

Revisión de Conjunto del Papel de las Cooperativas en el Desarrollo Económico y Social (*)

*Bruce Thordarson (**)*

El hacer un análisis general del papel de las cooperativas en el desarrollo económico y social no es una tarea fácil. Podrían escribirse, y de hecho se han escrito, libros acerca de este tema y el análisis puede hacerse en muchos niveles. Como este tema tan amplio es objeto de una presentación relativamente breve, ningún aspecto de la cuestión podrá examinarse con el detalle que merece. Trataré de poner de relieve algunos aspectos de las cooperativas de hoy en día que estimo más importantes, abrigando la esperanza de que estas observaciones contribuirán a enfocar las deliberaciones durante el resto del seminario.

Para ello, abordaré el asunto desde cinco perspectivas diferentes a saber: estadística, geopolítica, teórica, sectorial, y social. Desde cada una de ellas se muestra un aspecto, pero de ninguna manera se agota el tema de las cooperativas. Tal vez deban abordarse también otros aspectos pero estimo que estos cinco son los más importantes para examinar fructíferamente la actividad de las cooperativas.

1 . Examen estadístico

Ningún estudiante ni profesional de la cooperación puede dejar de sentirse defraudado frente a las dificultades de los participantes en el movimiento para reunir estadísticas fieles y actualizadas acerca de la evolución de este movimiento. La Alianza Cooperativa Internacional, que tiene el deber estatutario de reunir tal información acerca de sus miembros, no ha publicado análisis detallados desde 1980 pero está preparando uno que debería publicarse antes del Congreso de 1988. En esta esfera, empero, al igual que en tantas otras, la ACI tiene que contar con la ayuda de sus miembros nacionales individuales; ellos, a su vez, aun en los países más avanzados, tienen muchas veces registros fácticos parciales o incompletos. Se plantean problemas en muchos terrenos: un individuo puede pertenecer a más de una cooperativa y, por consiguiente, puede haber sido contado dos o tres veces en las estadísticas nacionales; algunos países tal vez tengan cifras bastante exactas sobre sectores cooperativos bien establecidos pero relativamente pocos datos acerca de la "nueva ola" de organizaciones cooperativas informales, que se están volviendo cada vez más corrientes en los países desarrollados y en países en desarrollo; la insuficiencia de los sistemas básicos de acopio de datos estadísticos en muchos países en desarrollo plantea otros problemas.

Las cifras mundiales más precisas que existen son las reunidas anualmente por la ACI; en cuanto al sector del ahorro y crédito financieros, están las cifras del Consejo

(*) Documento preparado para el Seminario de las Naciones Unidas acerca del papel de los gobiernos en la promoción del movimiento cooperativo, Moscú, 18 de mayo de 1987.

(**) Director asociado de la Alianza Cooperativa Internacional. Presidente del COPAC.

Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, un miembro de la ACI. Basándonos únicamente en los miembros de la ACI y en la información que éstos suministran, podemos decir que la ACI tiene unos 500 millones de individuos miembros en 740.000 sociedades en 72 países -13 en África, 14 en las Américas, 17 en Asia, 26 en Europa y dos en Oceanía. Las cifras reales, sobre todo si se toman en cuenta países y movimientos no afiliados a la ACI, son evidentemente mayores. De todas maneras, sean cuales fueran las cifras reales, no se puede negar que las cooperativas constituyen un movimiento mundial. Como dijo Alex Laidlaw en su conocido informe **Cooperatives in the Year 2000**, "las cooperativas se encuentran en todos los países, en todo tipo de economía y cultura y en todo lugar donde exista un asentamiento humano, hasta en los rincones más inaccesibles de la tierra. En el concepto de cooperación hay algo de universal que responde a las necesidades humanas en todo lugar".

Desde la perspectiva de los sectores de actividades económicas, no cabe duda de que en el movimiento cooperativo mundial predominan tres tipos de cooperativas: agrícolas, de consumidores y financieras. Nuevamente, utilizando sólo las cifras de miembros de la ACI, 256.000 de las sociedades afiliadas a ésta en 1985, o sea, el 34,6 por ciento, eran cooperativas agrícolas; 204.000, o sea el 27,6 por ciento, eran cooperativas de ahorro y crédito financiero; y 69.000, o sea, el 9,4 por ciento, eran cooperativas de consumidores. Si se considera el número de individuos miembros, cambia el orden de importancia: las cooperativas de consumidores ocupan el primer lugar, con 129 millones de miembros, o sea, el 26 por ciento del total; le siguen las cooperativas financieras, con 127 millones de miembros, o sea, el 25,5 por ciento del total y las cooperativas agrícolas, con 66 millones de miembros, o sea, el 13 por ciento.

Las estadísticas sobre individuos miembros también ofrecen datos útiles acerca de los principales países cooperativos. Si se toma en cuenta el número total de miembros cooperativos, ocupa el primer lugar la República Popular de China, con 132 millones de miembros, seguida por la India, con 67,6 millones, luego por la URSS, con 59,5 millones, los EE.UU., con 58,3 millones, el Japón, con 18,4 millones, Rumania, con 15 millones, Francia, con 13,7 millones, Polonia, 12 millones, Canadá, con 11,3 millones y el Reino Unido, con 10 millones. Considerando el número de miembros individuales y no el número de asociaciones miembros, a esos diez primeros países cooperativos les siguen, por supuesto, muchos otros, en particular los países nórdicos. Una característica digna de tener en cuenta en este análisis es la penetración general relativamente débil que tienen las cooperativas en la mayor parte de los países en desarrollo, a excepción de China y la India. Aunque, por supuesto, otros países también tienen poblaciones cooperativas de tamaño considerable, por ejemplo, Nigeria en cuanto al número de sociedades y el país caribeño de Dominica en cuanto al número de individuos, la triste conclusión es que las cooperativas han tenido un influjo general relativamente débil en la mayor parte de los países en desarrollo; una manera más positiva de considerar este hecho es apreciar el gran potencial de crecimiento que existe para el futuro.

Aunque no puede hacerse un análisis estadístico pormenorizado hasta el año próximo, cuando se hayan publicado las nuevas cifras de la ACI, la comparación de las estadísticas resumidas de 1985 con las **Statistics of Affiliated Organisations** de 1980, revela varias tendencias interesantes. En los tres sectores principales -el de la agricultura, el de los consumidores y el financiero- el número efectivo de sociedades se ha mantenido estable o ha disminuido; en algunos casos ello es reflejo de dificultades alarmantes, por ejemplo, las de las cooperativas de consumidores en muchos países de Europa occidental; en otros es reflejo de la fusión de instituciones pequeñas. El número de miembros, empero, indica

que la participación porcentual de las cooperativas de consumidores en el conjunto de la población cooperativa mundial está disminuyendo de manera continua; en 1985 esa participación era del 26 por ciento, en 1977 del 37 por ciento y en 1968 del 44 por ciento. Las cifras correspondientes a las cooperativas agrícolas y financieras también van en disminución, aunque a un ritmo mucho menos rápido. Esta tendencia, además de poner de manifiesto las importantes dificultades con que han tropezado muchas cooperativas de consumidores en los dos últimos decenios, muestra la emergencia en años recientes de nuevas formas de actividad cooperativa. En 1980, aproximadamente el 90 por ciento del total de miembros cooperativos pertenecía a los tres sectores principales; en 1985, la participación de éstos había bajado al 65 por ciento mientras las cooperativas de vivienda, pesca e industriales habían aumentado en número y en porcentaje.

2. Examen geopolítico

Un análisis del movimiento cooperativo sería incompleto si no tomaran en consideración las grandes diferencias de estructura y actividad cooperativa existentes entre los países industrializados, los países socialistas y los países en desarrollo. Aunque dentro de cada uno de esos grupos existen diferencias significativas, las cooperativas comparten muchas características esencialmente similares.

En la gran mayoría de los países industrializados, las cooperativas ocupan un lugar en la economía de mercado y en algunos casos son un componente importante de ésta. Daremos apenas algunos ejemplos: la industria lechera en Dinamarca, la industria cerealera en el Canadá y la comercialización del arroz en el Japón están todas en manos de cooperativas; los bancos cooperativos de Europa y el Japón figuran entre las instituciones financieras más grandes del mundo; las cooperativas de consumidores siguen ocupando un lugar predominante en el mercado minorista de alimentos en muchos países europeos; en España e Italia, las cooperativas se han convertido en competidores importantes del sector en muchos ramos especializados de actividades tales como la construcción y la fabricación de artefactos eléctricos.

En los análisis de Georges Fauquet, las cooperativas occidentales se presentan como un sector diferenciado de la economía que se distingue tanto del sector público como del privado. Esta consideración, que ha sido objeto de poca atención o aceptación fuera de los círculos cooperativos, está destinada por un lado a proteger a las cooperativas contra la frecuente acusación de ser "socialistas" porque creen en la autoayuda colectiva y, por otro lado, hace hincapié en lo que las diferencia de otras empresas, especialmente en lo que se refiere a la estructura de la gestión y a la participación individual. En algunos países, en particular los Estados Unidos, esta distinción se considera de menor importancia y las cooperativas se presentan conscientemente como parte del sector privado, dando más importancia a la eficacia comercial y los resultados que a los aspectos sociales.

La mayor parte de esas cooperativas nacieron por inspiración de un grupo relativamente pequeño de pioneros que consideraban que los criterios cooperativos ofrecían una alternativa frente a la manipulación o la explotación. Con poco apoyo u orientación externos y con un capital proveniente en su mayor parte de los mismos miembros, después de una fase inicial de desarrollo, las organizaciones crecieron hasta convertirse en las grandes empresas cooperativas que existen actualmente. Durante el período inicial de desarrollo, las cooperativas tuvieron que imitar de muchas maneras a sus contrapartes del sector privado y tuvieron que ser más competitivas. Al principio competían ofreciendo servicios nuevos o precios más bajos pero estas ventajas no siempre duraron mucho ya que los

competidores del sector privado comenzaron a introducir muchas de las mismas prácticas iniciadas por las cooperativas. Por ejemplo, el sistema de cooperativas de crédito introdujo en el Canadá los intereses diarios y los principales bancos lo copiaron apenas se demostró el éxito del mismo; análogamente, a la marca COOP, símbolo de precios bajos y alta calidad, introducida por las cooperativas de consumidores en Europa, le siguió la introducción de marcas de bajo precio por diferentes cadenas de mercados en Europa y América del Norte. Frente a la competencia, desaparecieron rápidamente las ventajas que ofrecían los precios y los servicios y ahora las cooperativas de la mayor parte de los países industrializados están tratando de encontrar la mejor manera de diferenciarse de sus competidores. n problema similar y muy relacionado con éste es que, debido al tamaño que han alcanzado las cooperativas, la participación individual se hace difícil y ha disminuido.

Otra característica de los países industrializados es la participación relativamente limitada del gobierno en las actividades cooperativas. La falta de una legislación cooperativa en Dinamarca, aunque no es típica, refleja una actitud del Gobierno de no intervenir en las cooperativas. El modelo predominante ha sido el de promulgar una legislación de control reglamentario pero no intervenir en las actividades ni promover las cooperativas como tales. La mayor parte de las cooperativas en esos países se han desarrollado con relativamente poco apoyo directo del gobierno. Aunque algunos ministerios de gobierno tienen dependencias para cooperativas, por ejemplo los Ministerios de Agricultura de los Estados Unidos y el Canadá, ésta es la excepción que confirma la regla. La exención de impuestos sobre la renta, todavía corriente en países en desarrollo, ha desaparecido en gran parte de los países industrializados aunque las cooperativas de crédito de Australia y los Estados Unidos siguen defendiendo activamente esa exención.

El modelo de desarrollo cooperativo en los países socialistas de Europa occidental es bastante diferente. Las constituciones de muchos de esos países definen la condición jurídica de las organizaciones públicas, incluidas las cooperativas. La Constitución de Polonia, por ejemplo, dice que "la República Popular Polaca apoya el desarrollo de varios aspectos del movimiento cooperativo en las ciudades y en el campo y facilita a las cooperativas una ayuda completa en el desempeño de sus actividades al tiempo que asegura a la propiedad cooperativa, como a la propiedad pública, un apoyo y una protección especiales". En muchos de esos países se ha promulgado además una legislación especial relativa a las cooperativas.

El lugar que ocupan las cooperativas en el sistema económico socialista está claramente explicado en el informe de 1980 del Congreso de la ACI sobre la cooperación en los países socialistas en el año 2000 (**Cooperation of the Socialist Countries in the Year 2000**). Dicho informe señala que el sistema económico de los países socialistas se basa en la propiedad social de los medios de producción y ésta comprende la propiedad estatal (pública) y la propiedad cooperativa. Esas dos formas de propiedad difieren en el grado de socialización de los medios de producción, en la manera específica de crear bienes y en las modalidades de gestión. Una importante característica que diferencia a las cooperativas de países socialistas de las cooperativas de países industrializados es el hecho de que las primeras tienen que coordinar sus actividades económicas a través del plan nacional único que establece los objetivos comunes compartidos por las cooperativas de toda la sociedad socialista.

Cabe poca duda de que las cooperativas en los países socialistas siguen tratando de aumentar el número de sus miembros y el volumen de sus actividades. En Bulgaria, las cooperativas efectúan aproximadamente el 33 por ciento de las ventas al por menor de bienes y cultivan el 70 por ciento de las tierras agrícolas. En Hungría, las cooperativas generan aproximadamente el 20 por ciento de la renta nacional. En Polonia, las cooperativas obtienen

hasta el 60 por ciento del rendimiento del comercio al por menor y construyen aproximadamente el 65 por ciento de las viviendas urbanas. En la Unión Soviética, las cooperativas de consumidores abastecen de alimentos a la mitad de la población del país, tienen 59 millones de miembros y una participación del 30 por ciento en el volumen de ventas al por menor.

En los países socialistas, las cooperativas participan mucho más en actividades no económicas que las de los países industrializados. Ello se debe en gran medida a que la manera de compartir responsabilidades con el Estado es diferente que en occidente, donde muchas de esas actividades sociales están directamente financiadas por el Gobierno y diferente que en los países en desarrollo, donde muchas veces no existen. En los países socialistas se espera que las cooperativas participen activamente en la educación de los jóvenes a través de un sistema de establecimientos educacionales, culturales y deportivos cooperativos; también se espera que participen activamente en programas específicos encaminados a mejorar la situación de la mujer, incluidas medidas como el establecimiento de instituciones para niños de edad preescolar. Las cooperativas contribuyen asimismo al desarrollo del sistema educacional; las cooperativas de consumidores de la URSS tienen su propio sistema educacional consistente en siete establecimientos de enseñanza superior, 127 escuelas técnicas, 160 escuelas técnicas de enseñanza de oficios y más de otras 2.000 escuelas de capacitación en 60 oficios y profesiones.

Como en todos lados, en los países socialistas las cooperativas hacen hincapié en su sistema democrático de gestión. Mientras las cooperativas deben desarrollar sus actividades dentro del marco establecido por el Estado, los individuos miembros participan activamente en los asuntos de sus cooperativas a través de reuniones generales anuales y de un sistema formal de delegación. También se ofrecen oportunidades para la participación a través del establecimiento de órganos asesores y de otro tipo. Las cooperativas de consumidores de la Unión Soviética tienen unas 350.000 comisiones de inspección cooperativa en las que participan más de 1.400.000 miembros cooperativos.

Los cooperadores occidentales no siempre reconocen que las cooperativas de los países socialistas dan mucha importancia a la autogestión y a la independencia en la toma de decisiones. Alexander Krasheninnikov, del Departamento de Asuntos Internacionales de Centrosyus, en un artículo de la **Centrosyus Review**, escribió recientemente acerca de la relación entre el Estado y las cooperativas en los países en desarrollo: "El Estado, sin ninguna razón verosímil, interfiere muchas veces en la gestión de las cooperativas, vulnerando así los intereses de éstas y obstaculizando su desarrollo. Por esa razón, en lo concerniente a las relaciones entre el Estado y las cooperativas es muy importante crear condiciones favorables para el desarrollo de las cooperativas, organizaciones autónomas y económicamente viables que tengan el derecho de tomar decisiones en forma independiente.."

El papel de las cooperativas en los países en desarrollo, como se sabe, ha evolucionado de una manera muy diferente a la de los países industrializados o los socialistas. Una de las diferencias principales, que se analizará en este seminario, es el mayor grado de intervención del gobierno en el establecimiento y el funcionamiento de las cooperativas. Las constituciones de muchos, si no de la mayoría, de los países en desarrollo hacen referencia a las cooperativas; la constitución del Perú, por ejemplo, dice que el Estado alienta el libre desarrollo y la independencia de las cooperativas. En la mayor parte de los países existe una legislación específica y exhaustiva sobre cooperativas; tareas tales como la promoción, la capacitación y el asesoramiento aparecen muchas veces en la legislación cooperativa como tareas "temporarias" que deben transferirse cuanto antes a organizaciones cooperativas. Muchos países en desarrollo también otorgan a las cooperativas benefi-

cios o exenciones especiales; en Egipto,- las cooperativas tienen el derecho de adquirir equipo importado exento de impuestos, reciben un 5 por ciento de descuento sobre lo adeudado por bienes enviados por empresas estatales, un 10 por ciento de descuento en el precio de la energía eléctrica y una exención de impuestos locales. En la mayor parte de los países en desarrollo, las cooperativas se consideran esencialmente como instrumentos de desarrollo. El Cuarto Plan Quinquenal de Nigeria (1981-85) dice que "La utilización del sistema cooperativo como instrumento de desarrollo social y económico es el cometido principal de la política del Gobierno en materia de cooperativas".

La posición que acaba de definirse es la de los países que tienen un modelo capitalista así como la de los que se han comprometido a seguir una vía socialista para el desarrollo. Las cooperativas cumplen muchas funciones: distribuir el crédito en zonas rurales, comercializar productos agrícolas, prestar servicios a grupos desfavorecidos, asumir el control de empresas no rentables, redistribuir la tierra y distribuir productos esenciales. Por ello, una condición fundamental para el éxito del desarrollo cooperativo es la participación y el compromiso de los miembros en las actividades cooperativas y el incumplimiento frecuente de esas condiciones ha dado lugar a numerosos fracasos. En consecuencia, entre los profesionales del desarrollo se ha generado la impresión de que, en general, las cooperativas no cumplen debidamente su función de instrumentos de desarrollo económico y social. No obstante, como ha observado Murray Silberman, de las Naciones Unidas, en un documento de 1986, "pocas de las organizaciones que han fracasado podrían haberse considerado como cooperativas genuinas si se les hubiera evaluado en base a los principios de cooperación establecidos por la Alianza Cooperativa Internacional. La aplicación de esos principios por sí sola no puede asegurar el éxito de una empresa cooperativa; no obstante, si una empresa cooperativa hace caso omiso de estos cánones establecidos desde hace mucho tiempo, casi seguramente fracasará".

En los países en desarrollo del mundo existen dos sectores cooperativos predominantes, a saber: el agrícola y el financiero. Debido al carácter rural de las sociedades en Asia y África, naturalmente predominan las cooperativas en zonas rurales. En América Latina, en cambio, las cooperativas de crédito están densamente concentradas en zonas urbanas mientras crecen rápidamente las cooperativas de vivienda y servicios. Pese a las numerosas acusaciones de fracaso que se les han dirigido, las cooperativas de los países en desarrollo han logrado muchos resultados. El modelo Anand de desarrollo cooperativo en la India, iniciado en el sector lechero y ampliado ahora al de las semillas oleaginosas, muestra el éxito que puede obtenerse con una buena gestión, una integración vertical y una asistencia exterior apropiada. En Nigeria, las cooperativas han conseguido fomentar la producción de aceite de palma. En Nicaragua, según el informe más reciente del Secretario General de las Naciones Unidas referente a experiencias nacionales en la promoción del movimiento cooperativo, las cooperativas han emprendido varias actividades relacionadas con la tierra, el crédito y la asistencia técnica, que no hubieran podido ir muy lejos sin un adecuado programa cooperativo. En Guatemala, el sistema de cooperativas de crédito ha contribuido de manera importante al desarrollo rural a través de programas de crédito para la producción.

Una característica distintiva del movimiento cooperativo en los países en desarrollo es el gran número y el crecimiento de las cooperativas informales o "precooperativas". Algunas de ellas han surgido como reacción contra las cooperativas ineficaces patrocinadas por el Gobierno, como en el caso de Zambia y Zimbabwe; en los países francoparlantes de África occidental, en cambio, existe una amplia variedad de grupos informales, de autoayuda, que han evolucionado a partir de formas tradicionales de autoayuda. Muchas de esas "precooperativas" han recibido un apoyo activo de organizaciones no gubernamenta-

les y de los programas de desarrollo cooperativo de la FAO y de la OIT. En algunos países, pero no en todos, se espera que pasen a formar parte del sistema cooperativo "formal" una vez que el movimiento haya alcanzado un nivel más avanzado de desarrollo y se haya reducido en consecuencia la intervención del gobierno.

3. Examen teórico

En este momento tal vez resulte útil detenerse para examinar brevemente los objetivos y logros de las organizaciones cooperativas, con especial referencia a las actividades de éstas en países en desarrollo.

Como se ha señalado en muchos estudios, las cooperativas benefician al país y a los individuos miembros de la cooperativa. Con respecto a las repercusiones en el país, las cooperativas desempeñan un papel importante movilizand o recursos interiores, permitiendo el aprovechamiento de economías de escala, prestando servicio a las poblaciones no atendidas por otros programas y creando un marco institucional estable a través del cual puedan canalizarse luego otros recursos y programas. Tal vez lo más importante sea el potencial de las cooperativas para movilizar recursos humanos. En años recientes, las organizaciones de desarrollo están reconociendo cada vez más la importancia de la participación popular en el desarrollo y ésta tiene ahora un lugar importante en los programas de las Naciones Unidas y sus organismos especializados. La importancia de las organizaciones populares se puso de relieve en 1979 en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, cuyo informe final dice así: "Las estrategias para el desarrollo rural sólo pueden hacer realidad todas sus posibilidades si se logra la motivación, la participación activa y la organización a nivel popular de la población rural, con especial referencia a los estratos menos favorecidos, para que intervenga en la elaboración y formulación de políticas y programas y en la creación de instituciones administrativas, sociales y económicas, incluidas las cooperativas y otras formas voluntarias de organización, para aplicar y evaluar dichos programas y políticas". El papel de las cooperativas en esta forma de participación así como en el desarrollo de competencias y conocimientos específicos es evidente y explica por qué, pese a todos sus problemas, las cooperativas siguen siendo un popular instrumento de desarrollo.

Entre los beneficios que obtienen los miembros a través de su participación en las cooperativas figuran los siguientes: la introducción de la competencia en mercados no competitivos, un aumento de los ingresos, una reducción del costo de los productos y un crecimiento y desarrollo humanos. La vía para el desarrollo que favorecen los dirigentes cooperativos es, esencialmente, la de la creación de instituciones. El establecimiento de instituciones eficaces teóricamente tendrá las ventajas ya mencionadas pero la dura realidad es que el establecimiento de instituciones eficaces de cualquier naturaleza en un país en desarrollo, mucho menos el de instituciones que dependen tanto en la participación de una amplia variedad de personas, está lejos de ser fácil. Como resultado de ello, las cooperativas tropiezan con problemas en muchas esferas, incluida la rigidez burocrática o estructural, a medida que aumenta su tamaño y complejidad, su dependencia de la financiación de donantes, el tiempo relativamente largo que se necesita para lograr la autosuficiencia, las dificultades económicas inherentes a toda nueva actividad empresarial, una insuficiente supervisión del gobierno o bien una excesiva intervención del gobierno y, a veces, una combinación de ambas.

Como las cooperativas a veces son los peores críticos de sí mismas o se sitúan en el otro extremo y son demasiado optimistas, puede ser útil remitirse a lo que otras personas bien informadas dicen acerca de la experiencia cooperativa en los países en desarrollo. La

organización Oxfam, con sede en el Reino Unido, en su **Field Directors Handbook**, señala varios problemas de las cooperativas que como indica la experiencia de esa organización muchas veces hacen fracasar a las cooperativas. Entre esos problemas figuran la incapacidad para hacer participar de manera suficiente a los miembros en la toma de decisiones, la utilización de las cooperativas para objetivos determinados no por sus miembros sino por políticos o funcionarios, la falta de capacidades administrativas, la existencia de conflictos estructurales entre cooperativa como institución y la sociedad en la que se introduce, una gestión mala o corrupta, fallas en la gestión democrática, los intentos directos de destruir la cooperativa, el malogro de la confianza en sí, la malversación de fondos, el nombramiento de administradores de otras localidades y una dependencia excesiva respecto de las organizaciones de donantes. La mayor parte de los profesionales cooperativos son conscientes de que ni la lista de beneficios potenciales ni la lista de problemas percibidos debe considerarse como la verdad absoluta del movimiento cooperativo mundial, mucho menos de un sistema cooperativo nacional. Sin embargo, contienen suficientes elementos verdaderos, fácilmente detestables en cierto grado en la mayor parte de las cooperativas del mundo, como para que se les preste una atención seria en todo análisis de la función de las cooperativas como instrumentos de desarrollo.

4. Examen sectorial

Uno de los aspectos más importantes de las cooperativas es el sector económico en el que desenvuelven sus actividades. En realidad frecuentemente se tropieza con el problema de que las cooperativas y sus dirigentes se interesan tanto por su ramo de actividad económica que descuidan las características que diferencian a las cooperativas de otras instituciones.

Una característica digna de señalar de las cooperativas agrícolas de los países en desarrollo que las diferencia de las existentes en los países industrializados y, sobre todo, en los socialistas, es que se dedican principalmente a la comercialización de los alimentos y relativamente poco a la producción de éstos. Aunque se han hecho muchos intentos de organizar a los agricultores para que creen cooperativas de productores, esta modalidad de producción colectiva pocas veces ha tenido éxito. Murray Silberman, en su excelente artículo sobre las cooperativas agrícolas, señala una experiencia reciente en Etiopía, donde el Gobierno mediante el establecimiento de cooperativas agrícolas trató de liberar a los campesinos sin tierra de la explotación por los terratenientes, con muchos problemas asociados con este tipo de organización cooperativa, en particular, una falta de participación genuina de sus miembros y una mala gestión.

El ramo de los servicios agrícolas, en particular, el de las cooperativas de comercialización es el que ha tenido más repercusiones en los países en desarrollo. Especialmente en África y Asia, la compra de insumos, el otorgamiento de crédito y la comercialización de productos se consideran como elementos importantes del desarrollo agrícola de los que pueden ocuparse muy bien las cooperativas. La amplia participación de las cooperativas en esos ramos es un reflejo natural de la importancia de las estrategias alimentarias en casi todos los países en desarrollo.

En Nigeria, Ghana, el Camerún y Togo existen cooperativas creadas para compartir la utilización de equipo agrícola. El papel de las cooperativas en el mercadeo de los principales cultivos comerciales en Kenya es bien conocido. En Egipto, se recurrió a las cooperativas como instrumento para redistribuir la tierra en el marco de la ley de reforma agraria, de 1952.

En estrecha vinculación con el crecimiento de las economías nacionales y la expansión de la capacidad de las organizaciones cooperativas está el papel más amplio de éstas en la elaboración de alimentos de origen agrícola. La India y el Brasil son ejemplos de países donde esta forma de actividad cooperativa está difundida y es eficaz. Esta integración vertical es característica de algunas de las cooperativas más eficaces del mundo, la más notable de las cuales es la del modelo Anand de cooperativas lecheras y de semillas oleaginosas en la India, basado en una estrecha vinculación entre la producción, la elaboración y la comercialización a fin de que el productor comparta los beneficios resultantes de esas tres etapas.

Un debate frecuente en los ámbitos del desarrollo cooperativo se refiere al valor de las cooperativas que desarrollan muchas actividades en comparación con el de las que desarrollan una sola actividad. Ambas han demostrado su valor. Sin embargo, como las que desempeñan actividades múltiples tienen capacidad para resolver más necesidades de desarrollo de un país, con frecuencia han recibido apoyo de los gobiernos, así sucedió, por ejemplo, durante la reorganización del movimiento cooperativo en Zambia en el decenio de 1970. Ese desarrollo también ha planteado muchos problemas, especialmente la dificultad para conseguir una gestión suficientemente calificada que pueda ocuparse de tantos ramos de actividad.

Las cooperativas rurales se introdujeron por primera vez en la India para facilitar crédito en zonas rurales y muchas cooperativas dedicadas a actividades múltiples siguen desempeñando esa función. En los últimos 20 ó 30 años, sin embargo, se ha reconocido cada vez más la importancia del ahorro en el desarrollo y ello ha llevado a que se establecieran más cooperativas unisectoriales de ahorro y crédito. En el ámbito del desarrollo también se reconoce cada vez más el hecho de que una tasa de crecimiento satisfactoria puede conseguirse únicamente a través de la movilización de los recursos nacionales y muchas veces se ha subestimado la capacidad de las personas pobres para ahorrar. Sobre todo, muchos de los problemas de los programas de crédito manejados por el gobierno se han llevado a que se separaran las funciones de ahorro y crédito.

Según el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, existen actualmente más de 37.000 cooperativas de ahorro y crédito con 46 millones de miembros en todo el mundo. Aunque los movimientos más grandes se encuentran en los Estados Unidos, el Canadá y Australia, en años recientes ha habido una penetración considerable en África, Asia, América Latina y el Caribe, donde existen ahora sistemas de apoyo triple. La confederación Africana de Asociaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito (ACOSCA), con 24 miembros nacionales, es una de las pocas organizaciones verdaderamente panafricanas. La Confederación Asiática de Uniones de Crédito, con 11 países miembros, representa a las organizaciones de ahorro y crédito que están penetrando en las zonas urbanas pobres de Asia así como en los sectores rurales. La Confederación Caribeña de Cooperativas de Crédito, producto de un único proyecto conjunto entre el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito y la Unión Cooperativa del Canadá, representa a 17 movimientos nacionales en rápida expansión. La Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Crédito (COLAC) es la confederación más grande de países en desarrollo y facilita servicios financieros y técnicos a sus 16 miembros nacionales.

Una característica distintiva de las cooperativas de ahorro y crédito es su relativa eficacia para evitar el control directo del gobierno o su dependencia respecto de éste. En Indonesia, por ejemplo, el movimiento de cooperativas de crédito fue específicamente exonerado en los años setenta de unirse al sistema de cooperativas de actividades múltiples que se estaba estableciendo en todo el país. En la India, desde comienzos del siglo XX se ha permitido que las cooperativas urbanas de ahorro y crédito se desarrollaran

con muy poca intervención directa del Gobierno. Un modelo similar puede encontrarse en el Camerún, donde los miembros de las sociedades afiliadas a la Liga de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Camerún aumentaron en más de un 900 por ciento entre 1979 y 1984. Sin embargo, en lugares donde se ha dado a las cooperativas de crédito libertad para desarrollarse de manera independiente, éstas muchas veces han pasado a competir con programas de ahorro y crédito ofrecidos a través de cooperativas de actividades múltiples que recibían apoyo de los gobiernos locales.

En vista de las características principalmente rurales de la mayor parte de los países en desarrollo, no es de sorprenderse que las cooperativas de consumidores estén menos difundidas que en los países industrializados y socialistas, donde éstas tienen una gran participación en el mercado de alimentos. Los intentos por trasplantar a los países en desarrollo el modelo Rochdale de cooperativas de consumidores han fracasado numerosas veces. En muchos países, por ejemplo, la India, el papel de las cooperativas minoristas ha sido principalmente el de funcionar como distribuidores de productos esenciales a precios controlados por el Gobierno. Con menos frecuencia su papel ha sido el de promover una competencia efectiva para asegurar que los precios al consumidor fueran más equitativos; existen, empero, excepciones, por ejemplo, Nigeria, acerca de la cual un estudio realizado en 1984 mostró que gran parte de la opinión pública valoraba más positivamente a las sociedades cooperativas que a las empresas privadas; en cuanto al suministro de productos alimenticios y servicios esenciales a precios más bajos. Demasiado a menudo, sin embargo, los precios más bajos ofrecidos por las cooperativas de consumidores han sido el resultado de créditos subvencionados u otro tipo de apoyo al gobierno; cuando se ha retirado o perdido ese apoyo, las cooperativas tropezaron con graves contratiempos, como sucedió en Malasia a comienzos de los años setenta. Posteriormente, gracias al apoyo prestado por el sistema financiero cooperativo malayo y a una decisión consciente de destacar actividades modernas al estilo de los supermercados en las zonas urbanas, el movimiento de consumidores en el país ha conseguido restablecerse sobre una base firme.

A medida que el proceso de urbanización avanza en los países en desarrollo y que los problemas del mismo se vuelvan más agudos, se hace más importante el papel de las cooperativas urbanas. Además de las cooperativas de consumidores y de ahorro y crédito, las cooperativas de vivienda, seguros y las industriales están prestando servicios importantes y reciben cada vez más apoyo exterior. La expansión de las organizaciones nacionales de cooperativas de seguros han recibido mucho apoyo a través de acuerdos bilaterales con cooperativas de países desarrollados patrocinadas por la Oficina de Fomento de Seguros de la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros. En Kenya se ha desarrollado un movimiento relativamente fuerte y ahora se está procurando fortalecer las cooperativas de seguros en África austral a través de un proyecto de la Alianza Cooperativa Internacional. En Malasia, el ramo de los seguros también forma parte del fuerte sector de las cooperativas urbanas.

Así como la persistencia del desempleo ha impulsado el crecimiento de las cooperativas industriales o de trabajo en los países industrializados, en el tercer mundo se está dando una evolución similar. El informe más reciente del Secretario General de las Naciones Unidas señala que la experiencia de Tanzania y de otros países muestra que la inversión necesaria para asegurar el empleo de un trabajador en una cooperativa es menor que en una empresa corriente y que en Nicaragua, las cooperativas de producción en pequeña escala dan ahora el 30 por ciento del empleo industrial total aun cuando utilizan tecnologías muy rudimentarias. El papel de las cooperativas de artesanos es bien conocido en la mayor parte de los países en desarrollo, aunque con frecuencia la incapacidad de éstas para comercializar sus productos se ha limitado. No obstante, como ya se ha experimentado en

los países desarrollados las cooperativas urbanas de este tipo tropiezan con grandes dificultades para avanzar sin ayuda del gobierno, al menos durante el difícil período inicial, cuando a menudo se requiere más capital o capacitación en materia de gestión.

Las cooperativas de vivienda han tenido repercusiones limitadas en los países en desarrollo y no han tenido tanto éxito como en otros lugares, especialmente en los países socialistas. Tal vez porque este sector ha recibido menos asistencia exterior o porque la vivienda no se ha considerado como de primera prioridad para el desarrollo, las cooperativas de vivienda no han desempeñado un papel importante en el desarrollo urbano. El impacto de éstas ha sido mayor en América Latina que en África o Asia, sin duda como consecuencia del mayor grado de urbanización existente en América Latina. Como la urbanización plantea cada vez más problemas en muchos países en desarrollo, el sector de las cooperativas de vivienda tiene un gran potencial de crecimiento.

Se han creado muchos tipos diferentes de cooperativas de vivienda en respuesta a las necesidades locales. Entre éstos figuran las cooperativas con objetivos limitados, organizadas para cumplir servicios específicos en nombre de sus miembros, por ejemplo, adquirir tierra o mejorar asentamientos existentes; otro ejemplo son las cooperativas de propiedad mutua, en las que la cooperativa tiene el título legal de propiedad y la parte correspondiente a cada miembro es igual al valor de su vivienda y su participación en la propiedad común; están también las cooperativas de propiedades con hipotecas múltiples, en las que los miembros tienen el título legal de su unidad y únicamente la propiedad o servicios comunes pertenecen a la cooperativa; por último, existen las cooperativas de participación limitada, en que los miembros no reciben ganancias por su inversión. Como toda forma de desarrollo de la vivienda cooperativa por lo general necesita la iniciativa y ayuda de una organización de apoyo, los movimientos cooperativos como las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos están recurriendo cada vez más al establecimiento de organizaciones de servicios técnicos que presten los servicios técnicos, de capacitación y financieros que sean necesarios.

La vivienda, como el crédito para la producción, forma parte de un sector donde las cooperativas financieras y no financieras han conseguido colaborar eficazmente, a menudo utilizando un fondo renovable facilitado por una organización donante. La Fundación de Vivienda Cooperativa de los Estados Unidos está facilitando actualmente 10 millones de dólares para la concesión de préstamos a través de los sistemas de cooperativas de crédito de Guatemala, Belice, Honduras, El Salvador y Panamá, a fin de fortalecer los sistemas de viviendas cooperativas en América Central.

5. Examen

La capacidad de las cooperativas para prestar servicios a grupos sociales específicos, en particular las personas menos favorecidas, sigue siendo objeto de debate en el seno del movimiento cooperativo. Mientras las cooperativas de los países socialistas casi invariablemente prestan un número de servicios sociales a sus miembros, especialmente a mujeres, niños y personas de edad, los cooperadores de los países industrializados occidentales se dividen entre los que creen que las cooperativas son esencialmente organizaciones privadas con una orientación predominante y casi exclusivamente económica y aquellos que creen que las cooperativas, aunque operan eficazmente en el mercado, también deben ser sensibles a sus responsabilidades sociales. La idea de una revisión anual social de cuentas en la que se planifican las actividades sociales de la cooperativa y a fin de año se rinde cuenta de las mismas a sus miembros al igual que se hace con el rendimiento económico, está obteniendo cada vez más apoyo en Europa y América del Norte.

Esta cuestión se hace cada vez más difícil debido a las enormes disparidades económicas y sociales existentes en la mayor parte de los países en desarrollo. Un debate especialmente vivo gira en torno del papel de las cooperativas en la prestación de servicios a los grupos más pobres de la población pobre, que se han convertido en un objeto especial de muchos organismos gubernamentales y no gubernamentales de desarrollo.

La conclusión de la mayor parte de los investigadores que han estudiado esta cuestión es que las cooperativas de la mayor parte de los países en desarrollo no hacen participar ni prestan servicios a la gran mayoría de los más pobres de la población pobre cuando éstos se definen como campesinos sin tierra y otros grupos especialmente desfavorecidos. Esto no puede sorprender ya que, para establecer una cooperativa eficaz, se requiere cierta iniciativa y conocimientos individuales de los que a menudo carecen esos grupos menos favorecidos. Asimismo, las cooperativas por lo general no son lo suficientemente grandes como para introducir por sí mismas cambios en los sistemas económico y político que contribuyen al subdesarrollo. Una de las pocas excepciones a las limitaciones generales de la actividad cooperativa en este terreno es el sistema de cooperativas lecheras y de semillas oleaginosas en la India, patrocinado por la Junta Nacional de Desarrollo Lechero. En este caso, esa Junta ha sido lo suficientemente fuerte como para insistir en las necesarias precondiciones de éxito; por ejemplo, se rehusa a emprender proyectos en estados que no han enmendado su legislación cooperativa para permitir a las cooperativas iniciadas por la Junta a operar con eficacia y ha establecido cooperativas únicamente cuando se había garantizado la plena participación de las mujeres y de las castas previstas.

Sin embargo, decir que las cooperativas por lo general no han generado grandes cambios sociales no equivale a decir que no han satisfecho los intereses de los pobres. Los pequeños agricultores con una o dos hectáreas de tierras, se han beneficiado en muchos países a través de servicios agrícolas o programas de comercialización. Las cooperativas de crédito se han establecido para satisfacer las necesidades de los grupos de bajos ingresos en zonas rurales y urbanas; en Indonesia, por ejemplo, se han creado cooperativas de crédito con la garantía común de vendedores ambulantes y en Tailandia las cooperativas de crédito han permitido a los habitantes de las barriadas más pobres construir viviendas decentes.

El informe más reciente del Secretario General de las Naciones Unidas sobre experiencias nacionales en la promoción del movimiento cooperativo presenta una buena panorámica de los problemas que han experimentado las cooperativas en la prestación directa de servicios a grupos como mujeres, niños, minusválidos y personas de edad.

En el estudio se observa que muchas veces las barreras que impiden la plena integración en la sociedad de las mujeres y esos otros grupos de la población obstaculizan también la plena participación de éstos en las cooperativas. Mientras las políticas nacionales no den más prioridad a la atención de las necesidades de desarrollo de esos grupos es poco probable que las cooperativas puedan hacer algo más que dar una contribución limitada.

En una publicación reciente sobre la mujer en las cooperativas, el Comité para la Promoción de la Ayuda a las Cooperativas (COPAC) ha señalado muchos de los obstáculos que impiden a la mujer tener una mayor participación en las actividades cooperativas; entre esos obstáculos figura la falta de tiempo, restricciones de orden jurídico, limitaciones impuestas por la tradición y falta de educación y entrenamiento. No obstante, se están haciendo esfuerzos considerables por promover una mayor participación de la mujer. El decenio de las Naciones Unidas para la Mujer ha centrado más atención en este problema y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mu-

jer (UNIFEM) ha asignado más de 5 millones de dólares al desarrollo cooperativo. El programa de cooperativas de la OIT ha comenzado a hacer hincapié en el establecimiento de precooperativas para la mujer y sigue prestando apoyo a proyectos cooperativos con participación de la mujer. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha publicado recientemente **Women in Agricultural Cooperatives**, como parte de apoyo que presta para fomentar una mayor participación de la mujer en el desarrollo rural. La Alianza Cooperativa Internacional, por su parte, tiene proyectos encaminados a promover una mayor participación de la mujer en sus tres oficinas regionales e históricamente ha prestado una atención especial a la necesidad de educar y entrenar a las mujeres en países en desarrollo.

Cabe observar que los movimientos cooperativos y ministerios nacionales también están prestando mayor atención a esta cuestión. En Sri Lanka, se escogió a sociedades cooperativas de actividades múltiples para educar a mujeres en los sectores de la nutrición, la salud y la planificación familiar. En África, las mujeres han participado ampliamente en las cooperativas de ahorro y crédito; se calcula que al menos el 75 por ciento de los 22.000 miembros de la Liga de Cooperativas de Ahorro y Préstamo de Lesotho son mujeres y éstas trabajan en todas las esferas del desarrollo y la gestión del sistema de cooperativas de crédito. Tal vez debido a diferencias culturales, los esfuerzos por promover la participación de la mujer en actividades cooperativas en América Latina y el Oriente Medio no han alcanzado aún las dimensiones de los desplegados en Asia y África.

Como se ha observado con frecuencia, la legislación impone grandes obstáculos a la participación de la mujer en las cooperativas porque la posibilidad de hacerse miembro de cooperativas agrícolas en muchos países está vinculada a la propiedad de la tierra, a la que no tiene derecho la mujer.

En los países socialistas, en cambio, la integración de la mujer en los movimientos cooperativos ha tenido mucho éxito y, conforme al estudio del COPAC, es donde se está más cerca de que las mujeres participen en las juntas cooperativas, lo que es un reflejo de la participación general de las mujeres (en la URSS y otros países socialistas, aproximadamente el 45 por ciento de los miembros de cooperativas son mujeres). En Europa occidental, las mujeres participan ampliamente en la cooperativa de consumidores y en América del Norte en las cooperativas de crédito, pero no se dispone de estadísticas separadas que indiquen el grado de participación de la mujer.

La mayor participación de las personas jóvenes plantea problemas similares en las cooperativas de todo el mundo. Un informe preparado para la reunión de 1983 del Comité Central de la ACI indicó que sólo una minoría de las cooperativas tenía secciones o programas especiales encaminados a promover la participación de las personas jóvenes. Polonia es una gran excepción en este sentido pues tiene muchas cooperativas de estudiantes, vivienda, deportes y de otro tipo financiadas por el sistema cooperativo en beneficio de la juventud. El Año Internacional de la Juventud, 1985, centró la atención de los ámbitos cooperativos en esta cuestión y llevó a que la ACI y el Supremo Consejo Cooperativo de Polonia organizaran en Polonia una conferencia para examinar la manera de promover la actividad cooperativa entre los jóvenes, en particular en los países en desarrollo. Pakistán es un ejemplo de país cuyo Gobierno presta apoyo a las cooperativas para que ayuden a los jóvenes a establecerse en actividades económicas independientes. Asimismo, los problemas de desempleo de los jóvenes han impulsado el establecimiento de organizaciones de desarrollo cooperativo en el Reino Unido, muchas con un amplio apoyo del Gobierno, para promover el establecimiento de cooperativas de propiedad de los trabajadores.

La información acerca de las actividades cooperativas para contribuir a satisfacer las necesidades de los minusválidos se amplió mucho en 1985 con la publicación de un estudio conjunto del COPAC y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social y Asuntos Humanitarios (CSDHA) en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para los Impedidos. En este estudio se indica que en muchos países en desarrollo de África, Asia, el Oriente Medio y América Latina existen cooperativas para minusválidos. En la mayor parte de los países industrializados existen pocas de esas cooperativas y esas pocas están muy dejadas entre sí; son más corrientes, empero, en Europa Occidental. El sistema más amplio de "cooperativas de minusválidos" es el que existe en Polonia, donde esas cooperativas se benefician de una asistencia estatal consistente en exenciones de impuestos y condiciones de préstamos favorables por dar empleo a personas minusválidas. Esas cooperativas han conseguido facilitar empleo productivo y rehabilitación profesional y social. Las cooperativas de vivienda en los países socialistas e industrializados por lo general también procuran ayudar a personas minusválidas a través de contribuciones de los miembros o de técnicas especiales de construcción destinadas a satisfacer las necesidades específicas de vivienda de esas personas.

Otro grupo minoritario, cuyo tamaño está creciendo rápidamente, es el de las personas de edad. Este constituye un problema mayor en los países industrializados y socialistas, donde el número de personas de edad es cada vez mayor que en los países en desarrollo, donde la edad media de la población sigue siendo relativamente baja y los lazos y tradiciones familiares son más fuertes. Como en el caso de los minusválidos, el COPAC y el Centro de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social de Asuntos Humanitarios realizará un estudio conjunto para suministrar más información acerca de este sector relativamente inexplorado de la actividad y el potencial de las cooperativas.

Conclusión

El carácter universal de las cooperativas, que puede comprobarse examinando la información estadística, evidentemente no lleva aparejada una gran uniformidad en la estructura, actividades o logros de las mismas. Un examen de los países, sectores y grupos sociales probablemente dará la impresión de que en el movimiento cooperativo mundial existen muy pocos elementos comunes,

Sin embargo, desde otra perspectiva, las semejanzas son evidentes. La gestión democrática y la participación de los miembros, aunque por sí mismas no sean garantía de éxito, se encuentran en toda cooperativa eficaz. Pese a todos los problemas con que se ha tropezado, los gobiernos, las organizaciones de desarrollo y el público en general sigue teniendo fe en las soluciones cooperativas. De especial pertinencia en este seminario es el hecho innegable de que en todos lados las cooperativas están muy influenciadas por las políticas gubernamentales y los sistemas económicos y políticos de los países donde operan. En su último informe sobre la materia, el Secretario General de las Naciones Unidas dice que aún la cooperativa mejor administrada no puede seguir siendo financieramente viable si el gobierno mantiene los precios de sus productos artificialmente bajos, en favor de ciertos grupos de la sociedad, sin controlar los costos. No se puede esperar que las cooperativas hagan muchos progresos en la integración de la mujer, las personas minusválidas y los jóvenes mientras la legislación del país no atienda al mejoramiento de esos grupos de la población. Una cooperativa tampoco puede ser una isla en la sociedad y no verse afectada por las tendencias económicas, sociales y políticas más amplias que ordenan las vidas de los ciudadanos corrientes.