

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.434 Rev.1  
28 de octubre de 1985  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



COOPERATIVISMO Y PARTICIPACION POPULAR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
REFLEXIONES EN BUSCA DE UN ENFOQUE PARA LA CEPAL \*/

---

\*/ Este trabajo ha sido preparado por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

85-10-1641



INDICE

	<u>Página</u>
Resumen	
I. INTRODUCCION.....	1
II. ENTRE LA PANACEA REFORMISTA Y LA MANIPULACION DE LOS EXCLUIDOS.....	4
1. Rol asignado a las cooperativas en los años 1950 y 1960.....	4
2. Las investigaciones realizadas por el UNRISD.....	5
3. Resultados de otros estudios.....	7
III. INFORMACIONES PRELIMINARES SOBRE LA EVOLUCION CUANTITATIVA RECIENTE Y PRINCIPALES OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO DEL COOPERATIVISMO.....	9
1. Evolución cuantitativa del cooperativismo en la región.....	9
2. Principales obstáculos al desarrollo del cooperativismo.....	14
a) El carácter exótico de la doctrina cooperativa...	14
b) Carencia de personal calificado.....	15
c) Falta de infraestructura jurídico-institucional..	15
IV. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DEL COOPERATIVISMO Y DE LA PARTICIPACION POPULAR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE.....	16
1. Cooperativismo, estilos alternativos de desarrollo y democracia.....	16
2. Las cooperativas como posible actor social.....	17
3. Cooperativismo y participación popular.....	18
4. Marco general y orientaciones básicas para el desarrollo del tema.....	19
V. ALGUNOS ASPECTOS DE ORDEN METODOLOGICO.....	23
1. Cooperativismo, autogestión y organizaciones populares.....	23
2. Cooperativismo en el contexto latinoamericano.....	24
3. Definición del espacio en que actúan las cooperativas.....	25
4. Cooperativas de producción, de consumo y de prestación de servicios.....	25
5. Cooperativismo y transnacionalización.....	26
Notas y referencias bibliográficas.....	27

### Resumen

La coyuntura actual se caracteriza por la perplejidad y la incertidumbre, tanto a nivel de formulaciones normativas respecto al desarrollo como en términos de prescripciones para la superación de la profunda crisis económica, social y política que afecta a todos los países de la región, independiente de régimen político, niveles iniciales de crecimiento y de los estilos y estrategias de desarrollo adoptados.

Por otro lado, la experiencia latinoamericana de desarrollo en los últimos treinta años revela una región altamente dinámica en términos económicos, sin que ese dinamismo haya dado lugar a cambios cualitativos de importancia en el bienestar de sus poblaciones y en la justicia social relativa a la distribución de los frutos del crecimiento.

En ese sentido, pareciera consecuente evaluar, en algún momento de la discusión sobre estilos alternativos, el significado de un modelo organizacional específico para la producción de bienes y servicios --las cooperativas-- en la creación de un estilo democrático de desarrollo, en donde conceptos como 'participación popular', 'autogestión' y 'co-gestión' son colocados a prueba.

Las informaciones preliminares de que se dispone sobre el cooperativismo en América Latina y el Caribe podrían estar indicando los siguientes rasgos más importantes:

a) Parece a involucrar sectores significativos de la población. De acuerdo a una encuesta realizada por la Organización de los Estados Americanos en 1983, se estima en 33 mil el número de cooperativas existentes hoy en la región, con cerca de 18 millones de socios. Esas cifras representan un crecimiento superior a 300% en el número de socios que existían al iniciarse la década de los 60, mientras el número de cooperativas prácticamente se duplicó durante el mismo período.

b) En algunos casos nacionales, cuyo ejemplo más significativo es el de Uruguay, las cooperativas se han transformado en un actor social clave en los procesos de transición hacia la democracia.

c) Contrariamente a las imágenes predominantes hasta el momento, el cooperativismo no se restringe a los polos menos dinámicos de la economía, como lo comprueba, por ejemplo, el funcionamiento de cooperativas de informática (fabricación de equipamientos, mantención, aplicaciones y desarrollo de software) en Brasil.

d) Puede constituirse en una alternativa de 'formalización' del llamado sector informal, siendo significativas, a ese respecto, las experiencias de cooperativas de trabajo, de vendedores ambulantes, de artesanos, etc.

e) Representa un espacio de participación, muchas veces el único, en regímenes autoritarios y en situaciones de represión política. Se podría decir, incluso, que el resurgimiento de las organizaciones cooperativas en algunos países pareciera orientarse por un intento de rescatar movimientos de movilización social preexistentes y que fueron aplastados con el advenimiento de regímenes militares; lo que implica que la cooperativa puede estar constituyéndose en la forma institucional más adecuada para la rearticulación de movimientos sociales más amplios, así como para la transformación en alternativas de desarrollo de las estrategias de sobrevivencia adoptadas por los sectores populares durante períodos de crisis económica y represión política.

f) Finalmente, el cooperativismo responde a las demandas de una nueva organización económica y de una nueva organización social y política en una misma dimensión participativa, en contraste a los partidos políticos y a los movimientos sociales de carácter reivindicativo.

Todo lo anterior implica que cualquier intento por rescatar el significado de formas asociativas en la creación de un estilo participativo de desarrollo, impone una reformulación considerable de los enfoques utilizados para evaluar la situación presente, analizar las perspectivas hacia el futuro y proponer políticas gubernamentales.

Nadie más cree en la democracia como un fin en sí mismo, lo que explica en gran medida la pérdida de significado que han representado para amplios sectores los modelos tradicionales de cambio social. Se entiende además que actores sociales distintos, portadores de diferentes proyectos en cuanto al reordenamiento de las economías y sociedades latinoamericanas, tenderán a desempeñar un rol clave en la búsqueda de caminos para la superación de la crisis que se ha agudizado en la última década.

Es así que el enfoque o la orientación actualmente en discusión en la CEPAL para el tratamiento de las cuestiones relacionadas al cooperativismo, al asociativismo y a la autogestión, parte del supuesto de que organizaciones populares tales como las cooperativas pueden constituirse en uno de los sectores sociales relevantes en los próximos años.

Debe tenerse en cuenta, desde luego, que la elección del cooperativismo es en cierta medida arbitraria: no se la toma en absoluto como una respuesta, sino que como una hipótesis de trabajo. Hay que rechazar de plano cualquier intento de definir actores sociales (cooperativas) a partir de categorías ocupacionales (socios de cooperativas) o de posiciones relativas en la estructura socio-ocupacional definidas 'objetivamente', puesto que los actores sociales no se constituyen primero como categoría/actor y luego como portadores de una determinada orientación de acción, sino que es precisamente la orientación de acción la que define una categoría o clase social como actor relevante.

Se sugiere, en cambio, partir de la existencia misma de las cooperativas y verificar las implicaciones sociales y políticas de esa existencia. A la vez de enfatizar cuestiones microeconómicas de eficiencia, competitividad, etc. asume especial relieve explorar la dimensión social y política de las cooperativas, tanto como un modo de socialización incipiente o como un proceso educativo que permite el surgimiento de una entidad colectiva y el aumento de capacidad de organización y movilización de los sectores populares.

A partir del marco conceptual presentado en el documento, se propone concentrar esfuerzos, como una primera aproximación, en el sentido de conocer:

- las características de los movimientos asociativos, cooperativos y autogestionarios locales, principalmente en sus dimensiones económica y social;
- el pensamiento de los dirigentes de las organizaciones populares respecto a las cuestiones alrededor de las cuales se crean o se rearticulan esas organizaciones;
- el rol de agentes externos a las comunidades en donde esas organizaciones operan, en la creación misma de organizaciones; los límites que la presencia de un elemento

- dinámico externo impone a la permanencia y autonomía de organizaciones como las cooperativas;
- la naturaleza del proceso de toma de decisiones, principalmente las que se refieren a la introducción de cambios tecnológicos y a la distribución del excedente; a quién y cómo rinde cuentas la organización; principales fuentes de financiamiento y posibilidades (límites) del autofinanciamiento;
  - las principales demandas de orden político que emergen del movimiento asociativo, cooperativo y autogestionario, así como los canales y estrategias de articulación normalmente utilizados;
  - los mecanismos y pautas de articulación con otros movimientos populares (poblacional, sindical, campesino, etc.) y con partidos políticos;
  - las posibilidades de concertación entre centros de investigación y organizaciones de promoción y apoyo, con vistas al establecimiento de líneas comunes de investigación/acción;
  - los mecanismos y posibilidades de integración económica tanto entre mercados como entre unidades productivas;
  - el impacto en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo, principalmente en relación a los grupos jóvenes y a las mujeres;
  - la magnitud y las características de la influencia ejercida por las organizaciones populares en el diseño e implementación de políticas sociales; y
  - los principales obstáculos al desarrollo del cooperativismo, especialmente en lo que se refiere a la infraestructura legal, financiera e institucional.





## I. INTRODUCCION

"Cuando el proceso histórico se interrumpe... cuando la necesidad se asocia al terror y la libertad al tedio, esa es la hora de abrir un bar"

(W.H. Auden, The Age of Anxiety)

Si hay algo que caracteriza la coyuntura actual, más que la ansiedad de Auden, es la perplejidad, tanto a nivel de formulaciones normativas respecto al desarrollo como en términos de prescripciones para la superación de la profunda crisis económica, social y política que afecta a todos los países de la región, independiente de régimen político, niveles iniciales de crecimiento y de los estilos o estrategias de desarrollo adoptados.

El debate sobre el desarrollo, principalmente a partir de los años 60, puso énfasis en los aspectos sociales y humanos de dicho proceso. De una concepción basada casi exclusivamente en el crecimiento económico se evolucionó hacia el "enfoque unificado" y el "desarrollo integral" propuesto por las Naciones Unidas, en donde aparece como clave la idea de que el desarrollo debe subordinarse a valores humanos, especialmente a los de bienestar y justicia social.

Por otro lado, la experiencia latinoamericana en los últimos treinta años sólo hizo aumentar la incertidumbre entre políticos y expertos. Los datos y análisis disponibles para el período 1950-1980 <sup>1/</sup> revelan una región altamente dinámica en términos económicos, sin que ese dinamismo haya dado lugar a cambios cualitativos de importancia en el bienestar de sus poblaciones y en la justicia social relativa a la distribución de los frutos del crecimiento.

A la perplejidad económica se sumó la perplejidad política, en la medida que el aparente cierre del ciclo de regímenes militares ocurre en un momento de pérdida de significación de las opciones autoritarias, neoliberales, desarrollistas, reformistas y revolucionarias.<sup>2/</sup>

En suma, si antes se reconocía que el crecimiento ha sido una condición necesaria pero no suficiente para asegurar un desarrollo socialmente justo, hoy se está forzado a reconocer que las perspectivas de tasas muy bajas, incluso negativas, de crecimiento imponen aún mayores desafíos a los esfuerzos de construcción democrática en los países de América Latina y el Caribe, así como al fortalecimiento de propuestas de desarrollo alternativo que privilegien las dimensiones de participación popular.

Recobran vigencia los ideales de libertad, justicia social y equidad. Sin embargo, esos ideales no pueden ser tratados como conceptos abstractos, relacionados en forma ambigua en los análisis, frecuentemente normativos, sobre las posibilidades de la democracia en los países de la región. Porque una sociedad sólo puede proclamarse libre y democrática en la medida que permite el ejercicio real de esos ideales a través de las instituciones que regulan las vidas de sus ciudadanos.

En ese sentido, pareciera consecuente evaluar, en algún momento de la discusión sobre estilos alternativos, el significado de una forma organizacional específica para la producción de bienes y servicios --tales como las cooperativas-- en la creación de un estilo democrático de desarrollo, en donde conceptos como 'participación popular', 'autogestión' y 'co-gestión' son colocados a prueba. Una evaluación acerca de formas asociativas y su potencial en promover la participación de sectores populares asume aún más relevancia en un período como el actual, de crisis, pues permite verificar las condiciones en que se realizan, o no, la hipótesis de que "bajo situaciones de escasez, todas las formas de organización contienen un germen de exclusión y discriminación, aunque se profesen ideologías igualitarias".3/

La supuesta importancia del tema no debe, entretanto, alimentar falsas expectativas respecto a la viabilidad de recoger suficiente información objetiva, o por lo menos no excesivamente cargada de juicios de valor, como para permitir no sólo una radiografía válida sobre la situación actual del cooperativismo en América Latina y el Caribe, sino también para poder avanzar alternativas de política gubernamental para el sector.

El debate sobre cooperativismo ha adquirido en las últimas décadas tonos tan ideológicos, y las cooperativas han sido denigradas tan intensamente, tanto por la izquierda --como instrumentos para la manipulación de los excluidos-- como por la derecha --que las consideran el germen disimulado de la subversión comunista--, que uno puede enfrentarse a dificultades cada vez mayores para distinguir hechos de propaganda, y resultados de investigación de lo que los adversarios o apóstoles del cooperativismo les gustaría que fuera la realidad.4/

Así es que las secciones que siguen representan un intento preliminar de asentar las bases para la acción de la CEPAL en el tema del cooperativismo y de la participación popular; consciente de que se está navegando por una zona de conflicto entre apologeticos y criticos y de que, frente a la advertencia de W.H. Auden, hay que avanzar con humildad y prudencia suficientes para no incurrir en el riesgo de producirse más una 'utopía de comité' como las que, según Marshall Wolfe, son frecuentemente "traducidas en declaraciones y 'planes de acción', sobre todo como consecuencia de los rituales autopépetuantes de las organizaciones internacionales".5/

## II. ENTRE LA PANACEA REFORMISTA Y LA MANIPULACION DE LOS EXCLUIDOS

El conjunto de proyectos y actividades que se propone sea llevado a cabo por la CEPAL tiene por objeto, por un lado, precisar el significado de distintas formas de gestión y de control democrático en las propuestas de organización económica alternativa, tales como las cooperativas, empresas autogestionarias y otras formas asociativas. Por otra parte, se espera poder evaluar el potencial del cooperativismo en promover la participación de los sectores populares y en la creación o fortalecimiento de un estilo de desarrollo democrático.

Antes de pasar al análisis de los supuestos conceptuales subyacentes a las relaciones expresadas por esos objetivos, convendría recoger brevemente los planteamientos que dominaron el debate sobre el fenómeno cooperativista en América Latina y el Caribe durante la década pasada.

### 1. Rol asignado a las cooperativas en los años 1950 y 1960

Hacia fines de los 50 e inicio de la década del 60 hubo un fuerte apoyo al desarrollo de cooperativas, tanto por parte de los gobiernos como a partir de organizaciones internacionales e instituciones financieras.

Diversas fueron las intenciones de los gobiernos al fomentar el cooperativismo. Algunos veían las cooperativas como un instrumento más para aplicar sus políticas de desarrollo: como reguladoras de las relaciones de intermediación comercial, como una forma para la asignación de recursos gubernamentales comprometiendo también el aporte por parte de los grupos beneficiados, como un mecanismo de difusión de tecnología a los sectores más rezagados de la economía y, así, viabilizar la realización de obras y servicios de infraestructura y apoyo a la producción, etc. Otros lograron visualizar además algunas ventajas políticas para la proliferación de cooperativas, no sólo como un medio para garantizar la presencia estatal en las zonas rurales, sino también para contrarrestar movimientos hacia la sindicalización y organización popular autónoma.

Independientemente, entretanto, de las razones pragmáticas que podrían justificar el fuerte apoyo estatal, la verdad es que en relación a las cooperativas se vislumbraba un rol clave en el proceso de desarrollo, a lo cual correspondían imágenes compartidas por todos los actores en juego: gobiernos, organismos internacionales y representantes del movimiento cooperativo mundial.

En primer lugar, se asignaba a las cooperativas el papel de agente de cambio, más específicamente, y de acuerdo al paradigma dominante en ese entonces, agente de modernización. Había una firme creencia que sigue vigente hoy día en muchas partes, de que las cooperativas serían un mecanismo racionalizador de las relaciones sociales, una forma ideal de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Dentro de esta perspectiva la cooperativa representaba una forma institucional transitoria, un puente, entre prácticas comunitarias y organizaciones sociales complejas. En términos culturales sería casi un 'ritual de pasaje' a la racionalidad moderna, a las relaciones impersonales y al mercado.

Por otra parte, y de cierta forma como una consecuencia de lo anterior, se cifraron las más altas expectativas de que las cooperativas significarían, para los sectores marginalizados, su incorporación a la nación y al proceso de crecimiento, en fin, su carta de ciudadanía social, política y económica. Así es que las cooperativas constituyeron, por ejemplo, el principal modo de implementación de programas de reforma agraria en el Tercer Mundo.

Finalmente, en un período marcado por la intensificación de la guerra fría entre las superpotencias, lo que en América Latina se agudizó a partir del triunfo de la Revolución Cubana, el cooperativismo parecía representar una 'tercera vía' entre el capitalismo y el socialismo. En los esfuerzos para contener el avance de los movimientos revolucionarios, que alcanzan su apogeo en nuestra región bajo la égida de la "Alianza para el Progreso",<sup>6/</sup> la fórmula cooperativa representaba el antídoto capaz de satisfacer las demandas reformistas --algunas de las cuales requeridas para la consolidación misma del capitalismo en América Latina-- sin, entretanto, provocar rupturas drásticas, o violentas, en el sistema de propiedad.

Sin embargo, al mismo nivel de esperanza que significó para el cooperativismo el inicio de los años 60 correspondió igual cuota de desencanto al final de la década.

## 2. Las investigaciones realizadas por el UNRISD

Innumerables fueron los análisis acerca de los resultados alcanzados. Entre ellos, lo que ha provocado mayor impacto en el debate sobre el tema fue, sin duda, el estudio realizado por el UNRISD (Instituto de las Naciones Unidas de Investigaciones para el Desarrollo Social).<sup>7/</sup> La investigación de campo, realizada entre 1968 y 1970 como parte del proyecto sobre "Cooperativas Rurales e Instituciones Relacionadas

como Agentes de Cambio Dirigido", incluyó 40 estudios de caso de cooperativas individuales e instituciones relacionadas en Asia (Sri Lanka, Irán, Bangladesh), Africa (Camerún, Ghana, Kenia, Tanzania, Túnez, Uganda y Zambia) y América Latina (Colombia, Ecuador y Venezuela). El propio título con que fue publicada la versión en español del informe final del proyecto Cooperativismo: Su Fracaso en el Tercer Mundo 8/ no dejaba margen a dudas.

La principal conclusión de UNRISD fue que "las cooperativas rurales en las regiones en desarrollo producen en la actualidad pocos beneficios a las masas de habitantes más pobres de tales áreas y no pueden considerarse, en términos generales, como agentes de cambio y desarrollo para tales grupos".9/

En América Latina, según Orlando Fals Borda, quien estuvo a cargo de la evaluación de las cooperativas de la región para el proyecto de UNRISD, las cooperativas recibieron apoyo estatal por razones políticas, como un medio de pacificar un campesinado rebelde y de aliviar los efectos adversos de las crisis económicas; lo que explicaría, en cierta medida, por qué las campañas de promoción cooperativa ocurrían generalmente en períodos de depresión y violencia.10/

Fals Borda apunta como uno de los determinantes para la conclusión general de que las cooperativas no fueron agentes de cambio y produjeron muy pocos beneficios a los sectores más pobres de la población, el hecho de que la mayoría de esos sectores no tenía ni la base de propiedad ni el acceso a recursos, provocando así su absoluta exclusión del esquema propuesto. Las experiencias más exitosas habrían sido las cooperativas de afiliación restringida que, por eso mismo, tendían a transformarse en enclaves culturales, sitiados por la sociedad dominante. Además, el fortalecimiento de esas cooperativas significó el aumento de las diferencias de ingresos en su región; el opuesto, por lo tanto, de los objetivos declarados para justificar el apoyo estatal.

Por otra parte, el estudio ha demostrado que las cooperativas de afiliación abierta tendieron a reproducir la estructura de la comunidad, a la vez que transformarla, reforzando y profundizando las desigualdades preexistentes, una vez que los grupos más acomodados controlaban los comités y la administración de las cooperativas y tenían influencia decisiva sobre la naturaleza y distribución de los beneficios a los socios.

Finalmente, en las pocas instancias en que las cooperativas resultaron ser esencialmente organizaciones de los campesinos pobres de la comunidad, quedó patente su ineficacia en promover los intereses de sus socios. Sucedió lo mismo en los casos en que tenían éxito, y por lo tanto, amenazaban competir con los intereses privados ya establecidos, y se trató de minarlas mediante la remoción, incluso violenta, de sus dirigentes; llevándolas al quiebre a través de los mecanismos tradicionales de reducción artificial de precios, o restricción de créditos por la imposición de exigencias y garantías cada vez más inflexibles; o simplemente se transformaron en empresas capitalistas.

En tales circunstancias, que parecían indicar un contexto altamente desfavorable a la introducción de cooperativas como agentes de cambio estructural, las recomendaciones de UNRISD enfatizaron que "los esfuerzos gubernamentales serían más útiles si fueran dirigidos hacia la producción de los cambios sociales, económicos y estructurales deseables, por medios directamente orientados hacia la superación de los obstáculos para el progreso rural".11/

### 3. Resultados de otros estudios

Otras investigaciones corroboran en gran parte las conclusiones del UNRISD. Gunnar Myrdal, por ejemplo, en su célebre estudio sobre el subdesarrollo, indicaba que "sólo los estratos más altos pueden aprovecharse de las ventajas ofrecidas por las cooperativas --y sacar provecho de los subsidios gubernamentales ofrecidos para su desarrollo--; el resultado neto es crear más, y no menos, desigualdad".12/

Lo mismo ha concluido otro investigador que señala, a partir de la experiencia en India, que el éxito de las cooperativas suponía un mínimo de igualdad social, democracia política y viabilidad económica. Según Thorner, "a la gente le gusta pensar que un programa gubernamental para establecer cooperativas, bien pensado, bien apoyado y comprensivo, cambiará las estructuras de poder de la aldea. La evidencia sugiere que la estructura de poder de la aldea ha impuesto y seguirá imponiendo su propio modelo a las cooperativas".13/

El trabajo de Uma Lele apunta también en esa misma dirección, al señalar que por una serie de motivos relacionados con desigualdades en la distribución de ingresos y capitales, el costo de proveer servicios a los pobres es mayor que el requerido para satisfacer a los estratos más altos; lo que supone la existencia de una serie de requisitos para la implantación exitosa de cooperativas, tales como acceso a innovaciones tecnológicas, infraestructura física, políticas favorables de precios, etc.14/

Otros han subrayado, además, el carácter exótico de la doctrina cooperativa para las culturas latinoamericanas. Ese es el caso, por ejemplo, de Emilio Willens, quien nos recuerda que las cooperativas que obtuvieron mayor éxito en la región fueron precisamente aquellas establecidas primero en Argentina, Brasil y Uruguay y después se expandieron a todos los países, por inmigrantes europeos, puesto que traían consigo las tradiciones cooperativas y las características culturales de sus países de origen.<sup>15/</sup> Esa circunstancia se ve aún más complicada si le agregamos algunos aspectos étnicos que tornan bastante problemática una evaluación de los logros del cooperativismo en los países del Caribe, en la medida que las diferencias étnicas interfieren y relativizan distinciones puramente de clase.<sup>16/</sup>

En un trabajo realizado hace pocos años por Roberto Jiménez, a pedido de CEPAL, se adoptó una visión menos crítica de la evolución del cooperativismo en América Latina y el Caribe, destacando, por ejemplo, que las cooperativas han provocado algún impacto positivo en las diferencias de ingreso en los estratos más bajos, han introducido un elemento de estabilidad en el empleo popular y significaron una oportunidad de incorporación de la mujer en el empleo productivo.<sup>17/</sup> Pese a ello, Jiménez reconoce que en lo que se refiere a la participación, esta ha sido formal y frecuentemente dominada por los más acomodados.

Finalizando ese breve análisis de las principales evaluaciones realizadas en la última década sobre el cooperativismo, se podría decir que tanto los estudios de UNRISD como de otros investigadores ofrecen amplia evidencia de que si bien es cierto que las cooperativas pueden brindar algún grado de protección a pequeños productores y a consumidores, también es cierto que, internamente, los miembros más acomodados han logrado apropiarse de una parcela mucho más significativa de los beneficios que la inmensa mayoría de socios de bajos ingresos; y frecuentemente a costa de éstos.

Eso significa, como ya se dijo en la Introducción, que el intento que se hace hoy de rescatar el significado de formas asociativas en la creación de un estilo participativo de desarrollo, impone una reformulación considerable de los enfoques utilizados para evaluar la situación presente, analizar las perspectivas hacia el futuro y proponer políticas gubernamentales.<sup>18/</sup>



III. INFORMACIONES PRELIMINARES SOBRE LA EVOLUCIÓN CUANTITATIVA  
RECIENTE Y PRINCIPALES OBSTACULOS PARA EL DESARROLLO DEL  
COOPERATIVISMO

1. Evolución cuantitativa del cooperativismo  
en la región

En 1983 el Departamento de Asuntos Sociales de la Secretaría Ejecutiva para Asuntos Económicos y Sociales de la OEA realizó una encuesta para determinar la evolución cuantitativa del cooperativismo en la región durante los últimos veinte años, el tipo de apoyo gubernamental brindado al sector y los problemas, restricciones y necesidades considerados como los más importantes.<sup>19/</sup> De todos los países de la región, apenas Uruguay, El Salvador, Haití, Trinidad y Tabago y Barbados no respondieron al cuestionario preparado por la OEA.

Cuadro 1

EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO EN AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE: NUMERO DE ENTIDADES Y SOCIOS  
1963-1983

	1963	1973	1983
Número de cooperativas <u>a/</u>	17 581	25 239	32 441
Número de socios <u>a/</u>	5 671 456	9 553 343	17 964 511
Porcentual socios/PEA <u>b/</u>	8.7	11.7	16.9

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social

Elaborado en base a:

a/ OEA, La Situación Actual de las Cooperativas en América Latina y el Caribe (OEA/Ser.H/XIV CEPICIES/80, 19 de mayo de 1984), Cuadro 1, p.4.

b/ CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina, 1981 (PEA 1960) y CELADE, Boletín Demográfico, Año XV, N°29, enero de 1982 (PEA 1970 y 1980).

De acuerdo a los datos presentados en el Cuadro 1, se estima en 33 mil el número de cooperativas existentes hoy en América Latina y el Caribe, con cerca de 18 millones de socios. Esas cifras representan un crecimiento superior a los trescientos por ciento en el número de socios que existían al iniciarse la década de los 60, mientras el número de cooperativas prácticamente se duplicó durante el mismo período.

Sin embargo, si por un lado el crecimiento en el número de cooperativas fue más intenso en el período 1963-1973, disminuyendo en la década siguiente (Cuadro 2), lo que confirmaría la imagen del auge del cooperativismo en los años 60 y su posterior declinación (faltarían las informaciones relativas a períodos anteriores para poderse establecer una evolución más exacta), por otra parte hay que subrayar la fuerte permanencia del fenómeno y su generalización en todos los países de la región.

El número de cooperativas existentes en la región en el año 1973 representaban el equivalente al 11.7% de la PEA en 1970, y pasan a representar el equivalente al 16.9% al iniciarse la presente década. Se debe considerar, además, que los datos se refieren sólo al número de socios, lo que significa que, tomándose en cuenta que muchas cooperativas son de tipo comercial e industrial (Cuadro 3), el impacto en la generación de puestos de trabajo es mucho más importante de lo que los 18 millones de afiliados parecieran indicar.

El análisis de las tasas anuales de crecimiento para el conjunto de la región (Cuadro 2) pareciera ratificar una vez más la importancia del fenómeno cooperativo para América Latina y el Caribe, en la medida que superaron con creces las tasas de crecimiento tanto de la población total cuanto de la población económicamente activa. Eso de por sí no invalida las conclusiones de los diversos estudios realizados en la década pasada y brevemente analizados en la sección anterior.

Cuadro 2

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL  
DE COOPERATIVAS Y DE SOCIOS

	<u>1963-1973</u>	<u>1973-1983</u>	<u>1963-1983</u>
Cooperativas <u>a/</u>	3.7	2.5	3.1
Socios <u>a/</u>	5.4	6.5	5.9
	<u>1960-1970</u>	<u>1970-1980</u>	<u>1960-1980</u>
Población total <u>b/</u>	2.7	2.7	2.6
Población económicamente activa <u>b/</u>	2.7	2.9	2.8

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado en base a:  
a/ OEA, La Situación Actual de las Cooperativas en América Latina y el Caribe (OEA/Ser.H/XIV CEPCIES/980, 19 de mayo de 1984), sin cuadros.  
b/ CELADE, Boletín Demográfico, Año XVI, N°32, julio de 1983. CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina (E/CEPAL/G.1281, diciembre de 1983).

Si bien esos datos demuestran la fuerza del cooperativismo en nuestra región, no revelan en absoluto los resultados alcanzados para los estratos populares, y tampoco nos ofrecen una base para evaluar los logros o fracasos que tal ritmo de crecimiento ha significado para los objetivos de promover la participación de amplias camadas de la población en las decisiones y en la gestión económica y social.

El Cuadro 3 presente las informaciones relativas al número de cooperativas y de socios en cada rubro de actividad para el año 1983. A través de ello se puede percibir, por ejemplo, el potencial de contribución del modelo cooperativo al tratamiento de uno de los problemas más agobiantes de nuestro tiempo, el de la producción y distribución de alimentos. Existen en la actualidad 12 000 cooperativas agropecuarias y pesqueras, con 2 millones de socios, y representan el 38% de todas las cooperativas.

Cuadro 3

AMERICA LATINA Y EL CARIBE: TIPOS DE COOPERATIVAS EXISTENTES  
Y SU COMPOSICION PORCENTUAL

Tipos	Cooperativas		Composición porcentual	
	Número	Socios	Número	Socios
<u>Total</u>	<u>32 441</u>	<u>17 964 511</u>	<u>100</u>	<u>100</u>
Agropecuarias	11 055	2 082 397	34	12
Consumo	2 739	2 790 397	8	16
Ahorro y Crédito	4 399	5 988 237	13	33
Vivienda	3 524	592 895	11	3
Electrificación	944	1 589 667	3	9
Pesqueras	1 221	82 305	4	-
Transporte	2 578	151 398	8	2
Servicios Varios	1 571	3 613 419	5	20
Otras	1 962	730 320	6	4

Fuente: OEA, La Situación Actual de las Cooperativas en América latina y el Caribe (OEA/Ser.H/XIV CEPCIES/980, 19 de mayo de 1984), Cuadro N° A-4, p. 36.

En orden decreciente siguen las cooperativas de ahorro y crédito (13%) y de vivienda (11%). Si consideramos el número de socios, las más importantes en la actualidad son las de ahorro y crédito (33% de los socios) y las de servicio (20%).

Las informaciones preliminares de que dispone la División de Desarrollo Social de CEPAL 20/ complementan los datos estadísticos presentados por la OEA para América Latina y el Caribe y nos permiten inferir que el cooperativismo en la actualidad:

a) Parece involucrar sectores significativos de la población. De acuerdo a la ya citada encuesta se estima en 33 mil el número de cooperativas existentes hoy en la región, con cerca de 18 millones de socios y representando el equivalente al 17 por ciento de la población económicamente activa.

b) En algunos casos nacionales, cuyo ejemplo más significativo es el de Uruguay, las cooperativas se han transformado en un actor social clave en los procesos de transición hacia la democracia.

c) Contrariamente a las imágenes predominantes hasta el momento, el cooperativismo no se restringe a los polos menos dinámicos de la economía, como lo comprueba, por ejemplo, el funcionamiento de cooperativas de informática (fabricación de equipamientos, mantención, aplicaciones y desarrollo de software) en Brasil.

d) Puede constituirse en una alternativa de 'formalización' del llamado sector informal, siendo significativas, a ese respecto, las experiencias de cooperativas de trabajo, de vendedores ambulantes, de artesanos, etc.

e) Representa un espacio de participación, muchas veces el único, en regímenes autoritarios y en situaciones de represión política. Se podría decir, incluso, que el resurgimiento de las organizaciones cooperativas en algunos países pareciera orientarse por un intento de rescatar movimientos de movilización social preexistentes y que fueron aplastados con el advenimiento de regímenes militares; lo que implica que la cooperativa puede estar constituyéndose en la forma institucional más adecuada para la rearticulación de movimientos sociales más amplios, así como para la transformación en alternativas de desarrollo de las estrategias de sobrevivencia adoptadas por los sectores populares durante períodos de crisis económica y represión política.

f) Finalmente, el cooperativismo responde a las demandas de una nueva organización económica y de una nueva organización social y política en una misma dimensión participativa, en contraste a los partidos políticos y a los movimientos sociales de carácter reivindicativo.

## 2. Principales obstáculos al desarrollo del cooperativismo

En lo que respecta a los obstáculos para el desarrollo del cooperativismo como instrumento de participación popular, se procederá apenas a su enunciación, tomando en cuenta que el tipo de dificultades enfrentadas por las cooperativas depende en gran medida del tipo de actividades a que se dedican. Para algunas, el tema de la capitalización tiene una importancia fundamental, como sucede con las cooperativas de producción o de trabajo, mientras que para otras, las de vivienda por ejemplo, es precisamente para sobreponerse a la ausencia de recursos y ahorro previo que surgen las cooperativas. Eso implica decir que el estudio de las barreras con que se ha enfrentado el cooperativismo en las últimas décadas supone el análisis de casos nacionales, por sector de actividad.

De cualquier forma, es de toda conveniencia apuntar aquí algunos problemas generales, o más bien estructurales, y que no están necesariamente vinculados a la coyuntura económica y política actual.

### a) El carácter exótico de la doctrina cooperativa

Una de esas cuestiones estructurales, que todavía no ha sido resuelta, contribuyendo incluso a la resistencia de muchos al cooperativismo, se refiere a su carácter exótico, y que en muchas oportunidades ha contribuido a considerar las cooperativas ya sea como entidades filantrópicas o de beneficencia, o bien como instrumentos de participación política y de defensa de intereses corporativos

Como ya fue señalado, las primeras cooperativas latinoamericanas surgieron por iniciativa de inmigrantes europeos, como un medio para defenderse de la explotación de los grandes propietarios de tierra y del sistema de intermediación que emerge de las relaciones capitalistas de producción agrícola. Sin embargo, las condiciones socioculturales de América Latina y del Caribe son enteramente distintas a las de Europa y en la mayoría de los países el cooperativismo ha sido impuesto como un acto paternalista y autoritario. Lo que se debería procurar, entonces, sería establecer condiciones favorables para el surgimiento, desde abajo y a partir de las formas orgánicas tradicionales, de cooperativas que satisfagan demandas auténticas de los sectores populares.

b) Carencia de personal calificado

Otro aspecto relacionado con lo anterior es la ausencia, desde el punto de vista doctrinario, de esfuerzos educacionales en el área del cooperativismo. Frecuentemente se apunta la omisión de esa materia en los currícula de Economía, Administración y Derecho. Realmente resulta incomprensible que alguien pueda graduarse, por ejemplo, en Administración, sin jamás estudiar aspectos de la gestión de este tipo específico de organización.

Lo mismo podría aplicarse a la enseñanza media y a los niveles técnicos, principalmente en la discusión de temas histórico-doctrinales, como la evolución de cooperativismo y del solidarismo, y operacionales, tales como contabilidad, formación de líderes, etc.<sup>21/</sup>

Todo lo anterior se refleja en la carencia de personal calificado para la gestión cooperativa que, con la falta de programas de capacitación y desarrollo de recursos humanos, constituye uno de los obstáculos más serios para el fortalecimiento de la capacidad empresarial de las cooperativas.

c) Falta de infraestructura jurídico-institucional

Desde el punto de vista institucional se indica también la ausencia de una infraestructura legal, financiera y organizacional que permita la plena realización de las potencialidades del cooperativismo en el proceso de desarrollo. Hay consenso de que el marco jurídico actual impone, por un lado, severas restricciones para el funcionamiento de cooperativas y, por otro, crea vínculos de carácter paternalista con el Estado y concentra demasiados poderes discrecionales en manos de agencias públicas especializadas. Igualmente agobiante es la inexistencia de mecanismos de financiamiento propios del sistema cooperativo, así como la situación frecuentemente discriminatoria de que son objeto las cooperativas como sujetos de crédito. En lo organizacional, la multiplicidad de agencias gubernamentales que supervisan y fiscalizan la actuación de las cooperativas, y la ausencia de representantes de los movimientos nacionales en los niveles de decisión política y de planificación constituyen los principales problemas en esa materia. <sup>22/</sup>

#### IV. LINEAMIENTOS CONCEPTUALES PARA EL ESTUDIO DEL COOPERATIVISMO Y DE LA PARTICIPACION POPULAR EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

##### 1. Cooperativismo, estilos alternativos de desarrollo y democracia

Como se afirmó en la introducción a este trabajo, recobran vigencia en el período actual, más que en cualquier otro de la historia reciente de América Latina y el Caribe, los ideales de libertad, justicia social y equidad. Se llamó la atención también para el hecho de que los procesos de transición hacia la democracia sólo pueden ser considerados exitosos en la medida en que favorezcan el ejercicio real de esos ideales en lo cotidiano de cada individuo. Entendemos además que actores sociales distintos, portadores de diferentes proyectos en cuanto al reordenamiento de las economías y sociedades latinoamericanas, tenderán a desempeñar un rol clave en la búsqueda de caminos para la superación de la crisis que se ha agudizado en la última década.

Gran parte de los esfuerzos que se hacen hoy en nuestra región se dirigen precisamente hacia la identificación de qué actores sociales son esos, cuáles son sus orientaciones y qué grados de profundización de la democracia otorgan sus proyectos de sociedad.

Efectivamente, en un momento como el actual, más allá de buscar fórmulas mágicas para superar apenas las manifestaciones inmediatas de una crisis mucho más profunda --y que se resumen a la cuestión del endeudamiento externo--, se percibe un intento persistente de definir las reglas mínimas del juego democrático, a través del cual los actores sociales comprometidos con el fortalecimiento de regímenes pluralistas procuran garantizar la ampliación de espacios de participación y fomentar el surgimiento de formas de organización autónoma.

Nadie más cree en la democracia como un fin en sí mismo, lo que explica en gran medida la pérdida de significado que han representado para amplios sectores los modelos tradicionales liberales, desarrollistas, reformistas y revolucionarios.

La propia demanda actual por democracia se hace bajo nuevas perspectivas. Si antes se creía que el manejo de la economía y el proceso de crecimiento imponía límites "naturales" a la participación de amplios sectores sociales, puesto que las decisiones económicas se basan fundamentalmente en una racionalidad técnica a la cual es ajena la idea de participación (que se supone obedecen a una irracionalidad política, como forma de resolución de conflictos), hoy se ha



demostrado que ese límite es mucho más creado, por lo tanto político, que real. Se trata, en verdad, de un límite impuesto por la planificación económica, como una imagen de la sociedad ideal, a las demandas sociales concretas.

Eso ha producido un cambio notable en la forma de plantearse la relación entre economía y democracia. Como lo ha sintetizado Faletto, "la preocupación actual conlleva a que toda opción económica y por consiguiente cualquier estilo alternativo, debe responder a las preguntas de ¿qué grados de libertad otorga? y si se orientan a profundizaciones democráticas o las excluye."<sup>23/</sup>

## 2. Las cooperativas como posible actor social

Por razones análogas a las recién presentadas, deja de tener importancia la búsqueda casi desesperada de cuál sería "el" grupo social o clase portadora de los valores subyacentes a tal o cual modelo.

Como se ha afirmado en otra parte,<sup>24/</sup> al constatarse el carácter nítidamente social de las necesidades humanas, y si se acepta además que los valores atribuidos a ellas reflejan el interés particular de una clase o grupo, representaría un retroceso proponerse que la definición de la opción socialmente "mejor" o más justa --más participativa y más democrática en cuanto al respeto de los derechos de las mayorías y de las minorías-- constituya el privilegio de una clase o grupo.

El enfoque o la orientación que se intenta delinear a través de este documento, y que se propone sea adoptado por la CEPAL en el tratamiento de las cuestiones relacionadas al asociativismo y a la autogestión, parte por tanto del supuesto de que organizaciones tales como las cooperativas pueden constituirse en uno de los actores sociales relevantes en los próximos años.

Debe tenerse en cuenta, desde luego, que la elección del cooperativismo es en cierta medida arbitraria --no se la toma en absoluto como una respuesta, sino que como una hipótesis de trabajo. Hay que rechazar de plano cualquier intento de definir actores sociales --cooperativas-- a partir de categorías ocupacionales --socios de cooperativas-- o de posiciones relativas en la estructura socio-ocupacional, definidas "objetivamente", puesto que los actores no se constituyen primero como categoría/actor y luego como portadores de una determinada orientación de acción, sino que es precisamente la orientación de acción la que define una categoría social como actor relevante.

En segundo lugar porque hay que repeler también, y con igual vigor, enfoques que sólo conducirían a la reificación de las cooperativas. Dicho de otra forma, postular a priori, tal como se ha hecho frecuentemente, que las cooperativas constituyen una alternativa a la empresa capitalista y que su promoción significa, por definición, mayores posibilidades de participación para los sectores populares y la mejoría de calidad de sus vidas, además de engañoso, es falso. Uno de los aspectos que ha favorecido la generalización del fenómeno cooperativo es, precisamente, el que estas organizaciones pueden funcionar --y de hecho funcionan-- en cualquier sistema económico y bajo cualquier régimen político, siempre que su existencia no sea expresamente prohibida. Aunque su funcionamiento, nivel de eficiencia y tipo de beneficios que pueda ofrecer a los socios esté condicionada por los sistemas en que operan, como nos recuerda el Secretario General de las Naciones Unidas, "no hay ninguna relación definida entre el tipo de sistema social y el número y la importancia de las cooperativas".<sup>25/</sup>

Se está forzado a reconocer además, a la luz de la historia reciente, que las cooperativas no pueden significar la solución para aquellos cuyo único capital es su miseria. Los problemas sociales de carácter estructural sólo pueden ser resueltos por el conjunto de la sociedad, en un proceso en que modelos específicos de organización se comportan como variables dependientes.

### 3. Cooperativismo y participación popular

Igual dosis de cautela se aplica al postularse la relación entre cooperativismo y participación, que asume muchas veces un carácter teleológico y, por ende, reificador.

Existen, en primer lugar, diversas interrogantes en relación al concepto mismo de participación y su significado actual para los sectores populares. A pesar del intenso debate a ese respecto en los últimos años, sigue la pregunta ¿participación, para qué? ¿Para superar la enajenación, especialmente en lo que se refiere a la enajenación del poder (un movimiento cooperativo que podría dejar afuera la dimensión del poder global y, por lo tanto, reforzar los aspectos corporativos)? ¿Para cambiar la división social del trabajo, en su dimensión corporativa? ¿Como una estrategia para la resolución de conflictos entre diversos grupos sociales? ¿Como una demanda por autogobierno o por más intervención del Estado? ¿Como una estrategia para la realización de la ciudadanía?<sup>26/</sup>

Por otra parte, nunca estará de más recordar que las estructuras organizacionales del III Reich son hasta hoy consideradas como las más participativas de que se tiene noticia --muchos las identifican incluso como precursoras de las modernas teorías de Desarrollo Organizacional y de Administración Participativa. <sup>27/</sup> Pocos, entretanto, estarían dispuestos hoy día a defender los resultados sociales de tamaña participación.

Lo que sí nos parece más importante, y menos posible de ser utilizado como fetiche, es precisar las relaciones entre un determinado modelo organizacional y las otras instituciones que componen su entorno --así como los centros de poder-- ya que esas relaciones son las que determinan los resultados, y no las características específicas (o deseadas) de un particular tipo de organización.

Aquello que antes era aceptado como la propia respuesta, o sea, que la cooperativa promueve la participación popular y contiene todos los ingredientes de una sociedad democrática y solidaria, se transforma hoy en pregunta: ¿puede el cooperativismo satisfacer las demandas actuales de democracia, en el sentido de permitir mayor control ciudadano frente al Estado y al Capital?

#### 4. Marco general y orientaciones básicas para el desarrollo del tema

Es así que se propone considerar las cooperativas y otras formas asociativas no como una alternativa económica a la tradicional unidad capitalista de producción, donde se focalizan usualmente las distinciones entre propiedad individual y propiedad colectiva, crecimiento versus distribución, y relaciones por el estilo; y donde el objeto de análisis es determinar las precondiciones económicas, políticas, culturales e institucionales para el surgimiento y desarrollo de cooperativas.

Se propone, en cambio, partir de la existencia misma de las cooperativas y verificarse las implicaciones sociales y políticas de esa existencia: a la vez de enfatizar cuestiones microeconómicas de eficiencia, competitividad, etc., asume especial relieve explorar la dimensión social y política de las cooperativas, tanto como un modo de socialización incipiente o como un proceso de toma de conciencia (por falta de mejor expresión) de los sectores populares; el objeto de análisis pasa a ser el modo de inserción en la economía y en la sociedad nacional, las relaciones entre los socios, las relaciones entre socios y asalariados, etc.

Para esos fines podríamos contentarnos, como punto de partida, por considerar el cooperativismo no necesariamente como un movimiento social en la acepción de Enzo Faletto, de movimientos que generan contra modelos de sociedad ya que "enfrentan problemas que conciernen al conjunto de la sociedad, la que los distingue de un grupo de presión cuyos problemas son particulares o corporativos";<sup>28/</sup> sino que como un proceso educativo que permite el surgimiento de una identidad colectiva y el aumento de capacidad de organización y movilización de los sectores populares. De nuevo, pasa a ser más importante que analizar el cooperativismo de partida como un movimiento social, precisar sus relaciones con otros movimientos populares afines: sindical, poblacional, campesino, etc.

Trátase, por consiguiente, de orientar el tratamiento del tema a través de dos vertientes o dimensiones. Investigar, como punto de partida, la anatomía del fenómeno cooperativo, buscando identificar dónde operan las cooperativas, con qué organización del trabajo y estructura de producción, con qué niveles de participación de sus socios, niveles de eficiencia, etc. Por otra parte, poner énfasis en la caracterización de la ecología del cooperativismo, es decir, tomándose como punto de partida su simple existencia, buscar, precisar, a través del análisis de sus relaciones en el medio social, cultural, económico y político en que se insertan, las implicaciones de su existencia en otras esferas de la realidad, tales como los partidos políticos, los sindicatos, el mercado, etc.

Con esa perspectiva y teniendo como marco conceptual lo que se ha desarrollado hasta aquí, se sugiere como los objetivos básicos que deberán orientar las acciones a futuro:

1. Precisar el significado actual, en el contexto de los países de América Latina y el Caribe, de las distintas modalidades de gestión y de control democrático que formas de organización económica y social, representadas entre otras por las cooperativas, proponen como modelos alternativos.
2. Evaluar el potencial del cooperativismo en promover la participación de los sectores populares y en la creación de un estilo de desarrollo democrático de naturaleza alternativa al prevaleciente en los últimos años en la región.

Como una primera aproximación, y hasta que el intercambio con las organizaciones populares nos permita una visión más calibrada, convendría orientar los esfuerzos en el sentido de conocer:

- las características de los movimientos asociativos, cooperativos y autogestionarios locales, especialmente en sus dimensiones económica (tipo de actividad; distribución y localización geográfica; tamaño; estructura de producción; ingreso--modalidades y diferencias entre niveles técnicos y administrativos, y entre socios y asalariados--; participación en el producto sectorial, en exportaciones, en tributos, etc.) y social (composición por sexo, edad, extracción social, categoría ocupacional, etc.; tipo y formas de distribución del excedente y de los beneficios sociales, etc.);
- el pensamiento de los dirigentes de las organizaciones populares respecto a las cuestiones alrededor de las cuales se crean o se rearticulan esas organizaciones;
  - el rol de agentes externos a las comunidades en donde esas organizaciones operan, en la creación misma de organizaciones; los límites que la presencia de un elemento dinámico externo impone a la permanencia y autonomía de organizaciones como las cooperativas;
  - la naturaleza del proceso de toma de decisiones, principalmente las que se refieren a la introducción de cambios tecnológicos y a la distribución del excedente;
  - a quién y cómo rinde cuentas la organización; principales fuentes de financiamiento y posibilidades (límites) del autofinanciamiento;
  - las principales demandas de orden político que emergen del movimiento asociativo, cooperativo y autogestionario, así como los canales y pautas de articulación normalmente utilizados;
  - los mecanismos y pautas de articulación con otros movimientos populares (poblacional, sindical, campesino, etc.) y con partidos políticos;
  - el impacto en la estructura ocupacional y en el mercado de trabajo, principalmente en relación a los grupos jóvenes y a las mujeres;
  - la magnitud y las características de la influencia ejercida por las organizaciones populares en el diseño e implementación de políticas sociales;
  - los mecanismos y posibilidades de integración económica tanto entre mercados como entre unidades productivas;

- las posibilidades de concertación entre centros de investigación y organizaciones de promoción y apoyo, con vistas al establecimiento de líneas comunes de investigación/acción; y
- los principales obstáculos al desarrollo del cooperativismo, especialmente en lo que se refiere a la infraestructura legal, financiera e institucional.

## V. ALGUNOS ASPECTOS DE ORDEN METODOLOGICO

Resulta difícil abordar algunos "aspectos" metodológicos relacionados con el tema del cooperativismo y de la participación popular. La cuestión metodológica constituye, en realidad, el interrogante clave para el tratamiento del tema y debería ser objeto de un esfuerzo específico de investigación.

### 1. Cooperativismo, autogestión y organizaciones populares

Existe consenso generalizado de que todavía no se ha logrado identificar las formas y estrategias para comprender la realidad de las organizaciones populares sin imponerse una lógica y un orden arbitrario que sólo tiene sentido para el observador y que, frecuentemente, sirve mucho más para confundir que para aclarar las dinámicas de esas organizaciones.

Valdría por lo tanto registrar aquí la importancia de buscarse estrategias alternativas, tales como las propuestas por la llamada investigación/acción o investigación participativa, que en su intento de desmistificar tanto la investigación económica cuanto la investigación de tipo sociológico o antropológico, transformándolas en instrumento de cambio de la sociedad y comprometiendo investigadores con la realidad del objeto estudiado, permite que los "sectores" involucrados en las organizaciones populares asuman el rol de sujeto de su propia investigación. 29/

Dentro de esa perspectiva no pareciera presentar grandes problemas el hecho de considerar en forma ambigua, tal como se hizo aquí, el concepto de "organización popular" englobando modelos aparentemente tan distintos, como las cooperativas, formas asociativas (¿pre-cooperativas?), empresas de autogestión y otras. No se quiere decir con eso, en absoluto, que no existan diferencias marcadas entre cada "modelo" organizacional.

Sin embargo, desde que se explicita y se asuma la existencia, por así decirlo, de una ambigüedad todavía no resuelta, y además, desde que se defina como objetivo tanto del análisis cuando de las acciones, no el modelo per se sino que su significado para la transformación de las estrategias de sobrevivencia de los sectores populares en proyectos de nuevas relaciones sociales y económicas (o el "estilo alternativo de desarrollo" como quieren algunos), no creemos que tal postura se transforme en obstáculo metodológico para acercarse al tema.

Por el contrario, se considera que el propio desdoblamiento futuro de las propuestas introducidas a través del presente documento, y el resultado de la relación con las organizaciones populares mismas, es lo que irá determinando probables correcciones, tanto metodológicas como de otro carácter.

## 2. Cooperativismo en el contexto latinoamericano

Lo que sí debería constituir motivo de preocupación y discusión inmediata son los aspectos que, más que las distinciones en la forma de organización, dicen relación con el medio donde operan las organizaciones populares, sea rural o urbano; con los contenidos de clase de esos movimientos, con las orientaciones valorativas de los que buscan afiliarse a ellas, etc.

Eso se justifica de manera especial por tratarse de América Latina y el Caribe, puesto que el cooperativismo ha asumido en nuestro contexto significados muy distintos a los que prevalecieron en otras partes, principalmente en el Viejo Mundo. Mientras los precursores europeos del cooperativismo, desde Robert Owen (inicio del siglo XIX) hasta Bernard Lavergue (inicio del siglo XX) e incluyendo a Fourier, Rochdale, Raiffeisen y otros, llegaron al cooperativismo a partir de concepciones ideológicas respecto al ordenamiento de las relaciones sociales, el cooperativismo latinoamericano, si es que se puede caracterizarlo como tal, se refiere ante todo a prácticas sociales que no están necesariamente referidas a una determinada concepción del mundo (aunque por cierto "crean" las opciones ideológicas más diversas).

En un contexto histórico fuertemente dependiente en lo económico y marcadamente autoritario en lo social y lo político, las cooperativas adquieren diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos sectores sociales. En algunos momentos constituyen nada más que una estrategia transitoria de sobrevivencia de sectores populares, como lo demuestra el crecimiento de cooperativas de trabajo en situaciones de agudización del desempleo urbano.

En muchas oportunidades representan, tal como se ha señalado anteriormente, una estrategia de defensa contra la represión política, como una forma de mantener organizados a los miembros de movimientos sociales que no necesariamente comparten la doctrina cooperativa desde un punto de vista ideológico, de la construcción de una "nueva" sociedad, sino que adoptan la forma cooperativa simplemente por ser el único espacio de participación aún tolerado por las autoridades gubernamentales.



Finalmente, pueden constituir, principalmente para los sectores de clase media, un modo de acceder a bienes o servicios en condiciones ventajosas frente a las prevalecientes en el mercado, tal como ocurre con muchas cooperativas de consumo y de ahorro y crédito --es decir como una forma de "democratizar" el capitalismo dependiente y concentrador.

### 3. Definición del espacio en que actúan las cooperativas

Precisamente la preocupación por ubicar el tratamiento del tema en el contexto latinoamericano se ha insistido, desde el punto de vista metodológico, en la necesidad de precisar el espacio económico (¿brazo auxiliar del capitalismo dependiente?), social (¿amortiguador de las tensiones provocadas por padrones de acumulación excluyentes?), e incluso geográfico (rural/urbano) en que actúan las cooperativas. Eso implica distinguir, de partida, las unidades cooperativas de los movimientos cooperativos.

Implica también, en relación a las primeras, distinguir las cooperativas de forma (empresas capitalistas que solamente adoptan la personería jurídica de cooperativa) y las cooperativas de fondo (donde predomina el trabajo solidario, la participación en las decisiones, el principio de "un hombre, un voto", etc.).

### 4. Cooperativas de producción, de consumo y de prestación de servicios

Por otra parte, si lo importante no es el cooperativismo per se, sino que la relación cooperativismo-democracia-estilo de desarrollo, pasan a ser clave las relaciones entre las cooperativas y los centros de poder, lo que significa diferenciar, por ejemplo, las cooperativas de producción, las de consumo y las de prestación de servicios.

Si partimos del supuesto, tal como se hizo en ese documento, de que en la discusión sobre estilos, democracia y cooperativismo el concepto clave, y que debe nortear todos los esfuerzos en esa área, es el de democracia entendida como pluralidad de opciones, modelos y prácticas sociales, ya no se trata entonces de buscar redefinir todas las relaciones sociales a partir de la doctrina cooperativa, sino que a través del fortalecimiento de organizaciones cooperativas lograr la democratización de los sistemas existentes, tanto los de economía de mercado como los de mercado regulado y de planificación central (y que muchas veces se

mezclan en una misma sociedad)<sup>30/</sup> En ese sentido, el impacto que produce el funcionamiento de cooperativas de producción, de consumo y de prestación de servicios es sin duda muy distinto.

##### 5. Cooperativismo y transnacionalización

Un último aspecto de carácter metodológico que debiera merecer una atención especial es que tanto los análisis del fenómeno cooperativo cuanto las propuestas de difusión y fortalecimiento del modelo cooperativo adolecen del supuesto de que éstas operan en una economía cerrada.

Si la tendencia actual, especialmente en nuestros países, es la del predominio del capital financiero, su internacionalización, así como la internacionalización del circuito de generación y difusión de tecnología,<sup>31/</sup> que a su vez fortalece las inclinaciones nacionales hacia la centralización, concentración y por ende, el autoritarismo, habría que precisar las relaciones entre cooperativas a nivel internacional. Asimismo identificar los límites que esa tendencia impone al fortalecimiento y eventual predominio del modelo cooperativo, y a la viabilidad de constituirse en un modelo alternativo.

A nivel micro social eso significa también identificar los sectores donde las cooperativas, por sus características organizacionales y por su racionalidad económica, tienen mejores posibilidades de florecer (¿aquellos en que el factor trabajo es el preponderante?), y aquellos en que no se han revelado como la alternativa más adecuada (¿sectores en que el ritmo de obsolescencia tecnológica es más intenso?).

Notas y referencias bibliográficas

1/ Ver, por ejemplo, los diversos documentos preparados por la División de Desarrollo Social para la "CEPAL Técnica", en especial Germán W. Rama, "La Evolución Social de América Latina (1950-1980). Transición y Cambio Estructural", agosto de 1984; y Enzo Faletto, "Transición Estructural y Procesos Político-Sociales en América Latina (1950-1980)", agosto de 1984.

2/ Un análisis de la tendencia actual de agotamiento de los regímenes militares y de la viabilidad de alternativas democráticas o "social-demócratas" se encuentran en Marshall Wolfe, "En Pos de alternativas Democráticas" (E/CEPAL/R.351, 2 de agosto de 1984).

3/ Marshall Wolfe, "Participation: The view from above" (UNRISD/83/C.14, GE.83-01348, marzo de 1983), p. 28.

4/ Como ha afianzado Luiz Razeto en reciente encuentro de expertos, organizado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos para discutir la relevancia y viabilidad del concepto de "economía de solidaridad" (Santiago, 9 de abril de 1985): "la deficiencia de los modelos cooperativos y autogestivos ha sido la consecuencia de interferencias ideológicas que impiden la racionalidad económica de esos modelos y el despliegue de sus potencialidades; mucho más que de una posible deficiencia de los modelos mismos".

5/ Marshall Wolfe, "En Pos ...", *op. cit.*, p. 6.

6/ Ver a ese respecto, Jerome Livinson y Juan de Onís, The Alliance that Lost its Way. A Critical Report on the Alliance for Progress, Chicago, Quadrangle Books, 1970.

7/ Los resultados del proyecto fueron publicados, entre 1971 y 1972, bajo UNRISD Series, Rural Institutions and Planned Change (Staff Editors: Orlando Fals Borda, Inayatullah y Raymond Apthorpe): Vol. I, A Review of Rural Cooperation in Developing areas; Vol. II, Estudios de la Realidad Campesina: Cooperación y Cambio; Vol. III, Cooperatives and Rural Development in Latin America: An analytic report; Vol. IV, Rural Cooperatives and Planned Change in Africa: Case Materials; Vol. V, Rural Cooperatives and Planned Change in Africa. An Analytical Overview; Vol. VI, Cooperatives and Planned Change in Asian Rural Communities: Case Studies and Diaries; y Vol. VII, Cooperatives and Development in Asia: a study of cooperatives in Fourteen Rural Communities of Iran, Pakistan and Ceylon.

8/ Editorial Punta de Lanza, Bogotá, 1977. Título original: Rural Cooperatives as Agents of Change: A Research Report and a Debate, Ginebra, UNRISD, Report N° 74.3, 1979. Cabe registrar que las conclusiones a que llegaron los investigadores de UNRISD provocaron la inmediata reacción de investigadores y representantes del cooperativismo mundial. Un resumen de los principales cuestionamientos levantados en relación al estudio, así como las respuestas de UNRISD, durante la reunión que tuvo lugar en Ginebra entre el 27 y el 29 de noviembre de 1972, y que contó con representantes de la OIT, FAO, Alianza Cooperativa Internacional, Comité Conjunto para la Promoción y Ayuda a las Cooperativas (COPAC), y expertos independientes, aparece en la segunda parte del informe supra, pp. 57-114. Otras críticas también pueden ser encontradas en Diva Benevides Pinho, O Pensamento Cooperativo e o Cooperativismo Brasileiro, Sao Paulo, CNPq, 1982, pp. 86-91 y en Luis Armando Carello, "Cooperativas y Desarrollo. El Desafío de la Epoca", Cooperativismo y Desarrollo, Buenos Aires, Intercoop Ltda., Cuadernos de Cultura Cooperativa, N° 60, 1979.

9/ Cooperativismo. Su fracaso en el tercer mundo, p. 13.

- 10/ Cf., O. Fals Borda, Vol. III de la serie de UNRISD, p. 6.
- 11/ "Cooperativismo. Su fracaso ...", p. 17.
- 12/ Gunnar Myrdal, Asian Drama. An Enquiry into the Poverty of Nations, Nueva York, Pantheon, 1968, p. 1335.
- 13/ D. Thorner, "Context for Cooperatives in Rural India", The Economic Weekly, número anual, febrero 1962, pp. 251-266, p. 257.
- 14/ Uma Lele, "Cooperatives and the Poor: A comparative Perspective", World Development, Vol. 9, 1981, pp. 55-72.
- 15/ Emilio Willems, El Cambio Cultural Dirigido, Bogotá, Facultad de Sociología, 1963.
- 16/ Ver, por ejemplo, la edición especial del Boletín de Estudios Latino-americanos y del Caribe, N° 35, diciembre de 1983, especialmente los artículos de Gerrit Huizer, "The Politics of Rural Development in Latin America. Constraints on Cooperatives and Popular Participation", pp. 3-20; y de Jan Morenc, "Agricultural Cooperatives in Surinam. Complex Problems and Policy Responses", pp. 51-70.
- 17/ Roberto Jiménez, "Organización Popular para la Producción. Elementos Preliminares para la Evaluación" (E/CEPAL/PROY.1/R.41, 4 de noviembre de 1980).
- 18/ Ver, por ejemplo, el trabajo de John W. Bennett, "Agricultural Cooperatives in the Development Process. Perspectives from Social Science", Studies in Comparative International Development, Vol. XVIII, primavera-verano 1983, Nos. 1-2, pp. 3-68.
- 19/ OEA, "La Situación Actual de las Cooperativas en América Latina y el Caribe" (OEA/Ser.H/XIV CEPACIES/980, 19 de mayo de 1984), documento preparado por la Secretaría General para la Reunión Técnica sobre Desarrollo y Promoción de Cooperativas, que tuvo lugar en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de junio de 1984.
- 20/ Ver a ese respecto los informes preparados por consultores de la CEPAL para la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay: Héctor Bonaparte, "Proceso y Significado del Cooperativismo Argentino (LC/R.461(Sem.28/ José Odelso Schneider y Roque Lauschner "Las Cooperativas en América Latina: El Cooperativismo en Brasil (LC/R.468(Sem28/5); Domingo Rivarola "El Cooperativismo en el Paraguay (LC/R.467(Sem.28/4); Juan Pablo Terra "Proceso y Significado del Cooperativismo Uruguayo" (E/CEPAL/R.365) y CEPAL, "E Pur si Muove... Evolución del Cooperativismo en Chile".
- 21/ En reciente informe del Secretario General de las Naciones Unidas se ha indicado como una de las causas de la comprobada disminución de interés de los jóvenes en las cooperativas precisamente la falta de conocimiento de sus propósitos y actividades. Cf., Naciones Unidas, Trigésimo octavo período de sesiones, "Experiencia Adquirida por los Países en el Fomento del Movimiento Cooperativo". Informe del Secretario General (A/38/63, 11 de enero de 1983).
- 22/ Ver a ese respecto, OEA, "Informe de la Reunión Técnica sobre Desarrollo y Promoción de Cooperativas, San José, Costa Rica, junio 5-7, 1984" (OEA/Ser.H/XIV CEPACIES/1001/Rev. 2, 22 junio de 1984).
- 23/ Enzo Faletto, "El tema de estilos alternativos de desarrollo y su formulación en América Latina: Consideraciones no económicas", CEPAL, División de Desarrollo Social (mimeo), octubre de 1983.
- 24/ Roberto P. Guimarães, "Estilos Alternativos de Desarrollo y Democracia: Reduccionismo y Recuperación del Pasado Inexistente", CEPAL, División de Desarrollo Social (mimeo), enero de 1984.
- 25/ Naciones Unidas, "Experiencia Adquirida ...", op. cit., p. 5.

26/ Las tensiones subyacentes a esas y otras cuestiones se encuentran analizadas en el estudio de Marshall Wolfe "Participación ...", op. cit.; ver también a ese respecto: CEPAL, División de Desarrollo Social, "La Participación Popular en el Desarrollo de América Latina" (E/CEPAL/L.264, 15 de abril de 1982) y Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo, "Participación Popular. Informe del Seminario Internacional, Ljubljana, Yugoslavia, 15 al 25 de mayo de 1982" (TCD/Sem.82/2).

27/ Ver, por ejemplo, el excelente estudio de Ethan Singer y Leland M. Wooton, "The Triumph and Failure of Albert Speer's Administrative Genius. Implications for Current Management Theory and Practice", The Journal of Applied Behavioural Sciences, Vol. 12, N° 1, 1976, pp. 79-103. Estudios como los de Singer y Wooton, Ivan Illich, Deschooling Society, Nueva York, Harrow Books, 1972, y Medical Nemesis. The Expropriation of Health, Nueva York, Bantam Books, 1977; Paulo Freire, Pedagogy of the Oppressed, Nueva York, The Seabury Press, 1970, y Education for Critical Consciousness, Nueva York, The Seabury Press, 1973; Donald Schon, Beyond the Stable State, Nueva York, W.W. Norton, 1971; y de Alberto Guerreiro Ramos, "Theory of Social Systems Delimitation", Administration and Society, Vol. 8, N° 2, agosto de 1976, pp. 249-272, todos postulan la necesidad de estudiar los procesos de cambio social dirigido no a partir de los objetivos declarados o de los modelos aplicados, sino que también desde la perspectiva de los resultados concretos que se han producido, puesto que los "agentes" promotores del cambio "están siempre determinados a trabajar por aquellas transformaciones cuyo contenido hace sentido sólo a partir de sus paradigmas personales respecto de cuál es el orden ideal para las relaciones sociales" (Guerreiro Ramos, op. cit., p. 268). Para los que creen en las cualidades intrínsecas a los modelos de cambio social, y que justifican su aplicación por encima de cualquier duda, nada más apropiado (y sobrio) que las palabras de Albert Speer: "Habían muchos hombres decentes y bien intencionados en la Alemania Nazi y ellos no fueron capaces de evitar el más grande derramamiento de sangre registrado en la Historia. El monstruo institucional y tecnológico de la destrucción en masa puede muy fácilmente asumir un momentum propio, llevando el mundo a la total aniquilación. Una vez que la bestia esté libre, sólo puede viajar en una dirección. El descenso al infierno puede significar una carrera estimulante y divertida, mas representa un billete apenas de ida. Yo lo sé, yo estuve allá, aún estoy" (entrevista a E. Norden, Playboy, junio de 1971, p. 202).

28/ Enzo Faletto, Notas sobre Estilos Alternativos de Desarrollo, Política y Movimientos Sociales, Santiago, FLACSO, documento de trabajo N° 156, octubre de 1983, p. 33.

29/ Esa es la postura de los autores mencionados en la nota 35 supra. Ver también, desde un punto de vista más general y crítico, los trabajos de Pedro Demo, A Pobreza também tem charme, Brasilia, MEC (mimeo), octubre de 1979; Intelectuais e Vivaldinos da Crítica Acrítica, Sao Paulo, Almed., 1982; y Riscos e Desafios de Processos Participativos, Brasilia, IPLAN/CPR (mimeo), mayo de 1984.

30/ Ver sobre ese tema los trabajos de Luiz Razeto Migliaro: Empresa de Trabajadores y Economía de Mercado. Para una Teoría del Fenómeno Cooperativo y de la Democratización del Mercado, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1982; Economía de Solidaridad y Mercado Democrático. Libro Primero. La Economía de Donaciones y el Sector Solidario, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1984; y Economía de Solidaridad y Mercado Democrático. Libro Segundo. Crítica de la Economía, Mercado Democrático y Crecimiento, Santiago, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, 1985.

31/ Un análisis articulado del proceso de internacionalización y de la estructura de los diversos "circuitos" que actúan a nivel mundial puede ser encontrado en Luciano Tomassini, "El Proceso de Transnacionalización y las Relaciones Externas de los Países Latinoamericanos", Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina (compilador: Luciano Tomassini), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1984, pp. 15-65.

