el liderazgo y un impulso más decidido para ampliar el número de afiliados (Tendler, 1998).

No obstante, los casos prácticos presentados en esta sección indican que, en realidad, las explicaciones comunes para la consecución del éxito no siempre son válidas, y que lo que generalmente clasificamos como déficits para un programa, en estos casos realmente contribuyó al éxito. Por ejemplo, el caso de Bolivia presentado por Tendler (1998) demuestra que en realidad la falta de participación en el programa fue la razón del éxito<sup>1</sup>. La afirmación de Bianchi (1999) se basa además en que la participación es una condición necesaria pero no suficiente. Existen otros factores tan importantes o más que la participación (ej., la producción para marketing, Healey (2001), Bianchi (1999)). Sin embargo, Wade (1987) asegura que la participación es sólida (es decir, con posibilidades de generar resultados esperados) únicamente si está organizada en torno a un bien común (o demanda<sup>2</sup>). Declara que “es probable que los habitantes sigan los planes y reglas de unión sólo para cubrir sus necesidades más acuciantes, que no podrían satisfacerse mediante respuestas individuales”. Por lo tanto, si es

---

<sup>1</sup> “El agroprocesamiento funcionó mejor, en resumen, porque la falta de acceso a recursos tecnológicos, junto con el carácter discreto de los precios pagados por los distintos componentes del margen de comercialización sirvieron para contener las presiones políticas y las opiniones en contra. El agroprocesamiento resultaba atractivo precisamente por que no dejaba lugar para la participación”. Tendler (1998)

<sup>2</sup> Wade menciona que los habitantes que vivían corriente arriba tenían tipos de organizaciones más flexibles porque no hacían frente a la escasez de agua.

posible que los beneficios de los programas lleguen tanto a miembros como a personas desvinculadas, la necesidad de una participación cada vez mayor es menor.

En lo que respecta a las élites locales, Tandler (1998) declara que, dado que ~~asociamos el problema con el~~ hecho de tener directivos arraigados o de la élite, quizás no seamos capaces de percibir claramente algunos aspectos positivos de dicha dirección. Por otro lado, estos líderes afianzados pueden ofrecer continuidad a una cooperativa como empresa de servicios capaz de proporcionar ingresos. Wade (1987) menciona además que para que una organización se sustente (en países menos desarrollados sin historia de asociacionismo), ésta tendría que recurrir a las estructuras de autoridad existentes. Por otra parte, los directivos de la comunidad de mejor posición económica poseen a menudo una experiencia empresarial significativa y un espíritu emprendedor, que marca la diferencia entre el triunfo y el fracaso de una cooperativa.

Tal y como se describe en estas lecturas, la situación no es sólo “blanca y negra” cuando llega el momento de explicar y obtener buenos resultados en el ámbito microeconómico. El que el “pueblo llano” (y no las élites) dependan sólo de la participación y de la dirección para lograr programas con éxito que traten de mejorar la condición de los desfavorecidos, nos hará perder muchas oportunidades de comprender la dinámica local. Como Bianchi (1999) afirma, “los objetivos de participación y dirección eficaz deberían perseguirse al máximo posible”. Las aptitudes empresariales pueden ser uno de los recursos locales que la estructura de toma de decisiones de los grupos debería ser capaz de utilizar en toda su extensión.

Ni que decir tiene que las circunstancias varían de un país a otro, y que también son diferentes entre los distintos sectores y estructuras institucionales. Sin embargo, es importante recordar que no deberíamos ser tan restrictivos y desdeñosos en la búsqueda

de alternativas. La cooperación, el aumento del número de afiliados y la disminución del poder de las élites son la mayoría de las veces un modo atractivo de alcanzar objetivos predeterminados. No obstante, en algunos casos los proyectos pueden triunfar incluso prescindiendo de éstos. Estas observaciones tienen una tremenda influencia en las evaluaciones del programa, de las que dependen la financiación futura para las comunidades pobres.

---

### **Descentralización y programas de reducción de pobreza**

Esta sección tratará otra “creencia común” insertada en el pensamiento económico dominante, que es que la descentralización es generalmente mejor y más democrática, mientras que la centralización es nefasta y autocrática. No obstante, aunque se ponga mucho énfasis en el proceso de descentralización, hace falta una clara explicación de lo que es y de cómo se conseguiría. Por lo tanto, considero que estas lecturas logran centrarnos en las distintas facetas por las que pasa este proceso y, por tanto, en los distintos resultados que genera en los programas dirigidos a la reducción de la pobreza en las distintas etapas de implementación.

La base de la descentralización está fundamentalmente unida al concepto de “buen gobierno”, que como Crook y Manor (1995) explicaron, estaba asociado inicialmente con la aparición de nuevas “condicionalidades políticas” que iban unidas a programas de ayuda para los países en vías de desarrollo<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Crook y Manor (1995) declaran que la nueva política surgió en parte de la experiencia de intentar persuadir a los países en vías de desarrollo desde 1980 en adelante, especialmente a los de África subsahariana, para que adoptaran más políticas económicas de mercado como condición para la concesión de créditos del *Structural Adjustment Program (SAP)* (Programa de ajuste estructural). La política del “buen gobierno” era, por tanto, en su temprana formulación, una afirmación ideológica más cruda (asociada principalmente a las políticas de ayudas bilaterales de países concretos occidentales) que corrupta, los regímenes ineficientes eran desfavorables al desarrollo de la economía capitalista del libre mercado y debieron ser reemplazados por democracias multipartido al estilo angloamericano.

Me pareció muy importante comprender por qué en la última década se ha hecho cada vez más hincapié en el término “gobierno”. Crook y Manor (1995) explican muy claramente este proceso y su racionalidad, y el resto de las lecturas de esta sección subrayan las suposiciones en las que está basado. Manor (1995) declara que como resultado de las inquietudes expresadas por el Banco Mundial y otras organizaciones financieras internacionales influyentes, la afirmación sobre la existencia de una conexión entre una forma concreta de gobierno y el desarrollo socioeconómico se sustituyó por una propuesta más técnica y apolítica. Ésta exponía que la variable importante era el “gobierno”, interpretado como el proceso por el cual se gestionan los asuntos económicos y sociales, junto con la capacidad de las instituciones para dirigir estos asuntos equitativamente, con racionalidad y de manera previsible. En este sentido, el gobierno no sólo tiene que ver con el desarrollo económico en sentido restringido; está relacionado con el funcionamiento institucional y con las relaciones entre el Estado y la sociedad. Esto fundamentalmente implica el facilitar el desarrollo de un sector público de gestión económica eficaz, a cuyo fin, la mejora de la responsabilidad se considera funcional (Bardhan, 2002).

He expuesto antes que la descentralización va esencialmente unida al concepto de gobierno. Teóricamente esto es así porque en conjunto, se ven como un modo de reducir el poder y el tamaño de las crecidas burocracias centrales estatales (la delegación del poder político en la toma de decisiones a entidades a pequeña escala de nivel local), y de mejorar la responsabilidad para una planificación de desarrollo a nivel más local (Crook y Manor, 1995). La ventaja más importante que la descentralización parece tener según las lecturas<sup>4</sup>, es que los gobiernos locales se muestran más

---

<sup>4</sup> Existen otras ventajas que se mencionan en las lecturas pero, por restricciones de espacio, citaré

receptivos hacia las necesidades de la gente porque tienen un mejor acceso a la información local, y por tanto pueden ser más eficaces al traducir las necesidades como demandas (y rendimiento), y al tratarlas.

Es importante comprender que los resultados de la descentralización cambian desde los diversos países o regiones, las distintas etapas del desarrollo o de la descentralización en sí. Como Crook y Manor (1995) declaran, tanto la decisión de descentralizar como la forma que ésta tomó en sus casos prácticos, debía mucho a las agendas políticas internas y a las tradiciones y experiencias políticas nacionales.

Además, Bradhan (2002) afirma que es bastante posible que una economía determinada pueda descentralizarse en ciertos aspectos pero no en otros. Sobre la misma observación, Tandler (1997) declara que muchos de los problemas que encaran los gobiernos centrales se resolverían por sí solos si los gobiernos limitaran el ámbito de la descentralización, desde el nivel local al central, y si la prestación de servicios se transfiriera también de forma limitada de los proveedores no gubernamentales a los gubernamentales. No obstante, preguntas del tipo “¿hasta dónde debería llegar la descentralización?” y “¿cuándo sabemos que una economía está completamente descentralizada?”, adquieren una magnitud sumamente importante.

He expuesto anteriormente que la responsabilidad es una de las ventajas comprobadas de la descentralización. Sin embargo, como Bradhan (2002) asevera, en los países en vías de desarrollo, los sistemas y mecanismos de contabilidad e información para el control burocrático son mucho más débiles. Declara que en la literatura estándar de la descentralización y del federalismo fiscal, la cuestión central es la distribución de

---

únicamente la que considero más relevante.

fondos, y está implícitamente asumido que estos fondos asignados llegan automáticamente a los beneficiarios a los que van dirigidos. Sin embargo, este podría no ser el caso y, por tanto, el destino de ayuda para el éxito de los programas de paliación de la pobreza supondría un criterio de actuación más importante que la eficacia de la distribución de recursos a nivel interregional.<sup>5</sup>

Las razones de la descentralización están basadas en la idea de que ésta nos conduce hacia un buen gobierno, y por tanto, a una receptividad cada vez mayor hacia las necesidades locales. No obstante, la cuestión principal todavía frecuente es si este fin puede lograrse sin descentralización y con un control más fuerte por parte del gobierno. La experiencia de los países en vías de desarrollo apunta al hecho de que concretamente en las fases iniciales del desarrollo, la descentralización no es siempre la mejor decisión política. Las economías de transición de Europa del Este constituyen un buen ejemplo en este caso.

<sup>5</sup> Además, por lo general, cuando hablamos de descentralización, asumimos que los distintos niveles gubernamentales poseen niveles parecidos de capacidad técnica ya administrativa. Sin embargo, esto podría no ser así, y la asimetría de información podría funcionar de ambos modos: es posible que el gobierno central no sepa qué hacer, mientras que el gobierno local pueda no saber qué hacer.

