

# Las cooperativas y el desarrollo rural latinoamericano

Por Rafael CARBONELL DE MASY

Del 9 al 13 de diciembre de 1985, bajo patrocinio de la FAO se celebró la Primera Consulta sobre el Programa de Participación de Cooperativas Agrícolas en el Desarrollo Rural (PACODER) en América Latina y el Caribe (1).

La Consulta respondía a una problemática ya crudamente reiterada en 1979 con ocasión de la Conferencia Mundial de Reforma Agraria y Desarrollo Rural: grandes mayorías de la población rural quedaban excluidas de los beneficios del desarrollo rural por carecer de medios o de capacidad de participación.

Si la participación adquiere así rango de elemento fundamental en el desarrollo rural, las *organizaciones representativas de la población rural* juegan entonces una función clave ante la insignificancia de los campesinos o de sus minúsculas organizaciones aisladas.

Dentro de las organizaciones representativas de los agricultores cabe recalcar la función de las cooperativas agrícolas.

Pero ¿representan verdaderamente a los agricultores, contribuyendo al desarrollo rural? El seguimiento de la realidad cooperativa en múltiples zonas rurales de países asiáticos y africanos ha llevado a la FAO a una doble política: por una parte, a establecer acuerdos con diversos Gobiernos, garantizando la autonomía de las cooperativas al igual que de cualquier organización representativa de la población rural; por otra, a iniciar programas encaminados a mejorar la gestión de las cooperativas especialmente relacionadas con la mayoría de los agricultores, aquellos con escasos recursos.

En América Latina durante el período de proliferación de gobiernos militares, no particularmente preparados para la participación en el desarrollo rural, un equipo del Instituto de las Naciones Unidas de Investiga-

---

(1) La conferencia contó también con el apoyo del Instituto Panameño Autónomo Cooperativo. Como uno de los 25 expertos contratados para la Consulta a título personal participé en ella. Al exponer sobre los principales temas debatidos, en modo alguno pretendo interferirme con las recomendaciones que oportunamente la FAO presente a los gobiernos de países latinoamericanos.

ciones para el Desarrollo Rural dio a conocer un informe sobre "Cooperativismo, su fracaso en el Tercer Mundo". Informe inoportuno, metodológicamente incorrecto, con generalizaciones que nada orientan respecto a los problemas reales denunciados (2).

Entre las utopías de una reorganización social que de la noche a la mañana transformase el país, o de un nuevo cooperativismo sensible a todos los necesitados y capaz de resolver sus problemas, las cooperativas parecían condenadas al fracaso o a expresar frecuentemente el conformismo de una pequeña burguesía aliada a la oligarquía en el ámbito rural.

Las ideologías amenazaban al cooperativismo como también los proyectos unilaterales del desarrollo rural. Sobre argumentos de eficiencia y de equilibrio en la balanza comercial, eran favorecidas las grandes explotaciones, así como las inversiones condicionadas a productos de exportación, desatendiendo las tecnologías y las producciones adecuadas a países con un alto costo de capital en comparación con los recursos naturales y humanos.

Sin afán de sintetizar la experiencia rural, no podemos ignorar los positivos logros de organizaciones campesinas (cooperativas y otras formas asociativas) que han contribuido a que sus asociados, primordialmente agricultores con escasos recursos, mejoren económica, técnica y socialmente, con una atención particular hacia el mercado interno.

Adrede, la mencionada Consulta de la FAO convocó para el intercambio de estas experiencias positivas, sometiendo a debate la validez de los factores que explicaban el éxito y llegando a conclusiones que intentamos exponer.

El tamaño de cooperativas en los casos analizados oscilaba entre 200 y 2.000 asociados: desde la que anima a una pequeña comunidad rural con sus secaderos de té, de hierba mate, almacén de consumo y servicio de maquinaria común (Cooperativa Agrícola Ruiz de Montoya, en Misiones, Argentina) hasta cooperativas que regionalmente influyen en una producción intensiva (agrícola, avícola, porcina, etc., como la Cooperativa de Servicios Múltiples Juan XIII, de Panamá, o la Cooperativa Agrícola Industrial de Tierra Blanca, Costa Rica, con mayor énfasis en la producción hortícola), pasando por cooperativas especializadas como la Central de Cooperativas del Valle de Sadía, Perú, que agregaba ingresos por la producción y comercialización de café a quienes ejercen otra actividad temporal o permanentemente (artesanía, minería, etc.).

Sugestivos informes sobre la realidad cooperativa en Brasil, Colom-

---

(2) APHORPE, R., FALS BORDA, O., INAYATULLAH y otros, *Cooperativismo: su fracaso en el Tercer Mundo* (título original: Rural Cooperatives as Agents of Change A research report and a debate, Geneve, 1975), Bogotá, 1977. EL UNRISD publicó juntamente la crítica de la Alianza Cooperativa Internacional (p. 63-73).

FALS BORDA en *El Reformismo por dentro en América Latina* (México: Eds. Siglo XXI, 1976) habla de introducir formas más adecuadas de organización que busquen la transformación de la sociedad entera, sin orientar concretamente sobre las mismas.

bia, Chile, Ecuador, República Dominicana, Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua, concentrando la atención sobre experiencias concretas, enriquecieron el panorama. Tampoco faltó la alusión a la problemática del tejido mejicano o a la moderna "agroindustria" apoyada por agricultores de recursos muy diversos.

### **La descentralización, indispensable para la participación**

Como punto de partida y rasgo común a las experiencias positivas analizadas, la participación rural coincide con políticas gubernamentales que aceptan descentralizar "las decisiones para propiciar la participación comunitaria", y, en especial, "la participación institucionalizada, a través de cooperativas y otras entidades asociativas de campesinos y de sus familias" (3).

No podemos negar que hasta planes y programas designados como de desarrollo rural integrado insisten en la participación de los campesinos, de la familia rural y de las diversas organizaciones agrícolas en cuanto equivale a una aceptación voluntaria de políticas y líneas de acción ya definidas. Se trata, pues, de la *participación como medio*. No aparece el planeamiento en el desarrollo rural como un proceso de creciente capacitación y participación de la población rural en el análisis y solución de sus propios problemas; en otras palabras, no aparece *la participación como fin* (4). El hecho de aceptar este último concepto implica perspectiva pluridimensional. El desarrollo rural no se restringe a lo técnico y económico; abarca también lo cultural, social, político, etc.

La participación en las diversas formas asociativas (incluidos los partidos políticos) permite llamar la atención sobre aquellas políticas (por ej., una reforma agraria) que muy excepcionalmente y en un ámbito reducido podrían ser atendidas por organizaciones con recursos tan limitados como las cooperativas agrícolas.

Y aunque abundasen sus recursos, no corresponde a las cooperativas sustituir a las entidades gubernamentales en políticas de ámbito general. La deseable descentralización referida a la participación cooperativa coincidirá con "entidades de gobierno local y regional que se ocupen de formular políticas de desarrollo de proyectos con participación de organizaciones cooperativas".

La "capacitación como un proceso orgánico" alimenta la autonomía cooperativa si va dirigida a "elevar la calidad del cooperativismo" y a su independencia de las fuentes de apoyo, diseñando su contenido y método en función de las necesidades detectadas en la base societaria".

El apoyo inicial ha de generar el autoapoyo, la generación y uso más

(3) Salvo otra expresa referencia, cualquier texto entre comillas está tomado de las actas de conclusiones de la Consulta mencionada al principio de este capítulo.

(4) OAKLEY, P. -MARSDEN, D., *Approaches to participation in rural development* (Geneve: OIT, 1984).

racional de los recursos según necesidades prioritarias de los asociados. En la medida que el subdesarrollo necesite el impulso coordinado de una política pluridimensional (financiera, energética, industrial, sanitaria, educativa, etc), las cooperativas desempeñarán "su papel impulsor del desarrollo rural" en cuanto incorporen y usen adecuadamente los recursos pertinentes.

¿Participa el campesino a través de cooperativas, en la política, estrategias y programas de desarrollo rural en América Latina? La Consulta recomienda a la FAO el estudio de "las modalidades que toma esta participación, su contenido y forma que la hacen efectiva", "prestando especial atención a las formas objetivas de seguimiento y medición". El intercambio de experiencias permitirá la reiteración de los aciertos observados y analizados.

El "apoyo estatal" no soluciona los problemas de fondo si no estimula a la propia comunidad para que participe en el uso racional de sus recursos, asentando las bases para un desarrollo rural duradero. Tanto la entidad pública como la privada relacionadas con este desarrollo han de concentrar sus esfuerzos primordialmente en las tareas que de manera ineludible compete a cada una, y hacerlas bien. Coordinación y apoyo no equivalen a confusión y ambigüedad a la hora de fijar responsabilidades.

Si aceptamos al hombre como protagonista del desarrollo, bastante lugar ocupado por la centralización de las decisiones (técnicas, económicas, sociales, políticas, etc) y el acaparamiento del poder, lo ha de ocupar la descentralización de las decisiones y un poder justamente redistribuido.

### **De la participación espectacular a la participación al servicio de las bases**

Cuando condicionamos la participación y la descentralización a la existencia de las condiciones previas, siempre ampliables en número y perfectibles en calidad, la participación, particularmente en las zonas rurales, evoluciona tan lenta como imperceptible.

Quienes testimonian el retorno a la democracia en numerosos países latinoamericanos han comprobado cómo pequeños aportes e iniciativas locales animan sensiblemente la comunidad rural, ya no desconcertada y pedigrüña ante la poderosa Administración Pública.

No soñamos en alteraciones demasiado rápidas y espectaculares como para ser sinceras. Ni la transferencia del poder político al partido o partidos mayoritarios, cambia de inmediato y con acierto las actitudes de los funcionarios públicos, ni las diversas organizaciones representativas sirven eficazmente a los intereses prioritarios de sus miembros, sólo por la participación en el poder y en las decisiones.

Mentiríamos si propusiéramos el modelo ideal de participación al servicio de las bases. Al igual que en la fijación de las "condiciones pre-

vias", tampoco disponemos de la "guía segura" que garantice la participación añorada en el menor tiempo posible, el éxito espectacular.

La movilización de campesinos con motivo de una marcha o de una asamblea para expresar apoyo o repudio, aun superando la espectacularidad del desfile, no constituye el ambiente adecuado para el acierto en las soluciones apropiadas a los problemas vividos por grupos con necesidades y recursos no siempre iguales. Sin el oportuno discernimiento entre los intereses prioritarios comunes y los específicos de uno o varios grupos, nunca lograremos esa participación desde unas bases conscientes de integrar recursos y actividades gradualmente, según la importancia y urgencia de objetivos.

El acceso a una información válida y significativa para cada grupo autónomo o inserto en una organización; la difusión de informaciones importantes para la población rural afectada; la consulta sobre diversas alternativas; la designación de los delegados; la oportuna rendición de cuentas: he aquí formas concretas de participación al servicio de las bases. Si no degeneran en el mero formalismo, evidenciarán que la participación espectacular sirvió para una toma de conciencia y no desembocó en la manipulación con desenlace festivo o trágico.

Cualquier postura extrema, por promisoría que se presente, frustra. La misma colaboración de grupos espontáneos, hartos satisfechos, flaquea de improvisación o de aislamiento cuando no otean el horizonte común y a largo plazo. Pero entre los extremos de la participación espontánea y la impuesta como medio, caben diversas formas de participación estimulada, inducida y coordinada en función de las necesidades, los recursos y las capacidades diversas. La función consultiva, asesora y coordinadora de una entidad pública respecto a entidades inferiores, o de una organización privada respecto a sus grupos asociados, exige mayor capacitación técnica y pedagógica; así como una actitud más sensible a las necesidades y a los recursos, particularmente humanos, de quienes, quizá, hayan sido menos escuchados, o, quizá como trámite previo a la recepción de los "paquetes de soluciones" paternalmente impuestos.

La diversidad de circunstancias y el mismo proceso de participación justifican la presencia, como organismos de apoyo, de entidades gubernamentales o instituciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural. Simultáneamente ninguna forma asociativa acapara la representatividad del complejo mundo rural, con exclusivismos (5). La

---

(5) En julio de 1979 la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, reunida en Roma, adoptó una Declaración de Principios y Programa de Acción, editados como la "Carta del Campesino." Uno de los fundamentos de este Programa es el siguiente: "El progreso nacional basado en un crecimiento con equidad y participación exige una redistribución del poder económico y político, una mayor integración de las zonas rurales en los esfuerzos nacionales de desarrollo, con más amplias oportunidades de empleo e ingresos para la población rural, y el fomento de asociaciones de agricultores, cooperativas y otras formas de organizaciones democráticas, voluntarias y autónomas de productores primarios y trabajadores rurales". (FAO, *Carta del Campesino*, 1981, p. 4). 145 gobiernos representados en la mencionada Conferencia han dado el mandato a la FAO "de ayudar a los Estados Miembros en la ejecución de las disposiciones de este importante documento".

desconfianza ante cooperativas con socios demasiado numerosos y dispersos como para posibilitar la participación o ante diversos mecanismos que la filtran (6) ha motivado la creación de otras formas asociativas más fácilmente comprensibles por las bases (7). Sin rechazar tal estrategia, cabe también plantear la viabilidad de una estrategia encaminada a potenciar la representatividad y participación de las bases a través de grupos más reducidos y en contacto con los problemas vividos diariamente.

Desde el primer día, la Consulta se ocupó más del edificio de la participación al servicio de los campesinos, especialmente con escasos recursos, que de la fachada cooperativa. De hecho, existen cooperativas que han dejado de funcionar como tales o, quizá, nunca lo hayan pretendido (8). Al mismo tiempo, organizaciones campesinas con diversos nombres han logrado aunar representatividad y eficiencia, dentro de sus modestas posibilidades.

#### **Financiamiento proporcional al compromiso asumido, pero productivo**

La reiteración de algunos vocablos (individualismo, deuda, explotación, burocracia, etc.) parece prejuzgar las únicas causas del subdesarrollo rural sin que un análisis serio las determine empíricamente hasta en la misma raíz de los rotundos vocablos utilizados.

Si prevalece el criterio de que para el desarrollo rural no basta quererlo, sino además es preciso saberlo y poderlo realizar, cualquier omisión parcial en este criterio, genera desaliento y frustraciones.

Cuando los planes y programas penden del agente externo a la comunidad (entidad estatal o no estatal), el agente deviene norma y motor del desarrollo. Los cambios en quienes detentan el poder en esas entidades o incluso el de los propios funcionarios que las representan pone en peligro la continuidad en las sucesivas etapas de un plan (?).

Por el contrario, sobran ejemplos de agrupaciones campesinas, hoy día fuertemente endeudadas, pese haber contado con autonomía y ventajosos créditos. La complejidad y riesgo del proyecto rebasaba la capa-

---

(6) La misma concurrencia a la Asamblea general de socios, la timidez para hablar en público, la elección de dirigentes según criterios de competencia probada para resolver problemas económicos y técnicos, frecuentemente propios de agricultores con un nivel mínimo de recursos, etc.

(7) Comités de agricultores, precooperativas, comunidades de base, etc.

(8) Por ej., en Ecuador la entrega de las tierras baldías del Estado, afectadas por planes de Colonización o de Reforma Agraria, se hizo entre 1964 y 1978 en forma colectiva a las agrupaciones constituidas ad hoc (cooperativas, comunas, colonias, etc.). Los terrenos asignados eran cultivados en forma comunitaria hasta el cumplimiento con el pago. Una vez adquirida la propiedad, era repartida en lotes individuales, y la cooperativa desaparecería. A menudo, ni siquiera había existido cuando los integrantes del grupo presentaban intereses contradictorios o cuando la corrupción de los dirigentes mermaba el "ya escaso espíritu comunitario" (Cfr. Centro de Estudios Cooperativos, *Cooperativismo y desarrollo rural, la experiencia latinoamericana*, Quito, 1984: Pontificia Universidad Católica del Ecuador, p. 25 y sig.).

cidad de planeamiento y control por parte de las agrupaciones campesinas (9), aun con el apoyo (?) del agente externo a la comunidad.

El desarrollo que aquí subrayamos implica descentralización: es decir, un sistema de centros de crecimiento con dimensiones diferentes porque son accesibles a la población rural y con características funcionales (diversas *conexiones* entre capacidades productivas: conexiones técnicas, económicas, de comunicaciones, etc.) que puedan desempeñar un papel importante en el fomento de un desarrollo regional más extenso (10). Tal enfoque crea un proceso activo de planteamiento, en vez de elaborar un plan comprensivo regional acabado; traza políticas con un sentido de indicación y ajuste, desagregando los problemas hacia subproblemas y decisiones adoptables gradualmente.

La concentración de la tarea pública en la infraestructura facilita la participación privada en la estrategia de las estructuras.

A medida que las obras de infraestructura —regadíos, carreteras, centros de formación, etc.— multiplican el potencial productivo de la región, la organización de los agricultores es indispensable para que participen en la orientación de sus cultivos y producciones animales hacia el mercado, probablemente más distante (11).

Si una condición principal para el otorgamiento del crédito es la garantía de la propiedad, los agricultores con escasos recursos apenas aprovecharán el potencial productivo de la región.

(9) Entre 1968 y 1985, según datos hechos públicos, las cooperativas azucareras peruanas acumularon pérdidas por valor de 2.217 millones de dólares, situándose al borde de la quiebra.

Durante el anterior gobierno, de corte liberal, se aceleró un proceso de distribución de las propiedades comunales y cooperativas que para pago de sus deudas malvendían maquinarias agrícolas, no pocas veces adquiridas en exceso durante los años de crédito barato. En la redistribución de la tierra unas veces se interesaban campesinos socios, deseosos de aumentar la producción familiar de alimentos, y de encontrar estímulos a la productividad, otras trabajadores eventuales casi "permanentes" contratados por los socios propietarios que ayer fueron campesinos asalariados; así como también empresarios agrícolas, profesionales ilusionados con una empresa agrícola, etc.

Una *vía intermedia* entre la distribución de la extensa propiedad comunitaria o cooperativa y el mantenimiento de unidades de producción demasiado complejas para que las administren representantes de antiguos asalariados, consiste en la asignación de lotes a grupos más reducidos dentro de la comunidad. En este sentido son valiosas las experiencias fomentadas por el CIPCA (Centro de Investigación y Promoción Campesina) en Piura (Perú), región de propiedades comunitarias con más de 300 años.

(10) RONDINELLI, D. A., *Applied Methods of Regional Analysis —The Spatial Dimensions of Development Policy* (Boulder, Colorado, 1985). El autor rechaza tanto los esquemas de concentración industrial como el despilfarro de servicios económicamente injustificados. Para la población rural demasiado dispersa habrá que planear el acceso a los servicios o la alternativa de reubicación.

(11) Es también aconsejable la organización de los beneficiarios de un proyecto para mejor control de los presupuestos asignados a mejorar la capacidad productiva y los servicios. En este sentido la recuperación de la democracia, aun con sus limitaciones y dificultades, ha cuestionado el uso de ingentes recursos supuestamente destinados a beneficiar a numerosos agricultores: por ej., en el nordeste de Brasil, en el sur de Perú (proyecto Mages), etc.

Si la injerencia de la Administración Pública no está definida, aun so pretexto de proteger la propiedad indígena, suele predominar la falta de estímulo y también de bienestar en sus residentes. Basta recordar a no pocos "ejidos" en Méjico.

“Las cooperativas integradas por socios de escasos recursos, deben ser un instrumento de mejorar a la vez la capacidad productiva de sus asociados y la distribución de la riqueza creada. Entonces un sentido dinámico del crédito no ha de basarse tanto en las garantías patrimoniales como en la capacidad de producción, periódicamente comprobada en proyectos llevados a cabo con eficiencia y eficacia.”

Eficacia en el logro de objetivos aceptados activamente por los asociados; eficiencia en el uso económico de los recursos.

Para evitar o reducir las posibles arbitrariedades o divisiones cooperativas en el financiamiento, conviene “estimular y robustecer las fuentes de financiamiento cooperativistas” (cooperativas de ahorro y crédito, bancos cooperativos) por razón de que atiendan a “las necesidades peculiares del cooperativismo y al menor desarrollo relativo de sus unidades de jurisdicción rural” y cuenten “con representación de la base”.

Porque tales razones rechazan el despilfarro tanto a nivel regional como nacional, importa establecer y fortalecer “organismos cooperativos” de “auditoría y control para dar completo seguimiento al uso de los fondos de las cooperativas y verificar la correcta aplicación de los recursos financieros y la adecuada utilización y conservación de los haberes de las cooperativas”.

En el caso de agricultores de escasos recursos para que sus “necesidades prioritarias sean correctamente interpretadas y expresadas en proyectos cooperativos viables, tanto desde el punto de vista técnico como desde el económico y financiero, es fundamental la auditoría periódica, no sólo formal, sino real acompañada de una evaluación de las distintas alternativas que la cooperativa tiene para contribuir con sus proyectos al bienestar de sus asociados”.

Ante el peligro de que estas evaluaciones caigan en apreciaciones subjetivas o vinculadas a circunstancias transitorias, conviene apoyar el desarrollo de investigaciones interdisciplinarias y que tal investigación sirva para orientar las actividades y la formación cooperativa.

“Dentro de las instituciones que pueden prestar estos servicios de investigación, formación y asesoramiento (sin carácter exclusivo), reconocemos la importancia de los institutos universitarios relacionados con el movimiento cooperativo” (12).

La racionalidad en el proyecto y la eficiencia en su ejecución no sólo benefician a los agricultores asociados, relacionando sus actividades personales con los servicios comunes; crean, a la vez, una fuente de autofinanciación, inseparable de una autonomía económica. Esto supone que los agricultores apuntan a fines y ventajas a largo plazo.

---

(12) Como centros de influencia nacional e intercambio de experiencias y metodología mencionamos a los nueve agrupados con la sigla CIUDEC, Centros Universitarios de Investigación y Educación Cooperativa, constituida como sociedad civil en Lima en orden a colaboración internacional. El Centro de la Universidad Católica de Chile, con personal especialmente cualificado, fue eliminado por disposición del gobierno de Pinochet.

Dada la repercusión del ahorro obtenido e invertido productivamente en áreas rurales, nada extraña que la Consulta recomiende "propiciar esquemas de incentivos tributarios dirigidos a facilitar la retención de excedentes e incrementar los aportes de los socios", al igual que a "estimular mediante exenciones fiscales las donaciones, legados y otras cesiones en favor de las cooperativas agropecuarias".

### **Gestión con claridad de fines y objetivos**

La validez de una institución como la cooperativa depende de una clara visión de "objetivos y medios", "de inquietudes y aspiraciones" societarias, en orden a "determinar sin equívocos la modalidad de gestión que sería el instrumento para lograr estos fines".

Ni la somnolencia a propósito de fines irreales o irrealizables, ni el trajín diario en pro de los asociados o de otros intereses sin matizar las características de la gestión. Si la participación pretende mejorar económica y técnicamente a los socios, a la par que asumen una actitud de protagonistas en el grupo social, la cooperativa, el desarrollo de "ésta debe responder a un planteamiento integral, facilitando la participación de los socios, según las condiciones y circunstancias de las actividades (dimensión y complejidad)".

La experiencia internacional enseña que ciertos factores favorecen la participación: los socios colaboran en cuanto las *actividades y proyectos* seleccionados resultan *económicamente viables*; la colaboración crece cuando *la suma de beneficios compensa la suma de sacrificios de los asociados*, y cada uno experimenta esa oportuna y equitativa compensación; aun cuando la cooperativa no responde a todas las necesidades y aspiraciones, gana el apoyo de sus asociados, si la selección de las actividades atiende prioritariamente *a satisfacer las necesidades mínimas de la mayoría de los miembros*; se facilita la participación si las actividades con de tal índole que *fomentan una interacción* entre los asociados o entre la dirección de la cooperativa y sus miembros; *interacción intensa y continua* por guardar relación las actividades de la cooperativa con las de los asociados, sus familiares, amigos, comunidad (por ej., producción y comercialización agraria, distribución de insumos o factores productivos, diversificación de cultivos y abastecimiento con productos de granja para el área o región); en una cooperativa con numerosos asociados, objetivos múltiples y actividades productivas diversas, la formación de pequeños grupos basados en intereses comunes estrecha la colaboración y facilita un control por objetivos o la oportuna asignación de tareas, no distrayendo la atención de las actividades prioritarias comunes; "la asignación de funciones a los miembros debe ser coherente con sus aptitudes y su capacidad para desarrollar las actividades seleccionadas", dentro de una estructura flexible en función de objetivos claros del grupo, organizado con arreglo a sus propias necesidades (13).

(13) FAO, *Una guía para gerentes de cooperativas de pequeños agricultores*: Roma, 1984.

Tan peligrosa resulta una estructura flexible con fines entremezclados como una estructura rígida de organización, por más que en nombre de la racionalidad niegue aquellas distintas modalidades de participación al servicio de las bases.

A partir de las experiencias probadas en medios latinoamericanos valen la pena "los modelos de gestión administrativa adaptados a las diversas facetas de la evolución de las sociedades, tanto de la cooperativa individual como de la de segundo y tercer grado".

En la capitalización de las experiencias y para "reforzar la capacitación como proceso continuo en pos del mejoramiento en la gestión cooperativa" se recomienda a la "FAO la suscripción de convenios con los Gobiernos o instituciones no gubernamentales relacionadas con el desarrollo rural" y el establecimiento de un intercambio permanente latinoamericano entre dirigentes y técnicos que están en la conducción y desarrollo de las organizaciones cooperativas o instituciones" que las apoyen.

Particularmente "se solicita a la FAO que asesore a los Gobiernos" para que las "cooperativas agrícolas formadas por pequeños productores" cuenten con la apropiada asesoría y asistencia técnica.

### **Participación, eficiencia y autonomía**

En contraposición a la pasividad aun del mero ejecutor de órdenes superiores, la ineficiencia en el uso y conservación de los recursos y una dependencia que ahoga cualquier iniciativa, la Primera Consulta sobre el Programa de Participación de Cooperativas Agrícolas en el Desarrollo Rural ha insistido en participación —tanto en los resultados como en el proceso de tomar decisiones—, en eficiencia y en autonomía.

Dentro de la limitada influencia de las cooperativas tal como aquí las entendemos, constituyen un proceso de participación al servicio de las bases, deseable económica, social, política y técnicamente.

Presuponen un ambiente democrático donde "el marco legal facilite, o, al menos, no obstaculice, la formación de cooperativas" y los Gobiernos adopten "una política de descentralización", propiciando "la creación de condiciones" favorables a la participación de los agricultores con escasos recursos, mejorando a la vez la capacidad productiva y la distribución de la riqueza o valor agregado creados.

Cualquier institución o entidad gubernamental o no gubernamental que intente apoyar a las cooperativas en el desarrollo rural no puede eliminar alguno de los tres elementos citados: participación, eficiencia y autonomía.

En bastantes ambientes la ayuda de instituciones religiosas o simplemente no gubernamentales, sensibles a los campesinos de escasos recursos, hiere, a veces, un malentendido prestigio de gobiernos autoritarios, incluso en el caso de cierta pseudopopularidad. ¿No ocurre que la

vilipendiada intromisión de tales instituciones llena el vacío de una Administración Pública apenas preocupada por una mejor creación y distribución de la riqueza creada en favor de las clases sociales menos pudientes?

Aquí también el retorno a la democracia pone en relieve la altura de miras de gobiernos (nacionales, provinciales o locales) que, conscientes de la descentralización, alientan toda iniciativa y esfuerzo al servicio de la mayoría. En vez de acaparar el poder, son gobiernos que lo comparten como servicio y se enraizan en comunidades económica, social y políticamente sanas y vigorosas.

Con todo, no negamos la injerencia de instituciones religiosas o simplemente no gubernamentales cuando no respetan la autonomía legítima de aquellas instituciones que incluso promueven o, en tiempos difíciles, salvan. A lo largo de las exposiciones y debates de la mencionada Consulta Regional se aludió, repetidas veces, a la función positiva desempeñada por la Iglesia Católica en el apoyo, aliento y esfuerzo educativo al servicio de una constructiva participación campesina en el desarrollo rural a través de cooperativas u otras formas asociativas (14); pero también se insistió en el respeto a la autonomía, sabiéndose retirar a tiempo de una sobreprotección comprensible en períodos de emergencia (15).

La autonomía de las cooperativas, exigida por la participación de los asociados, no puede restringirse al ámbito local o regional sin que recorte simultáneamente la participación. Aunque son pocos los países latinoamericanos que legal o fácticamente no permiten la constitución de cooperativas de segundo o tercer grado, o condicionan su funcionamiento a la designación de "dirigentes" impuestos por el omnímodo poder público, tales restricciones manifiestan que un cooperativismo auténtico sigue permaneciendo como prueba de la sinceridad en una democracia (?).

De aquí no deduzcamos que sólo por la no injerencia estatal ya está garantizada la representatividad en las cúpulas de las diversas organizaciones cooperativas, ni menos el control de esas actividades frecuentemente demasiado difusas o superficialmente entendidas por los asociados en las bases. Cuando los dirigentes permanecen inamovibles retenidos en estructuras rígidas sin que fomenten la participación y la legítima autonomía regional, la sospecha puede estimular el diálogo y la revitali-

---

(14) Entre "algunas realidades que nos llenan de esperanza", en 1979 la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano enumera ésta: "Ha tomado mayor conciencia de su dignidad, de su deseo de participación política y social, a pesar de que tales derechos en muchas partes están conculcados. Han proliferado las organizaciones comunitarias, como movimientos cooperativistas, etc., sobre todo en sectores populares" (Documento Puebla, n.º 18)

(15) Pese a gobiernos con modelo sociopolítico tan dispar como los últimos establecidos en Chile, las pocas cooperativas agrícolas sobrevivientes, creadas durante distintas reformas agrarias, lo deben en buena parte al apoyo de la Iglesia y a otras ayudas del exterior.

zación de un movimiento cooperativo quizá anquilosado. Cuando coexisten eficiencia, participación y autonomía nadie pierde los estribos con la reelección o la designación de nuevos dirigentes.

Si España aspira a reforzar las relaciones con América Latina a través de instituciones que recíprocamente reflejen la vida diaria de los pueblos, no puede ignorar aquellas organizaciones cooperativas capaces de aunar autonomía, participación y eficiencia económica. Las relaciones internacionales entre las organizaciones asociativas se desvirtúan cuando sus representantes en los foros internacionales reflejan sólo un determinado sector económico dentro de un contexto más amplio, o, cuando en vez de representantes son funcionarios o políticos supeditados al gobierno de turno.

Ni el pluralismo regional ni la inserción en un determinado sector económico deben impedir la integración cooperativa o, al menos, la creación de un espacio común para el entendimiento entre las varias federaciones o confederaciones de cooperativas.

Nos surgen estas reflexiones adicionales al artículo, tras leer el Proyecto de Ley General de Cooperativas, remitido por el Congreso de los Diputados, el 3 de abril de 1986.

El mencionado Proyecto habla de Uniones de Cooperativas, y de Confederaciones de Cooperativas de ámbito estatal. Descarta o, por lo menos, no menciona la posibilidad de alguna entidad que asuma la representatividad de las diversas Uniones y Confederaciones en un ámbito estatal.

En un afán de agilizar la formación de Uniones, Federaciones y Confederaciones, potencia la representatividad de los distintos grupos, desde la base, pero pierde la perspectiva del alcance de esa representatividad: múltiples Uniones y Confederaciones delante de la Administración Pública española o de organizaciones económicas cada año más potentes (16). Frente a la Administración Pública el cooperativismo español tiene una alternativa de representatividad y de coordinación a través de una entidad de ámbito estatal, llámese como se llame. Si en el esquema anterior, la Confederación Española es una corporación de derecho público, esta forma jurídica en modo alguno es incompatible con la representatividad. Por un prurito de innovación no caigamos en una ignorancia favorable a potenciar al Estado, máxime ahora cuando España hace gala de apoyar el asociacionismo desde la base hasta la cúpula, dentro de una Europa unida y, al otro lado del Atlántico, dentro de una América Latina inquieta por su integración.

---

(16) En la República Federal Alemana han de asociarse a una Federación (Verband) regional o de una determinada actividad a los efectos de auditoría y representatividad del movimiento cooperativo. El Gobierno delega y supervisa el control, potenciando la cohesión y responsabilidad entre las cooperativas.