

Cooperativas y descentralización: Lecciones aprendidas y experiencia

Rajendra
Kumar

Los gobiernos, las ONG y las agencias internacionales han fomentado la creación de cooperativas y otras formas de asociación en muchos países, con el fin de llevar a cabo actividades generadoras de ingresos. Se espera que éstas produzcan ingresos más altos para los miembros, así como bienes públicos significativos. Sin embargo, en muchos casos, no se ha triunfado en el cumplimiento de estos objetivos.

En este artículo debatiré cómo evitar los errores del pasado al negociar con cooperativas, y cuál debería ser la labor de los contribuyentes o partícipes mientras las respaldan.

La descentralización es otra de las cuestiones que ha recibido una atención significativa por parte de los profesionales académicos y del desarrollo. En este artículo, analizaré la cuestión de la descentralización frente a la centralización, y prestaré especial atención a los puntos de complementariedad y circunstancias variadas relacionadas con estos dos procesos.

1. Cooperativas : Lecciones aprendidas e implicaciones

En líneas generales, las lecturas cubren dos áreas que precisan el análisis de los contribuyentes (gobiernos, ONG, instituciones internacionales, etc.). Asimismo deben ser conscientes de éstas mientras deciden apoyar a las cooperativas y a otras formas de asociaciones. A continuación describiré la tarea de los contribuyentes con respecto a cada una de estas áreas.

1.1 Estructura organizativa o forma de las cooperativas

Los contribuyentes deberían tener presente que un tipo especial de estructura organizativa no es necesariamente una condición previa para el éxito o el fracaso –las mismas formas organizativas pueden dar lugar a éxitos o fracasos notables, dependiendo de factores estructurales y medioambientales (Tendler, 1988). Es necesario que eliminen sus ideas generales preconcebidas sobre las buenas cooperativas, consideradas democráticas y participativas con un creciente número de socios, generadoras de bienes públicos significativos y

proveedoras de un buen enfoque hacia la paliación de la pobreza. Como Tendler (1988) y Bianchi (1999) han señalado, una dirección arraigada y elitista, junto con una falta de democracia en la decisión interna, no necesariamente tiene que ser nefasta. Puede incluso tener algunas ventajas como el suministrar continuidad y facilitar aptitudes y experiencias para sus puestos (Tendler, 1988), así como beneficios para el desarrollo de nichos de mercado protegidos (Bianchi, 1999). Una dirección elitista con intereses privados sustanciales en observar que los más grandes objetivos de la organización se consiguen, puede ser beneficioso para las organizaciones de participación común, ya que ellas recurren a las estructuras de autoridad existentes (Wade, 1987). No obstante, es necesario que los contribuyentes sean conscientes de los resultados no deseados de las direcciones arraigadas. Algunos de estos serían la corrupción, la malversación de fondos, los programas que benefician sólo a una minoría, etc. Deberían ejercitar algún tipo de control sobre tales efectos indeseados, mediante la elección de aquellas actividades que promoviesen la similitud de intereses entre la dirección de mejor posición económica y el resto, y no sus diferencias (Tendler, 1988).

Asimismo, la falta de un número de miembros cada vez mayor no tiene por qué ser siempre un motivo de preocupación. Puede ser un signo de una mejora en la gestión, siempre y cuando existan beneficios excedentes y el aumento de actividades no esté íntimamente ligado a un nuevo número de socios (Tendler, 1988). Cuando constituye un problema, debido a la falta de aptitudes de gestión como en provisiones o fondos de crédito, los contribuyentes deben tener en cuenta la financiación de otras actividades que sean menos vulnerables a estos problemas y que estén menos relacionadas con el aumento de socios (Tendler, 1988).

En lo que respecta a la paliación de la pobreza, los contribuyentes no tienen por qué darse cuenta de que puede que las cooperativas no sean el mejor modo de llegar a los grupos más necesitados, ya que es posible que no se les proporcione beneficios directos excepto mediante efectos “de difusión o de goteo hacia abajo” como el empleo (Tendler, 1988).

El papel de las asociaciones y los consorcios: Las asociaciones y los consorcios pueden desempeñar un papel significativo en el triunfo de las cooperativas. Pueden ayudar presionando al gobierno con temas de interés, estableciendo y haciendo cumplir estándares de calidad y

creando y accediendo a mercados para los productos (Bianchi, 1999). 'Amul' en Gujarat en la India, ha sido un ejemplo con mucho éxito de una gran federación de pequeñas cooperativas lácteas, que ha captado un enorme mercado de productos lácteos procesados. Como en el caso de los productores de mozzarella de búfalo en Italia, la estrategia de Amul también dependía de la creación de un nicho de mercado para sus productos con su propia marca y de la mantención de estándares de calidad muy altos.

1.2 Condiciones estructurales y medioambientales

Estas condiciones son las más importantes al determinar el éxito o fracaso final de las cooperativas, y los contribuyentes deben tener mucho cuidado al analizarlas en estas dimensiones.

Naturaleza y secuenciación de actividades acometidas: Los contribuyentes deben comprender la naturaleza de las actividades que se prestan a un sencillo rendimiento por parte de las cooperativas. Las actividades "sencillas", como aquellas menos vulnerables para la administración de los pobres, como el agroprocesamiento, que no precisan una disciplina rigurosa en el rendimiento continuo y en el seguimiento, tienen posibilidades de ser buenas candidatas para el apoyo, aunque cada caso debería juzgarse de acuerdo con los méritos (Tendler, 1988). Las actividades que presentan un problema de polizontes significativo, como es el caso de la agricultura cooperativa y la gestión de una fuente recursos común, pueden resultar complicadas para las cooperativas inexpertas. No obstante, el problema del polizonte puede que no sea un motivo de inquietud en actividades que generan beneficios excedentes a los que no son miembros, debido a las economías de escala y a su naturaleza "buena y pública" (como en la construcción de carreteras, colegios, etc.) (Tendler, 1988). La secuenciación adecuada de dichas tareas 'sencillas' y 'complejas' puede ser un factor determinante para el éxito o fracaso de las cooperativas. Es necesario que los contribuyentes tengan consciencia de estos factores.

Deberían además tener presente que los grupos dedicados a actividades económicas de alto rendimiento tienen posibilidades de triunfar (Bianchi, 1999). Es probable además que el asociacionismo triunfe cuando los riesgos de pérdidas son altos (Wade, 1987). Las cooperativas salen victoriosas también cuando se las identifica con un producto específico de buena calidad o

cuando están asociadas con una lucha social concreta (Bianchi, 1999).

Los partícipes pueden además hacer uso de su influencia al cambiar el entorno de las cooperativas para obligarlas a funcionar mejor. Un modo podría ser el reducir drásticamente su permisividad para ciertas actividades, o recortar la financiación para hacer que éstas tengan un mejor rendimiento (Tendler, 1988).

Estructura social de las comunidades: Los contribuyentes deben estar al tanto de la estructura social de las comunidades dentro de las que las cooperativas están situadas. Es un factor importante al determinar la forma organizativa y la dirección de las cooperativas. En estructuras sociales jerárquicas tradicionales, el recurrir a estructuras existentes de autoridad puede ayudar a sostener la organización (Wade, 1987). En algunos casos, las discrepancias con respecto a estatus social pueden facilitar la adopción de nuevos productos por parte del grupo, como en el caso de los productores de mozzarella de búfalo en la zona sur de Italia (Bianchi, 1999). Al mismo tiempo, la homogeneidad social y económica de los grupos en cuanto a objetivos económicos y sociales compartidos es un factor importante para el triunfo de las cooperativas (Bianchi, 1999 y Tendler, 1988).

El papel de agentes económicos externos: Las ONG, los consultores y los intermediarios en marketing pueden desempeñar un papel importante en el respaldo de cooperativas, ayudándolas a identificar o crear y a acceder a nichos de mercado rentables para sus productos (Bianchi, 1999 y Healy, 2001). Damiani (2003) ha acentuado además, la importancia de los agentes económicos exteriores al facilitar acceso a los mercados para los productores locales. El respaldar a las cooperativas con directivos dinámicos e innovadores resulta también vital al asegurar su éxito (Healy, 2001). También puede ser útil el proporcionar conexiones y colaboración con las universidades y centros de investigación y extensión (Bianchi, 1999). Otro modo de apoyo a las cooperativas por parte de los contribuyentes es facilitar sus interacciones con el gobierno sobre cuestiones de su interés, tales como infraestructura, acceso a mercados, suministro de aportaciones y preferencia en adquisiciones

gubernamentales (Tendler y Amorim, 1996).

2. Descentralización frente a centralización

Los gobiernos de muchos países de todo el mundo han intentado introducir la descentralización de una u otra forma, con los deseados objetivos de aumentar la entrega de bienes y servicios, haciendo que los gobiernos sean más receptivos a las necesidades locales y realizando una mejora del gobierno en general. Los resultados como mucho son mixtos. A continuación describo los principales temas sobre la cuestión de la descentralización frente a la centralización, que son evidentes en las lecturas de esta sección.

La naturaleza de la descentralización: La descentralización se refiere fundamentalmente a hacer que el gobierno a nivel local sea más sensible a las necesidades de la gente, aunque se ha utilizado para aludir a otras muchas cosas en contextos distintos (Bardhan, 2002). Dentro del contexto de la delegación de poderes políticos de toma de decisiones a los gobiernos locales, la descentralización es muy distinta a la desconcentración (que se refiere normalmente a la delegación de funciones administrativas a las oficinas regionales del mismo gobierno) (Crook y Manor, 1995) y a la simple delegación de poderes y funciones administrativas a los gobiernos locales. La descentralización política se diferencia también de la descentralización fiscal, e incluso ésta puede ser de varios tipos, comprendiendo desde la mera delegación de funciones de gastos a la descentralización de gastos e impuestos (Bardhan, 2002). La descentralización se distingue también de la retirada o erosión de la autoridad estatal o de la falta de capacidad fiscal y administrativa (Bardhan, 2002). Es también distinta a la privatización de la economía. Incluso dentro de un país, el grado de descentralización puede ser distinto de un sector a otro. El contexto institucional, la estructura de incentivos y las organizaciones en países en vías de desarrollo plantean implicaciones para la descentralización, distintas a las de los países desarrollados (Bardhan, 2002). Además, descentralización no supone un papel minimalista para el gobierno central, sino un rol más activista (Bardhan, 2002 y Tendler, 1997). Finalmente, a pesar de la descentralización, el control del poder sobre la gente aún puede estar centralizado, especialmente en el caso de grandes gobiernos territoriales subnacionales (Bardhan, 2002).

Otra dimensión importante de la forma y éxito de la descentralización es que depende del nivel de desarrollo de las instituciones democráticas, políticas y sociales de un país, así como de las experiencias y tradiciones políticas nacionales (Crook y Manor, 1995). Los países que hacen frente a una alta inestabilidad política, a una carencia de instituciones democráticas y capacidad administrativa, y a serias limitaciones de recursos, posiblemente se enfrentarán a considerables dificultades en una descentralización con éxito. No obstante, Crook y Manor (1995) me intrigaron con sus conclusiones acerca de que la sociedad civil desempeñaba una labor pequeña dentro de cada uno de los casos que presentan. Esto muestra un marcado contraste con las conclusiones de Tendler (1997) sobre una fuerte dinámica triple entre la sociedad civil, central y local en la producción de resultados admirables. Teniendo en cuenta que la India posee un extenso número de ONG muy activas en todos los campos, me sorprendió que la sociedad civil desempeñase un pequeño papel en el caso Karnataka.

Descentralización frente a centralización: Aunque la descentralización se haya vendido con frecuencia como la panacea de los males, la centralización no es necesariamente indeseable en todos los casos. Desde la perspectiva de la eficacia económica, la centralización puede aprovecharse de considerables economías de escala y de ámbito, y beneficiarse de la coordinación de la política si existen excedentes y una falta de heterogeneidad por jurisdicciones (Bardhan, 2002). La naturaleza de las actividades y servicios pueden prestarse a la centralización o a la descentralización. Las actividades que precisan tecnología y aptitudes sofisticadas pueden realizarse mejor centralmente que a nivel local.

Los principales argumentos citados a favor de una mayor descentralización son: mejor información, responsabilidad mejorada y receptividad a nivel local, junto con la provisión de bienes y servicios según las necesidades locales de la gente, y en contra del enfoque uniforme y estandarizado del gobierno central (Tendler, 1997). Sin embargo, dentro del contexto de los países pobres, los gobiernos locales pueden ser especialmente vulnerables a la captación por parte de los grupos de interés local que acapararán una gran parte de bienes públicos y servicios

(Bardhan, 2002). En dichos casos, los programas de descentralización deberían ayudar a fortalecer los mecanismos de responsabilidad local. Los programas eficaces de reforma agraria como los de Kerala y el oeste de Bengala en la India, pueden tener mucho éxito al implicar grandes números de pobres en instituciones democráticas locales, mejorando de este modo la responsabilidad (Bardhan, 2002).

3. **Conclusión**

Como se debatió en las secciones anteriores, las cooperativas pueden triunfar, una vez determinado el tipo correcto de condiciones estructurales y medioambientales. Los mecanismos de apoyo tienen como propósito mejorar los factores estructurales, ayudar a encontrar mercados para sus productos y alentar a directivos competentes para que todos puedan constituir una ayuda hacia el triunfo.

En lo que respecta a la descentralización frente a la centralización, es importante tener presente las distintas experiencias de los distintos países con la primera. Para el éxito o fracaso de la descentralización, el contexto institucional de un país desde el punto de vista del desarrollo de sus instituciones de sociedad civil, democráticas y políticas, es sumamente importante.