

## FINANCIAMIENTO COOPERATIVO: CONTRADICCIONES Y POTENCIALIDADES DE LAS UNIONES RURALES COMO ONGs (Un caso asiático)

DAVID DUNHAM \*

### ABSTRACT

*The aim of this paper is to explore on a regional scale the potential role of producers' unions as a lever with which to enhance the bargaining power and the standard of living of small and middle size farms as well as landless groups. This is done in relation to a basically conservative political environment (that of contemporary Sri Lanka) and in an economic sector traditionally dominated by merchant capital which is under a strong threat of a multinational corporation that could take control of the dairy industry. Such situations are not uncommon in Third World Countries. For a wide range of agricultural and livestock products both producers and factory workers in processing industries ultimately find themselves faced with the dictates of government of monopolistic buyers (and they are often tied resulting in a seriously curtailed bargaining power).*

El propósito de este ensayo es explorar el rol potencial de las uniones productoras como un medio para mejorar el poder de negociación y el nivel de vida de los pequeños y medianos campesinos y de los grupos sin tierra en la escala regional. Esto se hará en relación a un medio político básicamente conservador (el de Sri Lanka contemporánea) y a un sector tradicionalmente dominado por capitales comerciales donde existe la fuerte amenaza que una multinacional asuma el control (la industria de productos lácteos). Dichas situaciones no son excepcionales en los países del "Tercer Mundo". Dentro de un amplio rango de productos agrícolas y ganaderos, tanto los productores como los obreros de industrias procesadoras se encuentran finalmente enfrentados a los dictámenes de Gobierno o de compradores monopsónicos (a los que a menudo están atados), resultado del cual su poder de negociación se ve reducido seriamente.

En situaciones que pueden ser comparables y donde el control es ejercido por intermediarios, la respuesta de texto se orientó en el pasado hacia la introducción de cooperativas de productores, incrementando la eficiencia del productor en la adquisición de insumos y en la comerciali-

---

\* Instituto de Estudios Sociales, La Haya.

zación de sus productos y (al menos en teoría) habilitándolos para defender sus intereses a través de su fuerza colectiva. Sin embargo, la experiencia ha puesto en duda la plausibilidad de dicha solución. Por una parte, existe preocupación sobre la viabilidad política que puedan tener las políticas de cooperativas de productores y los movimientos cooperativos (o al menos de uno que evada el fuerte compromiso gubernamental) en un medio donde la organización de los grupos más débiles carece de respaldo político (o es visto como una amenaza), y por otra, acerca del carácter igualitario de las sociedades cooperativas en un contexto de estructura agraria desigual, donde son los campesinos ricos (o agricultores capitalistas) los que cuentan con el apoyo político. Técnicamente, las políticas que han sido débiles en estas dimensiones han generado desconfianza (incluso escepticismo) entre los pequeños productores que obtienen beneficios reducidos, lo que ha dado como resultado el hecho de que las cooperativas no siempre demuestren ser una forma efectiva de crear y extraer el excedente comerciable que busca el Gobierno.

A menudo, en la práctica, parece más "efectivo en términos de costo" permitir que la política gubernamental se oriente hacia los grandes productores y/o se "racionalicen" los aspectos de procesamiento y de comercialización de la industria con la experiencia y el dinero de las firmas internacionales.

Este ensayo plantea que en ciertas circunstancias, dado algún grado de albedrío político, puede ser aún menos oneroso, más eficiente y políticamente más ventajoso para quienes estén en el poder el incentivar a las cooperativas independientes a servir no sólo a las necesidades de su macroestrategia, sino que también como instrumento de desarrollo de productor local. Tales opciones dependen en gran medida tanto del caso como del producto, a la vez que del conocimiento que los planificadores y políticos tengan de las cooperativas y del potencial de éstas. Este ensayo intentará explicar este punto, recalcando la complejidad de la típica planificación de situación, los prerrequisitos necesarios para implementar una política efectiva relativa a las cooperativas de productos lácteos, así como las presiones y contrapresiones, tanto sobre el Gobierno como al interior de ésta, que influyen lo que eventualmente sucede en una región particular.

Más específicamente, se orientará hacia tres áreas problema y se perfilará en una situación en la que el Gobierno es altamente sensitivo a los intereses de clase que se encuentran detrás de la demanda urbana de leche, donde éste fija los precios relativos a la producción láctea, monopoliza el procesamiento (el que ofrece las más altas utilidades), y está activamente comprometido en la promoción y manejo de las cooperativas lecheras. Así, el primer problema es detectar si es que, dentro de este medio, las uniones de productores no-gubernamentales podrían desempeñar un rol activo en el logro de incrementos de los ingresos y del poder de negociación de los pequeños productores. Se intentará establecer una comparación entre cooperativas manejadas por el Gobierno y aquellas con estructura no-gubernamental, poniendo énfasis en los beneficios financieros y de otro tipo que ofrecen a los productores pobres y a sus comunidades.

El segundo problema es detectar si la estructura no-gubernamental (NG) opera también en forma eficiente y de cuán capaces son de sacar ventajas de las economías de escala que se necesitan para reducir los costos, en tanto mantienen un alto grado de participación y de compromiso local en la toma de decisiones. Es así como se examinarán las estructuras, explicaciones teóricas y viabilidad de las cooperativas lecheras, tanto gubernamentales como NG, con particular interés en los costos operativos y en el financiamiento cooperativo.

El tercer problema se relaciona con la perspectiva a largo plazo, detectando, por un lado, la capacidad de la ONG para organizar y financiar paquetes de servicios para el desarrollo en el largo plazo de estos productores de lácteos, y por otro, su capacidad para mantener rasgos estables de vida comunitaria, a la vez que retener su autonomía y aceptación política. Está claro que estos puntos no se pueden tratar en profundidad a lo largo del ensayo; sin embargo, se intentará entregar una orientación de los potenciales y contradicciones de las uniones de productores lácteos como ONGs en este ejemplo asiático.

---

#### EL MONTAJE

---

Para montar el escenario se requiere de cierta información sobre los antecedentes del caso. Sri Lanka (antiguamente Ceilán) es una isla ubicada en las afueras de la costa sudeste de la India. Su área alcanza alrededor de 64.000 km<sup>2</sup> y se estima que su población está en el rango de los 17 millones y que su PNB per cápita es de aproximadamente US\$ 150 al año. En forma convencional, la isla está dividida geográficamente en dos zonas principales: la zona seca (con un monzón corto, lluvias ocasionales y sequías frecuentes) y la zona húmeda (con dos monzones). Esta última comprende cerca de un cuarto del área total, siendo la más fértil y poblada del país.

La agricultura responde por alrededor del 30% del PIB y por tres cuartos de las ganancias anuales por divisas. Básicamente se trata de un sector nacionalizado de plantaciones (té, caucho y coco) (el principal empleador del país) ubicado en la zona húmeda (y en especial en los cerros), y de un sector de campesinos dedicados al cultivo del arroz en los bajos de los valles y en la zona seca. En cuanto a la producción láctea, la situación en la zona húmeda presenta a una gran mayoría de productores, ya sea pobres, intermedios o trabajadores sin tierras (de plantaciones), quienes tienen una o dos vacas en el patio de sus casas.

Aquí, la producción de lácteos no es una actividad asociada con la riqueza. Existen algunos profesores y funcionarios retirados que están trabajando este rubro; sin embargo, todos aquellos miembros de la comunidad, que siendo más ricos o con una mente más comercial, encuentran que este rubro es comparativamente poco rentable, dados los riesgos e inversiones comprometidos en cualquier producción en gran escala. Para los grupos más pobres, la producción de lácteos significa un suplemento a los ingresos insuficientes que devienen de otras fuentes, a la vez que una póliza de seguro, por la venta de las vacas, a la cual echar mano cuando se necesite. En los pueblos de la zona húmeda la mayor parte de los animales se adquiere cuando son terneros, a menudo como pago por cuidar las vacas de otros vecinos. En la zona seca existen grandes rebaños que se administran en diversas formas, siendo la propiedad de ganado una fuente importante de riqueza.

Este estudio se centrará en el ganado de la zona húmeda, el que está formado predominantemente por cruza europeas, en tanto que el ganado nativo cobra importancia en la medida en que la aridez aumenta, siendo la raza más importante en las zonas secas<sup>1</sup>. El ganado con sangre europea produce más leche, pero se encuentra en su mayoría en las áreas

---

<sup>1</sup> Dados los propósitos de este ensayo, se ha excluido la leche de búfalo (de importancia en algunas partes de la zona seca).

más húmedas y altas, donde también hay escasez de forraje, por lo que la dieta de los animales tiene que complementarse con alimento concentrado. Al ganado nativo se le da forraje y no se les ceba en establos. La recolección diaria de leche alcanza un promedio de 150.000 a 160.000 litros, tres cuartos de los cuales provienen de la zona húmeda del país. El mercado para esta producción es básicamente urbano y se localiza principalmente en Colombo, la capital nacional. La mayoría de la leche es transformada en polvo, y a pesar de tener un precio subsidiado está fuera del alcance de la mayoría de los consumidores.

La estrategia básica del actual Gobierno del Partido Nacional Unido (UNP) es la de una "economía abierta", dando prioridad a la atracción, promoción y protección de inversiones extranjeras. Según palabras del Ministro de Finanzas<sup>2</sup>:

“...el comercio, la ayuda y las inversiones extranjeras..., son la piedra fundamental, los cimientos mismos de nuestra política económica. Nuestro objetivo es maximizar la inversión extranjera en Sri Lanka, entregando a los inversionistas extranjeros los incentivos y garantías necesarios, como también los resguardos consecuentes, por supuesto, con nuestra soberanía nacional y metas económicas”.

En la primera reunión de Gabinete, después de las elecciones de 1977, se destinaron alrededor de 44 millones de dólares a la liberalización del comercio externo; en el primer presupuesto se redujeron drásticamente los subsidios en los principales alimentos, y en algunos casos se suspendieron; se terminó con el control de precios; se revocaron los monopolios de importaciones del sector público y se anularon todos los controles para cambio de divisas, abriendo la puerta a un comercio privado sin restricciones. La rupia fue devaluada en un 100%.

Hubo, en efecto, un viraje en la política gubernamental para facilitar la inversión privada y la acumulación de riqueza a expensas de las medidas de bienestar que habían favorecido a los sectores pobres. En el lapso de un año el país estaba inundado con mercadería de lujo importada dirigida al limitado mercado de "clase media y alta". Esto se demostró en la importación de alimentos que habían sido difíciles de obtener; en el período 1976-1978 la importación de harina se elevó en un 60%, y la de leche y sus derivados en 500% (a 25 millones de dólares), con el consiguiente daño para la producción nacional. En 1977-1978 el déficit de la balanza de pagos del país era la más grande de su historia, y como una forma de solucionar esta situación el Gobierno volcó cada vez más su atención hacia la producción nacional.

La recolección y procesamiento de la leche en Sri Lanka es monopolio de la Junta Nacional de la Leche (JNL), fundada en 1954, y todas las principales agencias que tengan que ver con la producción láctea se encuentran bajo un solo Ministerio<sup>3</sup>. La Nestlé se embarcó en una aventura conjunta con la Junta Nacional de la Leche para reorganizar y operar una de las tres plantas procesadoras del país (en la zona seca) y para la construcción y operación de una nueva gran planta (en la zona húmeda). Es por demás claro la creciente influencia que van adquiriendo para la formulación e implementación de políticas en gran parte del país.

<sup>2</sup> Ceylon News, 20 de octubre de 1977.

<sup>3</sup> La única excepción fue la supervisión de las importaciones de productos lácteos. Sin embargo, las implicancias de esa situación no se analizarán aquí.

---

ALGUNOS ASPECTOS IMPORTANTES DE LAS POLÍTICAS DE PRODUCTOS LÁCTEOS

---

Alrededor de 1978 el Estado, enfrentando una demanda acorralada por leche y sus derivados por parte de una "clase media" políticamente sensible, con una base urbana comercial, profesional y administrativa y no pudiendo continuar confiando en el abastecimiento importado, se volcó hacia un sector muy poco organizado compuesto por pequeños productores, dominados a nivel local por los intermediarios como un medio para hacer llegar su leche a los centros de recolección de la Junta Nacional de la Leche. El objetivo era estimular la producción lechera eliminando (o minimizando) la influencia de los intermediarios y los márgenes de ganancia, ofreciendo a los productores precios más altos por su leche, entregándoles mejores condiciones de comercialización, mejor stock, alimentos concentrados, asesoría, créditos y otros servicios. La Asociación de Productores Lácteos (APL)<sup>4</sup> —en efecto cooperativas— fue el primer instrumento usado para desafiarlos, y sobre este tema trata este ensayo.

Inicialmente (a través de la segunda mitad de los '70) las cooperativas lecheras registraban un fuerte compromiso gubernamental. Fundadas bajo un proyecto del World Bank / IDA, fueron el foco de la política de productos lácteos por el año 1978<sup>5</sup>, tendrían que recibir una gran ayuda para el desarrollo (IDA, europea y canadiense).

Estas cooperativas estaban afectadas por una seria falta de claridad en su concepción en tanto se asumió por obvio el significado de cooperativa. En realidad, como veremos, distaba mucho de ser obvio. La APL recogía una gama de diferentes expectativas para los distintos grupos de productores, agencias y funcionarios de gobierno. Y más aún, la lógica del gobierno se tornó tal, que no habiendo compromiso de los productores en las decisiones de la cooperativa, la extracción de la leche ganó una prioridad excesiva y así los intereses de los productores lácteos pasaron a un segundo plano. Y esto fue lo que paso básicamente. Quedó cada vez más claro que la habilidad de las cooperativas manejadas por el Gobierno para representar los intereses de los productores pobres era limitada y que su impacto en los estándares de vida locales era generalmente bajo<sup>6</sup>.

Hubo algunos factores de importancia que reforzaron esta tendencia. En primer lugar, el precio de la leche se determinaba políticamente y en la práctica los intereses de los consumidores urbanos sobrepasaron los de muchos productores dispersos. El precio del litro de leche (dado un contenido de materia grasa) se mantuvo bajo, como una forma de mantener bajo a su vez el precio al por mayor en tanto continuaba subiendo el precio de los alimentos concentrados. Este fue un asunto importante, un apretón a las ganancias que no pudo ser examinado en forma seria por los funcionarios de Gobierno. En segundo lugar, las rivalidades surgidas entre los distintos departamentos del Ministerio en torno a la producción ganadera significaron que no se pudo entregar un paquete adecuado de servicios: dichos departamentos se inclinaban a confiar más en sus lazos externos (con Nestlé, The World Bank y otros) dado que servían para reforzar sus

---

<sup>4</sup> Por una serie de razones históricas se prefirió utilizar el término "Asociación de Productores Lácteos".

<sup>5</sup> Animal Husbandry Development Plan 1979-1982. Ministerio de Desarrollo Industrial Rural, Colombo, 1979.

<sup>6</sup> Un análisis detallado de este punto se puede encontrar en "La organización de los Productores Lácteos en Pequeña Escala en Sri Lanka", David Dunharm y Rachel Kurian, La Haya, 1982.

posiciones en las políticas interdepartamentales. Era muy difícil para los funcionarios de Gobierno tratar de "coordinar los servicios" y por razones de índole política el propio Ministro no estaba en situación de forjar a los distintos departamentos en una sola unidad cohesionada.

En tercer lugar, hubo problemas inherentes a los muchos conceptos que los planificadores tenían del desarrollo cooperativo, de dónde poner el énfasis y del potencial que éstas tenían. Con el tiempo, el esfuerzo más exitoso fue no gubernamental. Se orientó hacia Colombo en la zona húmeda del país y su éxito radicó en la llegada que tuvo a muchos sectores de productores que contaban con los recursos más pobres; el objetivo era ser autosuficientes en materia de servicios, a la vez que lograr un impacto en los niveles locales de nutrición y de estándar de vida. La lógica de contraste entre ésta y las otras cooperativas gubernamentales se irá dando a lo largo de las secciones siguientes. Ambos casos se localizan en la zona húmeda y se originan como las 2 partes principales del proyecto Sri Lanka / IDA, el cual suministró a ambos la infraestructura inicial (mantenimientos, equipos de prueba, etc.), asesoría técnica y respaldo económico

#### Caso A: *El modelo estándar de la Cooperativa Gubernamental*

El primer caso, localizado en el pueblo de Kandy, recolecta aproximadamente entre 45.000 a 50.000 lts. de leche al día. Comprende 11 sociedades (dos de las cuales tienen 1.000 miembros) coordinadas por una Unidad de Proyecto (UP) del programa del IDA cuyos funcionarios les entregan asistencia técnica y administrativa.

Cada sociedad recibe la leche en una serie de puntos de recolección (113 en total en 1982) a lo largo de diversas rutas y la transporta a uno de los muchos centros de la Junta Nacional de la Leche (JNL) en camiones arrendados<sup>7</sup>. La leche se prueba por grandes volúmenes en los puntos de recolección por funcionarios de las UF y una vez más en los centros de enfriamiento por la JNL, siendo esta última la que fija el precio de la leche.

Se pensó que la fuerza de las cooperativas dentro de este sistema residía en el establecimiento y consolidación de las sociedades individuales. Se consideraba un éxito aquellas que pudieran desplazar a los intermediarios, recolectar más leche y equilibrar sus cuentas. Dentro de eso se consideraba como factor crucial el precio del productor (PP) que se definía en relación a sus costos de operación (CO), así es que:

$$PP = \text{precio JNL} - CO$$

Dado que el precio por litro de leche con cierto contenido de materia grasa es fijado por la JNL, la única forma de incrementar el PP es reduciendo los costos operacionales por litro recolectado. El mayor componente de éste es el costo fijo de arriendo y manejo del camión (generalmente 65 a 70%), por lo que parecía lógico maximizar las recolecciones para reducir el costo promedio de transporte por litro recolectado.

Sucedía que el margen disponible para la Sociedad, por el suministro de servicios, tenía que estar comprendido dentro de límites muy estrictos, de modo de ofrecer un precio competitivo. El asunto era que "éxito" no es

<sup>7</sup> El arriendo de los camiones se hace en base a un contrato, evitando los problemas de reparaciones y de mantención, siendo responsabilidad del contratista los costos de pérdidas ocurridas por falla del transporte. En todos los viajes un miembro de la Soc. acompaña al camión.

simplemente función de un "buen precio", sino que del precio de la sociedad en relación a los precios y servicios ofrecidos por compradores privados. A menudo, este último tenía gastos generales más bajos a la vez que usaban convenios para créditos y patrocinio local para atraer a la clientela.

Durante el período 1978-1982 las sociedades de Kandy alcanzan muchos logros usando este principio. Hubo un fuerte aumento en su participación de las recolecciones de la JNL a pesar de una caída en la producción total causada por una sequía. En muchas de las áreas se eliminaron los intermediarios y se dio el caso de un centro de recolección de la JNL atendido solamente con la leche del sector cooperativo. Sin embargo, la preocupación por despedir a compradores privados y por expandir el volumen total de las recolecciones de la sociedad reveló también algunos reverses. En primer lugar, la expansión sin una correspondiente consolidación de la sociedad y de sus diferentes actividades tuvo como efecto no sólo atraer más leche sino que leche de productores más marginales, quienes eran menos escrupulosos y estaban menos interesados en el desarrollo cooperativo y para quienes la cooperativa significaba una forma de hacer dinero por cualquier medio. A menudo el desafortunado resultado final significó que además recibieron una gran proporción de leche adulterada (agregando agua con una solución especial para mantener la consistencia) y una alta proporción de leche rechazada por el centro de recolección de la JNL, donde se hacían otras pruebas. Todos aquellos cuya leche era rechazada, perdían el dinero del día, de tal modo que se fue perdiendo la confianza, aun habiendo encontrado a los culpables.

En segundo lugar, el enfoque se basó por definición en una visión de corto plazo del desarrollo cooperativo. Desde el momento en que los intermediarios estaban a la espera de las flaquezas de la sociedad para poder emerger de nuevo, ésta no podría entregar la perspectiva de estabilidad y crecimiento. Echando un vistazo a las posibilidades de desarrollar la industria, hubo muchas implicaciones de considerable importancia derivadas del "modelo". Los PP estaban siempre por debajo de los precios políticamente depreciados de la JNL, daban poco incentivo a cualquier mejora en las prácticas de administración o para adquirir más stock, sucediendo esto particularmente con los productores marginales en áreas muy distantes, donde los costos de transporte podían reducir cerca de un 20% el precio ofrecido. Si las sociedades compraban alimento concentrado sobre bases mayoristas, entonces era más barato; pero el ganado era alimentado adecuadamente sólo cuando el precio de la leche consideraba retornos que garantizaran la inversión. Fue tal el apretón de los precios relativos que el alimento más barato no constituyó un incentivo real, motivo por el cual se compró muy poca cantidad de alimento y no se alimentó el ganado seco, ni a los terneros. A los productores se les dejó sin acceso a las facilidades gubernamentales en cuanto a servicios veterinarios y otros que rara vez aparecían, desamparando una parte coordinada del proyecto total.

En un nivel más amplio, el principio que sustentaban estas sociedades era principalmente la extracción de leche para atender el mercado urbano. Era poca la leche que se compraba localmente<sup>8</sup> y los funcionarios asociaban los beneficios de los productores con el precio que recibían y no con los ingresos (reales) o con su estándar de vida. Fue poco lo que a la larga se hizo para subir el rendimiento por vaca. Bajo la luz de cooperativas en Sri Lanka, aquella sociedad que registra ganancias en su audi-

<sup>8</sup> Esto se debe en parte a que la leche no ha sido jamás un elemento de la dieta cingalesa, aunque es consumida con el té y más recientemente como yoghourt y leche con sabor. Pero para aquellos que si les gusta la leche, la mayor restricción es claramente su precio.

toría oficial está obligada a) a pagar dividendos a los miembros, y b) a depositar una proporción fija de sus ganancias en la Fundación de Bien Común, dinero que debe gastarse en proyectos que beneficien a la comunidad. Sin embargo, suponer que esto sucede, significa que la sociedad cuenta con una estructura financiera que la habilita para obtener ganancias significativas. En el caso de las cooperativas gubernamentales la lógica de sus operaciones fue tal que esto no ocurrió nunca <sup>9</sup>. La posibilidad que estas sociedades tuvieran un impacto en sus comunidades era muy reducida.

Hay una serie de puntos específicos que discutir respecto de la estabilidad y viabilidad financiera de estas sociedades. Uno de ellos dice que el tamaño de la sociedad influyó la actitud y compromiso de los productores y que aquellas sociedades más pequeñas fueron no sólo más cohesionadas, sino que en la práctica registraron mejores resultados en términos de menor proporción de leche rechazada, precios del productor más constantes y mayor rendimiento promedio. En el caso de dos grandes cooperativas con mil proveedores fue imposible para cada miembro (o proveedor) participar a nivel de la sociedad. A la mayoría se les informaba de las reuniones pasadas, siendo las grandes distancias un factor que desalentaba la participación de los productores más pobres. De esta forma, mientras las grandes sociedades reducían sus costos de transporte por medio de las economías de escala, sacrificaron la participación de sus miembros, existiendo, por el contrario, una participación más entusiasta en aquellas sociedades más nuevas y pequeñas con costos de transporte relativamente bajos y donde se obtuvo mejores resultados.

En el primer caso la sociedad cooperativa se convirtió quizás en un poco más que otro intermediario (probablemente más honesto). Dados esos objetivos, estaba dispuesto a comprar leche a cualquier proveedor, teniendo estos poco que ganar al convertirse en miembros pagando sus cuotas. La falta de compromiso fue el talón de Aquiles para estas sociedades más antiguas, ya que pocas de ellas se preocuparon de elegir sus funcionarios o de supervisarlos, existiendo constantemente problemas de mala administración y de mantención de libros. Como resultado de esto, los funcionarios de las UP, cada vez más frustrados, fueron arrastrados a preocuparse de problemas solamente cotidianos. Fueron ellos los que se preocuparon de fiscalizar la administración de las sociedades, controlar las pruebas de la leche, investigar las discrepancias en el contenido de materia grasa (producidas entre las lecturas en el punto de recolección y el centro de recolección de la JNL), de seguir la pista a los casos de adulteración y quienes además se encargaban de agilizar el interés y el apoyo local. Es así como el tercer punto se refiere al hecho que en gran medida, dada la concepción que se tuvo de estas cooperativas, se detecte una creciente dependencia de los funcionarios gubernamentales. Se trataba de sociedades conducidas por el Gobierno, dependiendo a tal punto de éste, que hubo casos en que se eligieron como presidentes de las sociedades a aquellos funcionarios gubernamentales que en términos personales presentaban mayor experiencia y destreza para manejar estas organizaciones.

En resumen, el concepto (no poco común entre planificadores nacionales y regionales) de una política de cooperativas, como la formación de una serie de sociedades cooperativas independientes destinadas a proveer

<sup>9</sup> En el caso de una sociedad, los pagos a los proveedores se hicieron en base a las correcciones de precios una vez terminado el balance. Sin embargo, esto significó un ahorro forzado para los productores (el precio inicial era más bajo), y una vez que la auditoría se completó, alrededor de dos años más tarde, los precios se habían reducido seriamente por la inflación.

servicios y venta de productos, creó un patrón de crecimiento que aunque tuviera un éxito razonable en el corto plazo estaba, en esencia, lejos de ser estable y no podía ser mantenido. En la perspectiva de un largo plazo, de quizás no más de un año, no se podría confiar en su capacidad de abastecer a un cierto nivel de entregas diarias. Presentaban una vulnerabilidad constante a la competencia por parte de los compradores privados dado que nunca lograron convertirse en algo más que un intermediario.

#### Caso B: *La ONG naciente*

El segundo caso se organizó en un pequeño pueblo rural (Kuliyapitiya), recolectando en promedio diario 20.000 litros de leche transportados por la JNL a sus fábricas en Colombo. En este caso, la política de cooperativas se basó en una concepción muy diferente que adoptó más la idea de un sindicato en lo que se refiere a su preocupación no sólo por el ingreso, sino por la fuerza de negociación de sus miembros y de estándar de vida. Aunque este esquema, al igual que el primero, fue establecido en la estructura del proyecto Sri Lanka / IDA, desde el inicio se planteó que fuera no-gubernamental y conducido por los propios productores.

Kuliyapitiya está ubicada en el centro de una región productora de cocos (el triángulo del coco), donde hubo cambios en las bases sociales de la producción láctea en los inicios de la Ley de Reforma Agraria en 1972. Los cambios significaron pasar de grandes latifundistas (cuyas tierras fueron nacionalizadas) a una masa de campesinos medios y pobres, de un ganado europeo e hindú a un rebaño predominantemente nativo y de una producción láctea, ya sea considerada como hobby o bien como una actividad comercial especializada (si bien una actividad complementaria), a una forma importante de póliza de seguro para los pobres de la región, donde los niveles de desempleo y subempleo eran altos y en constante incremento<sup>10</sup>. La gran mayoría de los productores tenían acceso a bastante menos que una hectárea de tierra comparativamente árida (y una gran mayoría no tenía tierras), atando sus animales o dejándolos pastar libremente a la orilla de los caminos, siendo el valor nutritivo del alimento, en ambos casos, extremadamente bajo. En términos generales, la región era homogénea respecto de sus patrones de producción y del contexto social dentro del cual se desarrolló la producción láctea.

El carácter contrastante de este enfoque, comparado con otros, está inspirado y a su vez es modificación de un antiguo modelo hindú<sup>11</sup> y como en cualquier otro la viabilidad financiera se planteó como condición *sine qua non* para el desarrollo cooperativo. Sin embargo, en tanto los proyectos gubernamentales tenían como preocupación principal (como hemos visto) minimizar los costos para conservar el precio del productor, el proyecto Kuliyapitiya partió sobre el concepto de entregar los servicios necesarios para el productor pagando al precio de la JNL por la leche que compraba y buscando otras formas para generar los fondos necesarios para cubrir los gastos. El concepto de unión fue para adquirir un rol característico. El sentido fue no sólo entregar apoyo a las sociedades para que se establecieran como tales y organizaran sus actividades, sino que igualmente importante fue el proveerlos de los servicios requeridos, desem-

<sup>10</sup> Las estimaciones del desempleo varían, aunque los conservadores le asignan un 20%. Pudo haber sido el doble, pareciendo razonable suponer que al menos dos de cada cinco hogares rurales en ésa tuvieron serias dificultades de subsistencia por la falta de trabajo.

<sup>11</sup> El caso de Kuliyapitiya estuvo muy influido por Anand Milk Union Ltd. en Gujarat (y en parte basada en las sugerencias de AMUL consultores). Sin embargo, en sus implicancias hay diferencias significativas.

peñarse como sus voceros ante el Gobierno y el generar fondos. En esta concepción, la fuerza del movimiento cooperativo yace tanto en la unión de productores como en la sociedad local. Las implicancias de esta característica no se explorarán en profundidad.

Estructuralmente, el proyecto comprendió la Unión de Productores y (en junio de 1982) alrededor de 69 sociedades pequeñas, independientes en términos legales, financieros y operacionales. Cada sociedad era miembro de la Unión y podía, ya sea a través de sus representantes o dando aviso, emitir su opinión en el diseño de políticas o en los procedimientos diarios, efectuándose en forma periódica reuniones masivas de productores. No obstante, las sociedades operaban como unidades autónomas, siendo cada una de ellas responsable por sus propias finanzas (y por sus pérdidas), comprando la leche a los productores locales y vendiéndosela a la Unión, la que absorbía la totalidad de los costos de transporte. Por otra parte, las sociedades también se preocupaban de vender alimento concentrado a los miembros que lo requirieran (comprado a la Unión a precio de mayorista), aunque siempre fue una actividad marginal. A modo de cubrir los costos de transporte, los costos de provisión de servicios y parte de los costos de prueba de la leche, la Unión tomó a su cargo el procesamiento de una proporción de la leche para el mercado local.

En lo esencial de este convenio yacía un profundo entendimiento de las especificidades de la producción de lácteos y de su comercialización, derivado de la experiencia hindú. A nivel de la sociedad primaria, los costos estaban asociados con el hecho de aceptar la leche en un punto central, de la responsabilidad de parte de las pruebas de ésta y de la administración<sup>12</sup>. En este caso las pruebas no sólo se hacían a granel para la recolección total, sino que en forma aleatoria una vez a la semana para la leche de cada productor. Los pagos se hacían a fin de mes en base al contenido promedio de materia grasa en las cuatro lecturas, pagándosele al productor individual no sólo al precio de la JNL (o muy cercano a éste) sino que un precio diferencial de acuerdo a la calidad de la leche que hubiese entregado. Las pruebas individuales constituían un incentivo a la calidad (en contra de la adulteración y en pos de mejores métodos de administración), de la cual el productor y, a la larga, la propia sociedad sacarían provecho.

La sociedad se financiaba sobre las siguientes bases. En primer lugar, cobraba una pequeña comisión por mantención de costos (aproximadamente 1% del precio por litro de leche), que se tomó como una suerte de medida transitoria mientras se establecía la sociedad. En segundo lugar, se estableció una regla que decía relación con el destino de aquellas pequeñas cantidades de leche que eran remanente en los tambores después del proceso de medida y venta; se entregaban a la sociedad (aprox. 2% del total de la recolección). En tercer lugar, la sociedad compraba leche a los proveedores por volumen y más tarde vendida al peso a los productores de la Unión (e indirectamente a la JNL). Desde el momento en que el peso específico de la leche es un poco mayor que uno, representaba una ganancia adicional (equivalente aprox. a otro 2,5%). En cuarto lugar, el valor de la leche suministrada a la Unión se determinaba por pruebas a granel y éste era siempre marginalmente mayor que la suma de los pagos hechos por las pruebas individuales debido al carácter minucioso de las pruebas hechas con un butirómetro (equivalente a una ganancia aprox. de 2%). En teoría, todos estos métodos pudieron ser adoptados por

<sup>12</sup> Los costos de prueba fueron un problema aún por resolver, básicamente debido a la dificultad para adquirir equipo electrónico como se usaba en India. Por otra parte, el costo de los productores químicos para el butirómetro era artificialmente alto.

otras sociedades, pero en la práctica dependían fuertemente de la exactitud de las medidas y de la confiabilidad de su equipo humano, lo que requería del compromiso activo de los miembros de la sociedad.

Bajo este método de financiamiento, las sociedades individuales podían ser pequeñas y tener viabilidad financiera con un reducido número de proveedores —30 a 50—, la mayoría de los cuales eran miembros que pagaban cuotas. La sociedad era identificada con una comunidad (o localidad) dada y eran materia de preocupación entre los productores la forma en que ésta se administraba, los precios pagados, cuánta ganancia debía destinarse a ahorro de la sociedad o para proyectos de la comunidad si a fin del año la sociedad entregaba dividendos. Existía una preocupación considerable por supervisar al equipo humano<sup>13</sup>, por asistir a las reuniones y en general por las decisiones de la sociedad. Solamente aquellos que proveían a la sociedad con su propia leche podían ser elegidos miembros o empleados y era tal el ímpetu a nivel de la sociedad y el rol que la Unión jugaba que había muy poca posibilidad de que ya sea en forma individual o en pequeñas camarillas locales se apoderaran de su control.

A nivel de la Unión, el financiamiento tenía varios componentes. En primer lugar, se procesaba una cantidad limitada de leche para el mercado local. En segundo lugar, compraron sus propios tambores de enfriado (ya sea como una donación o comprado de segunda mano a la JNL). Como resultado de esto la JNL redujo sus costos de mantención de una serie de tambores de enfriado, que por encontrarse distribuidos en forma tan dispersa habían sido rara vez utilizados en toda su capacidad. Desde el momento que la JNL compraba leche enfriada a la Unión, se ahorraba el costo de enfriamiento, así como también el costo de transporte en sus tambores colectores. Este dinero se reembolsaba en forma de rebajas pagadas a la Unión, la que podía sacar ventaja de las economías de escala en la mantención y enfriamiento y en la cuidadosa planificación de la ruta de transporte para conducir sus propios camiones recolectores a capacidad completa.

Las ganancias netas derivadas de este procedimiento fueron lo suficientemente considerables como para financiar el programa diseñado. Sin embargo, está claro que dependían de la habilidad y del organizado poder de negociación de los empleados pagados y de los productores a nivel de la Unión. Fue sólo a través del ejercicio de considerables presiones y de la demostración de cuentas y estimaciones que la JNL se convenció que debería hacer concesiones. Anteriormente, cuando la JNL rechazaba la leche, debido a su baja capacidad de conservación después de las largas esperas causadas por la congestión que se producía en los centros de la Junta, fue entonces la Unión la que los forzó a reconocer su responsabilidad en estos hechos, siendo las pérdidas causadas las que en gran medida convencieron a la JNL que sería más ventajoso vender sus tambores a los propios productores.

Fue esta posibilidad de controlar en forma centralizada el enfriado y algo del procesamiento la que generó las bases de financiamiento para la totalidad del proyecto. El sistema, como un todo, tenía una alta sensibilidad a cualquier discrepancia en el registro de la cantidad de materia grasa (y por ende del valor de la leche) en los distintos puntos. La entrega por parte de la Unión de un servicio como el de expertos para apoyar los procesos de pruebas y de resolución de problemas fue muy importante

---

<sup>13</sup> Un elemento práctico importante fue la provisión de hojas de control diario sistematizado por la Unión, material fácil de usar y que daba el balance financiero de la Sociedad al final del día.

y no podría haber sido una realidad si no se hubiese contado con el compromiso de los productores a nivel de la sociedad. Otras funciones de la Unión contemplaban la contratación de un médico veterinario, quien, provisto de un jeep y una variedad de medicinas, podía complementar el servicio gubernamental; la Unión debía además entrenar y emplear técnicos en inseminación artificial, recolectar y vender la leche, preocupándose también por la compra al por mayor y la distribución del alimento para los animales. Los planes también consideraban asistencia para sus miembros en la compra y venta de animales, hacer convenios para asegurar el ganado y la organización de un servicio de educación y de entrenamiento. Aunque esto último aún no se ha materializado, es indicativo de la actitud que ha adoptado la Unión en términos de una perspectiva a largo plazo.

El impacto potencial de la estructura cooperativa en el "triángulo del coco" tiene varias dimensiones. En primer lugar, permitió a las cooperativas lecheras el acceso a algunos de los grupos más pobres de la región y complementar ingresos, aunque jamás significó más que un trabajo de medio tiempo. En segundo lugar, el hecho que su orientación fuera local permitió que la gente la identificara como "su cooperativa", lo que significó cierta cohesión, y la posibilidad de inversión en proyectos locales para beneficio de la comunidad (no importando su tamaño reducido) se tornó un asunto muy serio y de necesidad primordial. En tercer lugar, la estructura significó (no importando lo limitado) un impacto nutricional. Se continuó con la entrega de gran parte de la leche a los centros urbanos; sin embargo, una pequeña proporción (alrededor del 5%) se derivó hacia el mercado local. La mayor parte de la demanda de las áreas rurales consistía especialmente en yoghurt helados (ambos tienen márgenes de utilidad bastante significativos), mantequilla, leche con sabor, además de la manteca preparada con la leche que era rechazada, todos los cuales podían ser producidos usando tecnología local y a precios relativamente bajos. Por el momento estos productos sólo se venden en las inmediaciones de la Unión, pero se proyecta recoger los pedidos de las distintas sociedades en el camión que recolecta la leche, entregando los pedidos en cajas especiales cuando se reparten de vuelta los tambores vacíos de leche. Esto implica un servicio nuevo a la comunidad rural sin costo adicional de transporte, pero que aporta fondos a la Unión.

Y como tercer componente del financiamiento de la Unión está el hecho de que ésta es lo suficientemente pequeña como para que los productores se sientan identificados con ella a la vez que lo suficientemente grande como para negociar bien en aquellas áreas donde tiene buena oportunidad de presentar un caso. Entre los miembros electos se encuentran funcionarios gubernamentales en retiro, profesores locales y los campesinos y trabajadores que tuviesen disponibilidad de tiempo (siendo todos ellos productores). Así han demostrado ser personas capaces, activas, responsables frente a su comunidad y altamente comprometidas; y allí donde se han cometido errores en la elección de estos funcionarios, éstos se han visto obligados a renunciar debido a las presiones y protestas de los miembros de la sociedad.

A modo de resumen, se puede decir que la ONG tuvo como guía un concepto más claro del potencial de las cooperativas lecheras y una comprensión más aguda de la industria de lácteos y de cómo promoverla, que lo que sucedió en el caso de las sociedades gubernamentales más convencionales. Se basó en una estructura de financiamiento cooperativo que ofreció estabilidad, aumentó el ingreso de los productores y su poder de negociación ofreciendo al menos la posibilidad de un crecimiento a largo plazo. Aunque el triángulo del cocotero, por tener menos leche, tiene a su vez intermediarios nuevos poderosos (y con ello menos problemas), es

evidente que estas sociedades ofrecieron más que lo que podían ofrecer los compradores privados. La estructura había creado cierta estabilidad.

La principal amenaza para la Unión (así como su ventaja principal) yace en el hecho de ser "no gubernamental". Conjuntamente con crear un buen poder de negociación, permitir la identificación, obtener un gran compromiso y priorizar las necesidades y el interés local, cortó la posibilidad de obtener otros financiamientos como una ONG autofinanciada como lo era alrededor de 1982, tuvo muchas dificultades para combatir la invasión y usurpación de otros proyectos protegidos bajo el alero de los departamentos del Gobierno, con gran apoyo de la Nestlé y otras ayudas internacionales.

La Unión era sumamente vulnerable a la competencia por parte del Gobierno, a las ambiciones de proyectos alternativos a cargo de departamentos del Gobierno que estaban respaldados por capitales y ayuda extranjeros. El hecho que hayan iniciado sus actividades con un préstamo del IDA y que hubiese tenido un éxito relativo, significó además que la Unión y su área de captación debían superarse.

---

#### OBSERVACIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

---

Finalmente, hay una cantidad de observaciones generales que se pueden hacer en relación a estas cooperativas lecheras en sus términos más amplios. Como primer punto, el sector lechero en Sri Lanka reflejaba una situación típica de Kaleckian. En períodos de inflación, la fijación del precio de la leche significaba que los márgenes para los productores se cortaban en términos reales, existiendo una redistribución de la riqueza en favor del Estado (como utilidades del procesamiento) y de los consumidores urbanos más acomodados. Al tiempo que el precio de los insumos subía, se producía un apretón en los márgenes del productor y en su rentabilidad. Aquellos con un sentido comercial más desarrollado dejaron la producción láctea y ésta se convirtió para los sectores más pobres en un ingreso complementario y en póliza del seguro. Dada esta situación, el potencial de la producción láctea *per se* era limitado y no se podría decir si la situación de estas cooperativas permanecería igual si el precio del productor subiera significativamente y la producción láctea se convirtiera en una actividad atractiva para los inversionistas privados.

Un segundo punto se refiere a que en esta situación el Gobierno, que tenía urgencia por incrementar el abastecimiento domestico de leche y su éxito había sido limitado, estaba dispuesto a traspasar una pequeña parte de su procesamiento a la Unión de Productores Lácteos (y con esto la posibilidad de ciertas utilidades) en un intento por estimular la producción sin recurrir al alza de precios. El Gobierno estaba dispuesto a llevarlo a cabo dentro de ciertos límites, considerando que las ganancias en la extracción de la leche excedían considerablemente las "pérdidas" derivadas de esta actividad procesadora. Y los límites existieron, afectando la esfera de acción de cualquier posible expansión, Si otros proyectos lograban comprar suficiente cantidad de esta leche desde áreas muy retiradas, la baja capacidad debilitarla la estructura financiera de la Unión y el Gobierno se volvería nuevamente hacia esta concesión de procesamiento.

Y como tercer punto: en el centro de esta experiencia contemporánea con cooperativas lecheras en Sri Lanka subyace el problema de la política en los departamentos. El problema no se planteaba simplemente como el de financiamiento cooperativo y de conocimiento técnico, o como el de

una estructura gubernamental esforzándose por el bien común. Se trataba de rivalidades entre departamentos, reforzadas por capitales y ayudas internacionales, sobrepasando los intereses que los productores locales tenían en torno a decisiones importantes. El futuro de la ONG estaba entonces fuertemente influido por este conflicto intragubernamental.

---