

# LA FUNCION DE LA COOPERATIVA EN EL PROCESO DE DESARROLLO POSIBILIDADES Y DIFICULTADES DE SU CUMPLIMIENTO <sup>1</sup>

DIETER W. BENECKE <sup>2</sup>

## I Definiciones

1. Desarrollo
2. Cooperativa

## II Funciones de la cooperativa en el proceso de desarrollo

1. Funciones económicas
  - a) Perfeccionamiento de la competencia
  - b) Impulso al crecimiento de la producción
  - c) Mejoramiento de la distribución de ingresos
  - d) Estabilización de la estructura profesional
2. Funciones socioculturales
  - a) Educación
  - b) Participación de los obreros y empleados

## III Posibilidades y dificultades del cumplimiento de las funciones

1. Factores obstaculizantes
  - a) Escasa educación de los socios
  - b) Escasez de recursos financieros
  - c) Deficiente preparación profesional del personal administrativo
  - d) Algunos principios cooperativos
2. Factores favorecientes
  - a) Reducidas aspiraciones de los socios
  - b) Integración cooperativa
  - c) Asistencia externa

## IV Conclusiones

## I *Definiciones.*

Antes de entrar en un breve análisis del papel que le corresponde a la cooperativa en el proceso de desarrollo, quiero dejar en claro en qué forma defino los conceptos “desarrollo” y “cooperativa” dentro de este contexto.

Esto me parece necesario, especialmente en cuanto a la cooperativa, cuyas funciones están sujetas a interpretaciones muy diferentes. Mientras algunas personas exigen que sea una empresa de autogestión, otras dan mayor énfasis a sus funciones económicas y/o sociales para cambiar la situación de los socios. Es obvio que el juicio acerca del papel de la cooperativa en el proceso de desarrollo depende, en gran medida, de la posición general que cada uno tome frente a las cooperativas.

### 1. *Desarrollo.*

El desarrollo es un proceso de duración indefinida. Existe un cierto acuerdo de utilizar preferentemente el término “proceso de desarrollo” refiriéndose a los países menos desarrollados,

---

<sup>1</sup> Este es el texto de una conferencia que el autor dictó en el Seminario sobre la Relación entre el Estado y las Cooperativas, organizado por el Instituto de Cooperativismo de la Universidad Católica de Chile.

<sup>2</sup> Profesor visitante de la Universidad Católica de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales.

aunque también los países "altamente desarrollados" están "en desarrollo".

El "menor desarrollo" de algunos países está caracterizado por síntomas socioeconómicos, no necesariamente culturales o científicos. Estos síntomas se manifiestan, comúnmente, en que la gran masa de habitantes se encuentra en una situación poco satisfactoria en cuanto a su nivel de ingresos, en cuanto a su educación, seguridad social, participación en la economía y sociedad, etc. La élite de estos pueblos, comparable en cuanto a ingresos y cultura a la clase alta de los países más avanzados, suele ser pequeña. Entre estos dos grupos, muy dispares entre sí, tanto en sus condiciones de vida como en el número de sus componentes, no existe una clase media, constituida como grupo equilibrado entre sí y con características típicas, sino solamente como parte inferior de la élite o como "crema del grupo marginado". El acceso a la élite suele ser muy limitado, fundamentalmente por el elevado costo de la educación.

Corresponde al Estado en parte romper esta barrera entre los dos grupos, dando mayores facilidades en el acceso a la educación.

En este aspecto, los esfuerzos más destacados en América Latina se han observado en México y, desde hace algunos años, en Chile.

## 2. *Cooperativa.*

También es tarea de las cooperativas, entendidas como instrumentos operacionales y no como fines en sí, cambiar la situación de atraso en el progreso socioeconómico.

La cooperativa no es una herramienta para producir cambios bruscos. No destruye de golpe las desigualdades, sino que inicia un proceso de acercamiento entre los dos grupos opuestos, mejo-

rando la situación del sector de menores recursos y obligando al sector privilegiado a someterse a la competencia. Para que este proceso se ponga en marcha se debe exigir a la cooperativa una cierta estructura que —a mi juicio— se reflejaría en las siguientes características:

### a) *Carácter personal de las cooperativas:*

Este aspecto se manifiesta, principalmente, en la no discriminación de los socios entre sí, en la forma democrática de la toma de decisiones y en la participación personal de los socios.

No creo que en los países menos desarrollados el principio cooperativo del libre ingreso sea aplicable en el sentido estricto de la palabra en todos los tipos de cooperativas. Es oportuno pensar en un sistema de selección de los socios, especialmente para las cooperativas de productores en su etapa inicial, para así lograr rápidamente una alta eficiencia operatoria. La experiencia práctica demuestra que es más fácil ampliar el grupo de asociados de una cooperativa que ya funciona bien, que eliminar a socios de una cooperativa para que ésta resulte más eficiente.

Obviamente, estos criterios de selección no deben ser aplicados en forma exagerada para que la cooperativa no aparezca como un nuevo círculo socialmente cerrado. Uno de los métodos más adecuados para una selección sana es la labor educativa preparatoria de la cooperativa, después de la cual el socio debe rendir un examen de admisión para poder ingresar como tal.

### b) *Carácter empresarial de las cooperativas:*

Si uno exige de las cooperativas un aporte considerable al desarrollo, se las

debería considerar como “instrumento económico con consecuencias sociales” y no como “instrumento social con consecuencias económicas”.

Tomo esta posición, considerando dos problemas prácticos, no filosóficos:

- Para el sector socialmente marginado, la necesidad más urgente es el mejoramiento económico. En la situación actual de la mayoría de los países menos desarrollados este sector no objeta tanto su aislamiento social como su desesperada situación alimenticia y habitacional.
- La integración social es un proceso de maduración que exige tiempo e implica costos. Estos costos no se pueden pagar sino mediante ingresos mayores o una reasignación de los recursos disponibles. Aunque sería ideal que las cooperativas cumplieran sus funciones económicas y sociales simultáneamente; en la situación actual, esto significaría un excesivo sobrecargo para la mayor parte de ellas.

Por el momento, deberíamos considerarnos satisfechos si todas las cooperativas cumplieran sus funciones económicas, en cuyo caso también la posición social de sus asociados se vería mejorada en cierto modo.

Para los socios, el instrumento económico es la empresa cooperativa dirigida según sus órdenes y controlada según su propio criterio. Esta empresa cooperativa siempre se encuentra en competencia con otras formas empresariales. Para poder mantenerse en el mercado y aun superar la competencia, la cooperativa debe tratar de implantar, lo más rápidamente posible, una administración profesional, ya que ésta —comparando los resultados— es a la larga más barata que un trabajo ad honorem.

### c) *Cooperación consciente de los socios:*

Los socios pasivos son indeseables para la cooperativa, porque no permiten una planificación exacta de la operación. Son pasivos cuando no están conscientes de las ventajas de la cooperación y sus deberes como cooperadores, o si la actuación de la cooperativa no les parece ventajosa. El primer problema podría solucionarse por medio de una labor educativa, efectuada por la cooperativa; en el segundo caso se presentan dos posibilidades: si la educación no da resultado, tendría que eliminarse al socio, o bien, si la cooperativa es culpable debería cambiarse la directiva.

### d) *Favorecimiento de los socios:*

Los socios forman una cooperativa para comprar más barato, para recibir mejores precios por sus productos, para obtener créditos, para llegar a una casa propia en forma más barata, etc. Es decir, el interés particular —en la mayoría de los socios— es el principal motor para su participación en la cooperativa. No reconocer esto significa perderse en ideas filosóficas, especialmente en los países de América Latina, donde, en la práctica, encontramos un marcado individualismo.

Los intereses privados de los socios se manifiestan en el deseo de ser favorecidos por la cooperativa, en comparación al no asociado y a lo que ofrece el mercado anónimo. La cooperativa, en este sentido, es un conjunto de intereses particulares. El particularismo e individualismo, sin embargo, no puede manifestarse en forma contraria al interés del grupo, porque las decisiones se toman por mayoría de personas.

A pesar de que la operación de la cooperativa es el reflejo de los deseos

de los socios, ella ofrece una serie de ventajas para la comunidad, o sea, para las personas no integradas a la cooperativa. Estos efectos, sin embargo, son secundarios, y deben serlo si la cooperativa cumple en realidad el mandato que obtuvo de los socios: favorecer en primer lugar a los socios mismos.

El cumplimiento de este mandato, por definición, excluye que la cooperativa pueda hacer utilidades en su operación con su clientela asociada; pero el hecho de que sea una entidad sin fines de lucro no significa que en su operación con los socios deba cubrir solamente sus costos actuales. Al contrario, está obligada a formar reservas para asegurar un servicio futuro aún mejor y para poder financiar sus operaciones de tipo social.

Sobre la base de estas características, que llevan implícitos diferentes principios cooperativos, haré un breve análisis del papel de las cooperativas en el proceso de desarrollo.

## II *Funciones de las cooperativas en el desarrollo.*

Se pueden distinguir dos tipos de funciones de las cooperativas, las económicas y las socioculturales.

Entre las primeras, el aumento del ingreso y la mantención de la independencia económica de los socios, reflejan directamente el interés de los mismos. El cumplimiento de estas funciones, a su vez, se manifiesta macroeconómicamente en el perfeccionamiento de la competencia, impulsos sobre el crecimiento de la producción, una redistribución de los ingresos y la estructuración pluralista competitiva de la economía.

Las funciones socioculturales pueden tener efectos indirectos y directos. Los efectos indirectos se deben al mejora-

miento de la situación económica de los socios. Los efectos directos resultan de la propia labor sociocultural de la cooperativa en cuanto a la educación de los socios y la participación de los obreros y empleados de la cooperativa. El resultado del papel sociocultural es una mayor integración social de los asociados, y posiblemente de los empleados y obreros de la cooperativa, al resto de la sociedad.

### 1. *Funciones económicas.*

Hemos dicho antes que el interés más notorio de los socios es mejorar su posición económica. El cumplimiento de estas aspiraciones significa, sin duda alguna, un mejoramiento de la situación individual, sin que esto tenga, necesariamente, un impacto sobre el mejor desarrollo del país. Si la cooperativa, por ejemplo, refuerza aún más la posición de los sectores económicamente poderosos, facilitándoles una posición monopólica, su operación puede tener, incluso, un efecto negativo para el desarrollo. Ejemplos de esta posición contraria al desarrollo son escasos en cuanto a su número, pero significativos en cuanto a su resultado.

El rol positivo de las cooperativas en el proceso de desarrollo sólo puede notarse cuando el mejoramiento individual va acompañado de uno o varios de los siguientes resultados macroeconómicos:

- a) perfeccionamiento de la competencia
- b) impulso al crecimiento de la producción
- c) mejoramiento de la distribución de ingresos
- d) estabilización de la estructura profesional.

a) *Perfeccionamiento de la competencia.*

Una situación de competencia trae consigo mayores beneficios para la sociedad que el monopolio, porque entonces los precios son menores y la cantidad de bienes y servicios que se ofrecen a la sociedad es mayor.

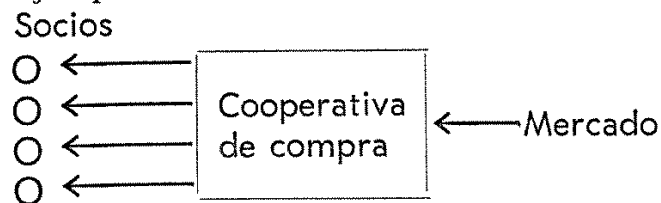
Según la teoría económica tradicional, el proceso de transformación de una situación monopólica a una de competencia intensa es lento y requiere una serie de competidores, porque cada competidor adicional, atraído por las utilidades realizables en este mercado, baja el precio sólo un poco para entrar en el mercado sin perder la posibilidad de obtener utilidades a su vez.

Sin entrar en detalles de este planteamiento teórico comprobado en la práctica, podemos observar en los países menos desarrollados, a groso modo, dos limitaciones que hacen imposible la espera hasta llegar al precio de la competencia:

1. No existe un número suficientemente grande de competidores que *puedan* intensificar la competencia. Esto se debe a la concentración de los recursos en las manos de un número reducido de personas, frecuentemente observado en los países menos desarrollados.
2. Aunque existiera un número de competidores suficientemente grande, muchas veces falta el interés y la necesidad de una competencia fuerte. Todavía existe un gran número de mercados potenciales que permiten obtener utilidades considerables. Además, el reducido número de empresas en los mercados existentes provee los medios y el incentivo para formar carteles o llegar a acuerdos tácitos.

Frente a esta situación, el papel de la cooperativa es extraordinario y se ve reforzado por los intereses de los propios socios en las "cooperativas de compra" (de bienes de consumo, servicios e insumos) y, de vez en cuando, algo obstaculizado en las "cooperativas de venta" (de productos de los asociados).

La "cooperativa de compra", por ejemplo:



La de consumo compra en el mercado los bienes de consumo y los distribuye a sus socios; entra, entonces, en competencia con el comercio detallista. Los compradores, representantes de la curva de demanda, se ven enfrentados con un interés del comerciante opuesto a las aspiraciones de ellos. Mientras los compradores requieren precios mínimos, los comerciantes tratan de obtener precios máximos. Esta confrontación de intereses, obviamente, no existe entre los socios y la cooperativa, porque ellos son los propietarios de la cooperativa y deciden sobre el comportamiento de ella. La relación entre los socios y la cooperativa está, cum grano salis, libre de conflictos, porque sus intereses no son opuestos.

La cooperativa de compra, por consiguiente, puede bajar los precios para los compradores de inmediato, porque ella no intenta obtener utilidades<sup>3</sup>, co-

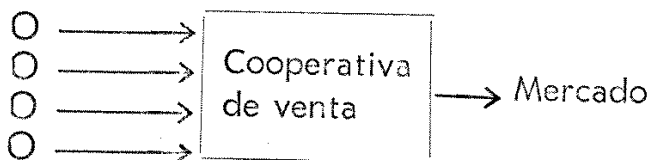
<sup>3</sup> Utilidades de la cooperativa, realizadas en la operación con los socios, por definición no existen, porque el superávit de la cooperativa será repartido o invertido. La repartición de los excedentes significa una corrección del precio provisorio; baja entonces el precio definitivo para el comprador. La inversión de los remanentes tiene como efecto mejorar el servicio futuro y, en consecuencia, bajar los precios futuros.

mo lo haría un competidor-comerciante particular. Aunque la cooperativa no quiere operar con los socios al precio mínimo posible, para poder formar reservas, ella obliga a sus competidores a bajar los precios, siempre y cuando los compradores no tengan preferencia por los competidores de la cooperativa. Este resultado se debe a la orientación no lucrativa de la cooperativa que nos permite llegar —ya con sólo dos competidores, uno de ellos la cooperativa— a resultados que, en el pensamiento tradicional, requieren una serie de competidores que raras veces existen en países menos desarrollados.

No existe el peligro de que la cooperativa forme un cartel con los comerciantes competidores, ya que esto iría en contra de los intereses de los propietarios de la cooperativa, los socios compradores.

#### La cooperativa de venta

Socios



se ve enfrentada con la demanda anónima del mercado, ante la cual representa a sus socios productores, comercializando los productos de ellos.

En el caso de este tipo de cooperativa, el resultado del perfeccionamiento de la competencia con sus resultados beneficiosos para la sociedad no es tan obvio. Los productores agrícolas, por ejemplo, forman una cooperativa para que ella mejore su situación de ingresos, consiguiéndose mejores precios para los productos agrícolas. Si la cooperativa sólo obedece a este mandato, podría —en primer término— establecerse el mismo resultado que con un competidor no cooperativo, es decir, la cooperativa baja el precio vigente en este mercado sólo un poco para poder entrar en él

sin perder la posibilidad de obtener utilidades para los socios.

Estas utilidades mayores, sin embargo, atraen a otros productores a la cooperativa<sup>4</sup>, la cual, por ser generalmente abierta para todo interesado, no puede rechazarlos. Además, el ingreso mayor suele incentivar al productor a aumentar la producción y entregar este aumento también a la cooperativa para que ella lo comercialice. Por estas dos observaciones la cooperativa no puede mantener el precio, sino que debe bajarlo, suponiendo que con la entrada de nuevos socios también aumenta la cantidad de productos entregados a la cooperativa.

La cooperativa pierde su poder de atracción, si los precios que consigue en el mercado (y los que, por ende, puede pagar a sus socios) son precios de competencia.

Llegamos entonces, también en el caso de las cooperativas de venta, a un beneficioso resultado para la sociedad, según el cual *una* cooperativa, como competidor, puede convertir la competencia imperfecta en una perfecta.

Obviamente existe, en este caso, teóricamente la posibilidad de que la cooperativa llegue a un acuerdo tácito con sus competidores. Esto, sin embargo, se ha observado muy raras veces debido a tres hechos:

1. Existe una filosofía distinta entre los comerciantes particulares y la cooperativa.
2. Los socios se oponen a la operación común con los comerciantes particulares, por los cuales se sentían engañados antes de la formación de la cooperativa.

<sup>4</sup> Estos productores comercializaron antes sus productos individualmente o por medio de comerciantes particulares.

3. Los comerciantes particulares tratan no sólo de aumentar sus utilidades por precios mayores de venta, sino también por precios menores de compra. Aun suponiendo que la cooperativa vende al mismo precio como sus competidores, ella no ejerce una presión sobre un precio de compra, porque esto sería en contra del interés de su propietario, el socio productor. Aparentemente, al productor le conviene más operar con una empresa que le traspasa el precio de venta, reducido por los costos de comercialización, que con otra empresa que, además de reducir los costos de comercialización, intenta realizar utilidades. Esta preferencia del productor impide que los dos tipos de empresas se junten.

Para que las cooperativas puedan perfeccionar la competencia tenemos que suponer lo siguiente:

- que no existen preferencias metaeconómicas, sino que los compradores (productores) buscan el precio más bajo (alto).
- que la cooperativa no opera con costos mayores que sus competidores. En el caso contrario es relativamente fácil para el competidor de ella destruirla por una lucha corta, pero ruinosa.
- que la cooperativa tenga una capacidad suficientemente grande como para poder comprar (comercializar) la cantidad de productos que requieren (entregan) los socios.

b) *Impulso al crecimiento de la producción.*

El crecimiento de la producción es una de las consecuencias del perfeccionamiento de la competencia. Ya hemos

visto que, como resultado de este proceso, aumenta la cantidad entregada y demandada en el mercado. Es decir, aunque la cooperativa sólo opere como intermediaria, da un impulso al aumento de la producción.

En la práctica, la cooperativa no se da por satisfecha con el estéril rol de intermediario. La cooperativa de consumo busca —y si no lo hace debe buscar— el camino directo hacia el productor. La eliminación de una cadena de intermediarios —frecuentemente uno de los obstáculos graves para el desarrollo— permite bajar los precios aún más y dar, con ello, un impulso más fuerte para una mayor producción.

En el caso de la cooperativa de venta, este efecto es aún más notorio, como ya se demostró. Pero, tampoco en este caso, el aumento es un mero resultado de la operación de la cooperativa en el mercado. Las cooperativas asesoran —y si no lo hacen, deben asesorar— a sus socios productores en cuanto a mejores métodos de producción. Ejemplos prácticos son los servicios veterinarios y la asesoría técnica en cooperativas agropecuarias. En cooperativas más avanzadas esta asesoría llega incluso a ser una planificación de producción de los socios, tendiendo hacia una mayor producción y/o productividad.

El impulso más directo en cuanto al aumento de producción y/o productividad se nota —o debería notarse— en las cooperativas de producción, reemplazando un trabajo individual, costoso y muchas veces poco continuo, por el trabajo común, utilizando métodos modernos de producción. En Chile, este tipo se ha desarrollado poco, pero hay otros países, como Argentina por ejemplo, donde ha dado buenos resultados.

Los impulsos al crecimiento de la producción se manifiestan, por consiguiente, microeconómicamente, es decir, en las empresas de los socios productores,

y macroeconómicamente, por efectos del aumento de la demanda.

La experiencia práctica indica que estos impulsos no se reflejan en un aumento rápido del producto nacional, como por ejemplo la instalación de un nuevo sector industrial cuya operación crea inmediatamente una serie de otras industrias proveedoras o elaboradoras. Pero el impulso existe y —especialmente en la agricultura— no es un impulso despreciable.

c) *Mejoramiento de la distribución de ingresos.*

La concentración de recursos e ingresos en las manos de un grupo reducido trae consigo el grave peligro del abuso del poder económico y social, manifestándose, por ejemplo, en la monopolización.

Las cooperativas, salvo excepciones, están formadas por aquella parte de la población que no posee el poder económico. El aumento del ingreso de este grupo, demostrado antes, obviamente produce una reducción relativa del ingreso del grupo privilegiado, si sus representantes son sometidos a la competencia con las cooperativas, porque bajan sus utilidades.

También este efecto es relativamente modesto en comparación a otros métodos, como tributación de ingreso y de la riqueza o —para los obreros— la operación de sindicatos. Sin embargo, en muchos países menos desarrollados no se aplican estos instrumentos más eficientes, los sindicatos son débiles y poco unidos y la tributación no siempre está orientada hacia una redistribución de los ingresos y de las riquezas. En estos casos la operación de las cooperativas es una de las pocas alternativas posibles que permiten alcanzar una distribución más igualitaria de los ingresos.

d) *Estabilización de la estructura profesional.*

Especialmente los artesanos se ven enfrentados frecuentemente a dos problemas:

1. No tienen un trabajo estable y continuo.
2. Trabajan con métodos anticuados.

Estos problemas se agravan cuando en ese sector se establece la manufactura o industria, la cual, por su mayor volumen y por su operación más racional, puede eliminar fácilmente al artesano del mercado.

Si se instalan varias fábricas competidoras entre sí, se llega a resultados positivos, económicamente hablando. Los artesanos, o se transforman en obreros de estas fábricas, o se especializan en la reparación y el servicio. Sin embargo, si se establece una sola fábrica —caso más frecuente en los países menos avanzados— la eliminación de los artesanos conduce a los mismos problemas conocidos en cuanto a la monocultura, además de los efectos negativos de la monopolización.

En este caso les corresponde a las cooperativas actuar como estabilizador de una estructura pluralista de la economía, organizando la compra de los insumos y el trabajo de los artesanos. Sin embargo, el precio de la mantención de la independencia de los artesanos no debe ser pagado por los consumidores. Al contrario, la operación de la cooperativa debe resultar tan favorable, que el precio en el mercado sea el de la competencia perfecta. Bajo el punto de vista económico, sólo en este caso, la cooperativa debe mantener la independencia de grupos profesionales.

Obviamente, puede ser recomendable —en el aspecto político o social— subvencionar estos grupos, también en el



caso opuesto, pero la justificación de estas subvenciones puede diferir notablemente según las circunstancias de la situación respectiva, lo cual hace imposible entrar aquí en un análisis de estos argumentos sociales, por ejemplo, estabilización de la sociedad, o políticos, por ejemplo, número de votos.

## 2. *Funciones socioculturales*

Las cooperativas bien encaminadas no se limitan a cumplir solamente sus funciones económicas, sino que tratan también de desempeñar una labor sociocultural. Es evidente que esta labor causa costos, cuyo financiamiento puede obstaculizar el cumplimiento de las funciones económicas. Es un juicio de valor decidir hasta qué grado conviene descuidar la labor social, que no es solamente una consecuencia de la operación económica en favor de un mayor empeño económico. Lo ideal sería, obviamente, que las dos funciones se cumplieran en forma simultánea con la misma intensidad, pero es imposible conseguir este resultado en la mayoría de las cooperativas de los países menos desarrollados. Si la cooperativa no cuenta con recursos suficientemente grandes como para desarrollar una labor económica y social, debe —a mi juicio— optar por la actividad económica, porque la labor económica produce consecuencias sociales, mientras que la labor social apenas llega a consecuencias económicas<sup>5</sup>.

Una vez superados los problemas económicos más urgentes, las cooperativas pueden y deben destinar una buena parte de sus esfuerzos a la labor sociocul-

tural. Esta se manifiesta, principalmente, en la educación de los socios y en la participación de sus obreros y empleados en la gestión de la empresa cooperativa.

### a) *Educación.*

Para que la cooperativa pueda dar los resultados económicos antes expuestos debe contar con una cooperación activa de los socios. Esta, a su vez, se facilita si los socios están bien informados sobre sus deberes, razón por la cual la educación fue declarada, desde los comienzos del movimiento cooperativo, como una tarea importante de las cooperativas mismas.

La labor educativa contiene, primero que nada, una información sobre el funcionamiento de la cooperativa y, además, debe orientarse hacia una ampliación del horizonte intelectual de los socios, hacia aspectos técnicos de la producción o hacia la mejor utilización de los diferentes bienes de consumo, de los insumos y de los servicios.

La mayoría de las cooperativas se verían sobrecargadas, si debieran desarrollar programas específicos de educación; éstos pueden realizarse mejor a través de cooperativas de segundo o tercer grado, o en combinación con el gobierno. Aun si las cooperativas sólo logran, en un principio, despertar el interés educacional en los socios, se llega a resultados muy favorables para los países menos desarrollados.

### b) *Participación de los obreros y empleados.*

La discusión sobre la reestructuración de la empresa tiene como objetivo la incorporación del obrero y del empleado a la vida empresarial. Esta democratización de la empresa está implícita en

---

<sup>5</sup> Además, existen otros métodos, como las juntas de vecinos, los centros de madres, etc., que son más adecuados para especializarse en labores socioculturales que la cooperativa.

el sistema cooperativo, ya que los obreros y empleados tienen derecho a hacerse socios de ella y, como tal, elegir a las autoridades. Sin embargo, la cooperativa no está conceptuada como empresa de autogestión, sino que su característica es que sus usuarios, los socios, la dirijan. Cambiar esto significa crear otro tipo de empresa, la así llamada "empresa de trabajadores" <sup>6</sup>.

Aparentemente, la paz de trabajo dentro de la empresa cooperativa no está garantizada por la participación de los trabajadores como socios, porque en la mayoría de las cooperativas no tienen un representante propio ante el consejo o ante la gerencia, sino que deben someterse a las autoridades elegidas por la mayoría de los socios <sup>7</sup>.

Podrían existir choques de interés entre los socios y los trabajadores de la cooperativa. Por esto no es aconsejable transformar la cooperativa en una empresa de autogestión. Sin embargo, no hay inconveniente en que los obreros, como tales, tengan una participación en el consejo. Esto es sólo un paso más hacia la democracia económica, respetada y sustentada por las cooperativas desde un principio.

### III. *Posibilidades y dificultades del cumplimiento de las funciones.*

De las observaciones acerca de las funciones económicas y socioculturales se desprende la importancia que las cooperativas tienen en el proceso de desarrollo. Sin embargo, la cooperativa, generalmente, no es una empresa innovadora de tipo schumpeteriano, sino más

bien un estabilizador que ajusta y equilibra las discrepancias existentes en una economía y sociedad, creando una base sólida para el desarrollo.

No impulsa actividades *totalmente* nuevas, sino que abre a sus socios nuevos caminos. El suministro de agua potable, por ejemplo, no es en sí una labor nueva, pero es una novedad para los socios a los cuales ahora el agua llega a su casa. La cooperativa de consumo que ofrece a los socios la posibilidad de depositar cuotas de ahorro no crea un novum en la economía, pero sí, posiblemente, para sus socios.

Las cooperativas, como nos muestra la experiencia, no son capaces de acumular grandes capitales, condición para un desarrollo rápido según la teoría clásica del desarrollo. Sin embargo son capaces, y éste no es un papel secundario, de ampliar los impulsos de desarrollo ya existentes. Las cooperativas se aprovechan de las imperfecciones, factor característico de los países menos desarrollados, para llevar al grupo, alejado de los beneficios del desarrollo, hacia un futuro mejor, aumentando su ingreso y creando una capacidad de ahorro que, a la larga, puede convertirse en un capital popular para grandes inversiones.

El hecho de que este grupo marginado sea una parte significativa de la población, obliga al Estado a interesarse por las cooperativas y —mientras sea necesario— a ayudarlas para que puedan superar los factores obstaculizantes y desempeñar exitosamente las funciones.

#### 1. *Factores obstaculizantes.*

Los factores que principalmente impiden el buen desempeño de las cooperativas son:

- la escasa educación de los socios,
- la escasez de recursos financieros,

<sup>6</sup> Sólo en el caso de las cooperativas de trabajo o de producción, la cooperativa es idéntica a la empresa de trabajadores.

<sup>7</sup> La Ley General de Cooperativas de Chile, RRA-20 de 1963, aún se opone a la representación de los obreros en el consejo (Art. 19).

- la deficiente preparación profesional del personal administrativo,
- algunos principios cooperativos y la implantación de ideas ajenas a la realidad.

a) *Escasa educación de los socios.*

Operar con socios analfabetos, para poner un caso extremo, es costoso, porque no se pueden utilizar las formas de comunicación más baratas. Además, el peligro de estafas por parte de los administradores es considerable y ha conducido, frecuentemente, al fracaso de las cooperativas.

Este obstáculo difícilmente puede ser superado por cada cooperativa en particular. La labor educacional de la cooperativa puede atenuar el problema, pero su solución sólo se logrará a través de la labor de una cooperativa de segundo o tercer grado en combinación con el Estado, que debe interesarse en la educación de adultos.

El bajo nivel educacional de los socios, además, dificulta la selección de buenos consejeros y de administradores capaces, pues falta el criterio para juzgarlos. Este problema también puede solucionarse mediante la integración de las cooperativas, es decir, que por lo menos la gerencia sea recomendada y controlada por cooperativas de segundo grado.

b) *Escasez de recursos financieros.*

Recursos financieros reducidos no siempre impiden a la cooperativa operar, porque, en algunos tipos, puede substituirse el capital por el trabajo, pero evidentemente obstaculiza una operación eficiente y un crecimiento rápido de la cooperativa.

En los países menos desarrollados, la mayor parte de los socios de las coope-

rativas proviene del grupo de menores ingresos. El potencial de autofinanciamiento, por consiguiente, suele ser reducido. Además, aunque *podieran* aportar más capital a la cooperativa, no lo hacen por falta de incentivos, porque un mayor aporte, normalmente, no da mayores derechos ni beneficios personales.

Para superar esta dificultad las cooperativas tienen tres posibilidades:

1. Operar a precios del mercado para poder formar reservas. En este caso se limita, o aun elimina, la función económica principal de perfeccionamiento de la competencia. Esta posibilidad sólo puede considerarse como conveniente a un plazo muy reducido.
2. Crear un organismo financiero propio, un banco cooperativo, que canalice todos los recursos financieros del movimiento cooperativo. Esta es una solución lenta, si el Estado o un organismo extranjero no pone el capital inicial de este banco. Además, presupone que el movimiento cooperativo, como tal, ya está desarrollado en tal grado que no todas las cooperativas solamente requieren recursos, sino que también, algunas de ellas, pueden depositar sus superávits.
3. Buscarse fuentes externas, las cuales, difícilmente, pueden provenir de particulares por el alto costo de estos créditos y la poca seguridad material que la cooperativa puede ofrecer al acreedor. En este contexto le cabe al Estado un importante papel.

c) *Deficiente preparación profesional del personal administrativo.*

La cooperativa sólo puede alcanzar los resultados económicos y socioculturales de su operación, si ella está bien

administrada. El efecto del perfeccionamiento de la competencia, por ejemplo, no se logra, si la cooperativa opera a costos más elevados que su competidor.

No es ésta la ocasión de analizar las ventajas de los costos —por ejemplo, en cuanto a una mayor seguridad de la clientela asociada— y las desventajas —por ejemplo, en cuanto al costo de la educación— en comparación a la competencia. Aquí podemos solamente subrayar la condición fundamental a través de la cual la cooperativa puede llegar a resultados satisfactorios.

*La cooperativa debe operar a costos iguales que los de la competencia.*

Si esta condición no se cumple y la dificultad no puede ser subsanada con subvenciones temporales por parte del Estado, la importancia de las cooperativas para el proceso de desarrollo se reduce considerablemente.

En consecuencia, corresponde a la dirección administrativa de la cooperativa organizar la empresa racionalmente. Las cooperativas tradicionales, en las cuales las decisiones vienen desde la base hacia la cima, son un buen ejemplo para la enseñanza de una democracia viva, pero no son capaces de producir un mayor impacto sobre el desarrollo. Sólo las cooperativas modernas, en las cuales las decisiones preformuladas y equilibradas son ofrecidas a los socios para su aprobación o reprobación, tienen una flexibilidad suficientemente grande como para poder aprovechar las situaciones favorables en el momento oportuno.

El problema que enfrentan frecuentemente las cooperativas en los países menos desarrollados, consiste en que no disponen de una gerencia muy ágil. Las pequeñas cooperativas no pueden pagar profesionales buenos, pero ellos se justificarían, si se agruparan cinco o diez cooperativas, las que podrían ser dirigidas desde una unión regional, en el ca-

so de que las diferentes cooperativas se nieguen a fusionarse.

La única posibilidad de solucionar el problema actual de la deficiente preparación de los administradores cooperativos, es a través de la integración de las cooperativas. La mayoría no tiene el volumen de operaciones suficientemente grande como para emplear una costosa pero eficiente administración, y no parece conveniente en este contexto pedir una ayuda al Estado.

#### d) *Algunos principios cooperativos.*

Los principios cooperativos rochdalianos fueron “importados” junto con la forma de la operación cooperativa. Obviamente algunos de ellos, ya modificados en su aplicación práctica en los países europeos, necesitan una nueva adaptación a la situación de desarrollo atrasado, sin que con esto baje su valor ideal.

Las cooperativas, por ejemplo, no pueden ser neutrales en aspectos políticos, ya que representan, generalmente, aquella parte de la población que más sufre por el menor desarrollo del país y que, por consiguiente, tiene mayor interés en cambios.

El rol del capital en las cooperativas, frecuentemente un tabú entre los cooperativistas, debe ser revisado. Es aparente que a los socios les faltan algunos estímulos para aportar más que el mínimo de capital exigido; una remuneración adecuada al capital puede solucionar parte del problema de autofinanciamiento inicial, sin que con esto cambie el método democrático de la toma de decisiones.

Ya mencioné aquí que el principio de la venta a precios del mercado, a la larga, no es compatible con un fuerte impacto sobre el desarrollo.

Las decisiones, aunque *tomadas* por la base, ya no pueden ser *formuladas* por los socios; el control democrático de la cooperativa se ve imposibilitado por la falta de capacitación de los socios y debe ser delegado a organismos de auditoría cooperativa.

La distribución de excedentes, en base al volumen de operaciones, no siempre es aconsejable, especialmente por razones financieras.

La libre adhesión de los socios debe ser modificada por criterios de selección, y el libre retiro, de hecho, ya está limitado, por ejemplo, en Chile, por la creación del fondo de devolución de acciones, método por el cual se permite retirar el capital sólo hasta que este fondo se agote.

Aunque debe subsistir el espíritu de autoayuda, ésta ya no es suficiente para encaminar bien una cooperativa y se necesita de una ayuda inicial externa.

Igualmente deben examinarse en forma crítica aquellas ideas nuevas que pueden ser aplicadas a las cooperativas, sin que estas últimas pierdan el impacto sobre el desarrollo. Estimo, por ejemplo, que la idea de una mayor participación de obreros puede ser sumamente útil para el mejor desempeño de la cooperativa y, al mismo tiempo, para llegar a una mayor justicia social. Sin embargo, la idea de la autogestión parece cambiar la estructura de la cooperativa totalmente y —salvo en el caso de la cooperativa de producción, donde está implícita— ya no representa la idea básica de la cooperativa.

La implicación de juicios de valor en esta discusión, legítima cualquier sugerencia de cambio de los principios cooperativos. Aquí se ha tomado como punto de referencia el aporte de la cooperativa al desarrollo y el interés de los socios de ser favorecidos por la operación de la cooperativa.

## 2. Factores favorables.

Los factores que favorecen a las cooperativas en el cumplimiento de sus funciones pueden compensar parcial o totalmente los factores obstaculizantes, o aun superarlos. El grado en el cual los factores favorables se hacen presentes, decide acerca del aporte real de las cooperativas al desarrollo. Este puede medirse, a groso modo, por la contribución de las cooperativas al producto nacional. Su reducido aporte nos indica que, hasta ahora, los factores obstaculizantes han sido más fuertes que los favorables.

Los siguientes aspectos son los que, principalmente, facilitan a las cooperativas desarrollar sus labores con éxito:

- Las reducidas aspiraciones iniciales de los socios.
- La integración cooperativa.
- La asistencia externa.

### a) *Reducidas aspiraciones de los socios.*

Los miembros del grupo marginado, frecuentemente, no tienen alternativas que sean iguales o más favorables que la cooperativa. En esta situación, siempre si los socios la tengan consciente, las cooperativas pueden contar con un alto grado de fidelidad por parte de sus socios. Aunque la cooperativa todavía no puede cumplir con todas las esperanzas de sus socios, probablemente puede satisfacer las aspiraciones más concretas. Por lo general, las imperfecciones en los mercados son de tal dimensión, que ya un pequeño mejoramiento produce un respaldo suficientemente fuerte a la administración cooperativa. Obviamente, una vez satisfechas sus necesidades más urgentes, se amplían las aspiraciones de los socios, lo que obliga a la cooperativa a aumentar y mejorar continuamente sus servicios.

## b) *Integración cooperativa.*

Si las aspiraciones se amplían muy rápidamente, es probable que una cooperativa aislada ya no pueda extender sus servicios con la misma rapidez. En este caso, la posibilidad de la integración horizontal o vertical ofrece a la cooperativa una mayor flexibilidad y un mayor radio de acción.

Este factor favorable se utiliza poco en la mayoría de los países menos desarrollados. Existen, eso sí, organismos de segundo grado, pero raras veces son entidades operacionales, sino más bien organismos de representación que no abarcan ni una pequeña parte de toda la gama de sus posibilidades como órgano de integración.

## c) *Asistencia externa.*

En los países menos desarrollados las cooperativas cuentan, frecuentemente, con ayuda extranjera y con un apoyo considerable por parte del Estado. Este último avala créditos del extranjero, otorga sus propios recursos a través de créditos, presta asistencia técnica, concede ventajas tributarias y fiscaliza a las cooperativas.

Para que esta ayuda realmente favorezca a las cooperativas en su labor positiva en el proceso de desarrollo y no se convierta en un factor obstaculizante, debiera fijarse el grado y las condiciones de la ayuda estatal:

1. La asistencia estatal es necesaria en la etapa inicial de las cooperativas, siempre que éstas se formen en el sector de menores ingresos.
2. En esta etapa es conveniente que el Estado proteja a las cooperativas contra la competencia, para impedir toda lucha ruinosa.

3. Es adecuado que el Estado, en esta etapa, controle estrictamente la cooperativa para evitar fracasos por falta de capacitación o por intentos de engaños por parte de la administración.

4. La ayuda debe ser limitada temporalmente. Esto no impide que, por ejemplo, las cooperativas en un cierto sector sigan obteniendo subvenciones, pero no por ser cooperativas, sino por favorecer a este sector (por ejemplo, a la agricultura o a la minería).

Si la ayuda no está limitada temporalmente, puede producirse la "oficialización" de las cooperativas, observada en muchos países de Asia y Africa, lo que puede implicar más factores obstaculizantes que favorables; por ejemplo, tendencias de burocratización y de apatía, comodidad e irresponsabilidad por parte de los socios.

Esto no sucede, si el Estado remunera a la cooperativa por su labor socio-cultural, la cual, de otro modo, sería de responsabilidad del Estado. En este caso no se puede hablar de una ayuda estatal, sino de un pago por el servicio comunitario de las cooperativas.

5. El Estado debe delegar el control y la ayuda a organismos de segundo o tercer grado, si éstos han llegado a una madurez suficiente. Se propone una delegación en etapas, por ejemplo, entregando primero fondos para la asistencia técnica y planificación de las cooperativas, después para su financiamiento y, finalmente, delegando el control a federaciones cooperativas de auditoría.

Bajo estas condiciones la asistencia del Estado puede considerarse como factor netamente positivo para el mejor

desempeño de las cooperativas. Corresponde en Chile a la Confederación General de Cooperativas, como órgano supremo del movimiento cooperativo, revelar el cumplimiento de estas cinco condiciones.

#### IV. Conclusiones.

En vista de los graves problemas producidos por el atraso en el desarrollo, todos los sectores de la economía deben abandonar parte de sus posiciones tradicionales, incluyendo también a las cooperativas. Por ejemplo, si el movimiento cooperativo quiere mantener su autodeterminación, uno de los ideales cooperativos, no le queda otra posibilidad que la fusión o, al menos, una in-

tegración muy estrecha. También, para mencionar otro ejemplo, deben aceptar la intervención del Estado, mientras éste beneficia a las cooperativas. Y nuevamente es la integración la que permite a las cooperativas defenderse contra intervenciones exageradas y una tutela por parte del Estado.

Tomando como base la realidad nacional, es evidente la necesidad de efectuar una serie de cambios y ajustes a fin de que las cooperativas puedan desempeñar con éxito el papel que les corresponde en el proceso de desarrollo. Hay que renunciar a algunos ideales tradicionales o modificarlos, para superar las dificultades actuales y ganar el mérito de haber hecho un aporte significativo al progreso de los países que aún están poco desarrollados.

La distribución del ingreso entre diferentes sectores de la población es, sin duda, un aspecto de gran importancia económica y social. En el sentido social, frecuentemente se le interpreta como una especie de patrón de "justicia"; si el sector laboral percibe una mayor proporción del Ingreso Nacional, se dice que tal distribución es más "justa", pues tales son los objetivos de la mayoría de los grupos políticos. No menos importante es la distribución del ingreso para una serie de problemas económicos, como es por ejemplo, la determinación de una política tributaria.

Frecuentemente se dice en Chile que la proporción del Ingreso Nacional que percibe el sector laboral asciende, aproximadamente, a un 50%. Por ejemplo, el Ministro de Hacienda en un mensaje público indicó que "la participación de las rentas del trabajo en el Ingreso Nacional era aproximadamente de 40% en el año 1940; después de 24 años de luchas reivindicacionistas, con altas y bajas, llegaron en 1964 a una participación del 47%"<sup>1</sup>.

En las páginas siguientes presentaremos un argumento cuyo objetivo es demostrar que declaraciones como la recién citada, en el mejor de los casos, inducen a malas interpretaciones y que,

con toda probabilidad, contienen profundos errores.

En una investigación que se hizo para determinar la carga tributaria efectiva que gravita sobre el ingreso de diferentes sectores, se observó una serie de aparentes contradicciones en los datos básicos, lo cual permite poner en duda la verosimilitud de las cifras subyacentes de la distribución pre-tributaria del ingreso. En la práctica la verdad parece ser, simplemente, que es casi imposible identificar las grandes cifras que se le imputan al factor capital como retorno.

De hecho, al examinar las estadísticas tributarias disponibles, los resultados no son ni remotamente parecidos a las cifras que implica la distribución del ingreso. En 1964, por ejemplo, la suma declarada de utilidades de las empresas no agrícolas, ascendió a E° 906 millones comparados con los E° 5.000 millones, o más, implicados por una cuota de 53% del Ingreso Nacional para ese año. Incluso, como trataremos de demostrar más adelante, cuando por medio de estimaciones realistas se suman los retornos probables en otros tipos de propiedad y se les agrega las utilidades de la agricultura, se obtienen cifras muy inferiores a los E° 5.000 millones.

En forma indirecta, otras evidencias también nos llevan a la misma conclusión. Es así como dicha tasa de 53%, en conjunción con las históricamente bajas tasas de inversión, o en relación con las estimaciones disponibles del stock de capitales, nos llevaría a creer en una alta tasa de retorno al capital. Sin embargo, esto está en aparente contradic-

\* Profesor de la Escuela de Economía y Administración y miembro del Centro de Investigaciones Económicas de la Universidad Católica de Chile.

<sup>1</sup> Ver: "Exposición sobre el Estado de la Hacienda Pública, 1967", pág. 26.