

# La acción colectiva en los programas para reducir la pobreza



Más de la mitad de las personas del mundo que padecen hambre son campesinos, pastores o pescadores de pequeña escala que, aun cuando producen alimentos, no tienen la certeza de poder alimentarse y alimentar a sus familias. Sin embargo, los pobres trabajan para ayudarse a sí mismos y mejorar su vida. Aunque cuando sus recursos individuales pueden ser precarios, trabajar en conjunto puede ayudarles a superar las limitaciones de capital, la extensión de los terrenos agrícolas y su poder de negociación. La acción colectiva puede proveer instrumentos para luchar contra la pobreza a través del manejo de los recursos naturales, la generación de ingresos, la reducción de vulnerabilidad, el aprovisionamiento de servicios básicos y la asignación de derechos. De esta manera, la acción colectiva ofrece el potencial para construir activos y superar las trampas de la pobreza.

## FUENTE:

Meinzen-Dick, R. y M. di Gregorio. 2005. "The Role of Collective Action in Fighting Hunger. En Sanchez, P. (ed.). *Halving Hunger: It Can Be Done*. United Nations Development Programme.

## Programas contruidos sobre la acción colectiva

A lo largo de los años, se han documentado distintas experiencias de iniciativas de acción colectiva que han resultado exitosas en el ámbito de la agricultura y el manejo de los recursos naturales, la comercialización y la prestación de servicios. Las situaciones que se presentan a continuación ilustran casos en que la acción colectiva logró, con diferentes grados de éxito, mejorar el bienestar de los pobres.



- **Hacer fondos comunes o coinversiones puede mejorar la productividad de los agricultores de pequeña escala.** Las tecnologías agrícolas convencionales que se aplican en una parcela, como las variedades de cultivo mejoradas, pueden ser adoptadas por un solo agricultor, incluso si renta la tierra; sin embargo, un grupo de agricultores puede invertir conjuntamente en equipo o en irrigación. Cuando se pasa de las tecnologías que se aplican en una sola parcela a tecnologías que operan en escalas espaciales mayores, hay más necesidad de acción colectiva para que la tecnología funcione.
- **La acción colectiva es fundamental en el manejo de propiedades colectivas.** Los recursos de uso común de los pueblos proveen leña, pastizales o agua que necesitan los hogares de manera regular para complementar los recursos de las tierras privadas. En tiempos de crisis, la gente depende mucho más de los recursos de uso común, y es por esto que los recursos de propiedad colectiva proveen una red de seguridad que reduce la vulnerabilidad. A través de los distintos sectores –irrigación, manejo de cuencas hidrológicas, pesquerías, silvicultura y pastoreo– se asoman dos grandes retos: la provisión de inversión inicial y la regulación de las cosechas en curso, y la protección de los recursos.
- **La devolución y el comanejo requieren acciones colectivas.** En las últimas décadas, los gobiernos han manejado los recursos naturales de manera más descentralizada en colaboración con comunidades locales. La devolución o el manejo descentralizado funciona con el principio de subsidiariedad ahí donde el manejo de los recursos naturales parece más efectivo cuando los actores locales están involucrados. La estrategia mostró que los actores locales son más capaces de monitorear y hacer cumplir las reglas en su ámbito, que los costos de monitoreo son mucho más bajos, y que la disponibilidad del valioso conocimiento local es de gran ayuda para afinar prácticas de manejo y mantener el equilibrio de los ecosistemas estable. Además, empodera a las comunidades locales, que dependen en gran medida de la base de recursos y tienen interés en su conservación y sustentabilidad, pues de ello depende su alimentación y subsistencia. La función de apoyo de las instituciones gubernamentales en los esquemas de devolución, en los que la autoridad se transfiere a los usuarios locales, también debe ejercerse para brindar a los usuarios la seguridad de sus derechos.

#### **Incremento de la producción de leche en India, a través de cooperativas**

Las cooperativas de leche en India estimularon un gran incremento en la producción y disponibilidad de productos lácteos en todo el país, mediante la recolección de leche de más de 10 millones de productores, 60% de los cuales son pequeños propietarios, campesinos marginados o sin tierra. Una estructura cooperativa tripartita, con un equipo profesional, vincula la recolección local con las plantas de procesamiento y con el mercado, para distribuir la leche a los consumidores, devolviendo las ganancias a los productores, y no a los intermediarios.

Algunas formas de comanejo entre comunidades y gobierno conducen a mejores resultados que cuando el gobierno o los grupos de usuarios intentan manejar los recursos por sí mismos.

- **La acción colectiva abre oportunidades de mercado para los poseionarios en pequeña escala.** Por lo general los poseionarios agrícolas en pequeña escala tienen un acceso limitado a insumos derivados de la agricultura, por la falta de recursos o de dinero. Desde el punto de vista del comerciante, el costo de transacción por abastecer a muchos pequeños propietarios es más alto que abastecer a algunos grandes productores. Las cooperativas de mercado han jugado un papel importante en solucionar estos problemas al proporcionar insumos y créditos a los agricultores, y al adquirir y conjuntar los productos de muchas parcelas.
- **El desarrollo comunitario requiere de acción colectiva.** El desarrollo comunitario autodirigido (CDD por sus siglas en inglés) ha ido ganando reconocimiento por su potencial para establecer cooperación con muchos programas de desarrollo para los pobres o sectores marginados de la sociedad. En el desarrollo comunitario autodirigido, se espera que las personas pobres de las comunidades establezcan la agenda de las actividades de desarrollo, trabajando en colaboración con organizaciones sensibles a la demanda, ya sean gubernamentales o no gubernamentales (ONG), que están para proveer apoyo técnico y seguridad.

La relevancia de la acción colectiva para los programas de desarrollo comunitario autodirigido es doble: la acción colectiva es una condición previa importante y puede predecir el éxito de los programas de desarrollo comunitario; al mismo tiempo, los programas de desarrollo comunitario pretenden fortalecer las capacidades de acción colectiva. El primer punto trata de la acción colectiva como vehículo para crear organizaciones locales así como grupos de manejo de recursos, que son cruciales para emprender programas de desarrollo comunitario.

## Factores que contribuyen a la acción colectiva

Los proyectos de desarrollo producen mejores resultados si existe acción colectiva; sin embargo, no siempre puede esperarse que sea así. Por ello es importante determinar dónde es posible que surja la acción colectiva e identificar cuándo es necesario hacer esfuerzos adicionales para fortalecerla, particularmente si se trata de extenderse más allá de donde se inician los proyectos piloto, y conocer las condiciones en las que los pobres y quienes viven con inseguridad alimentaria pueden involucrarse en el proceso.

- **La acción colectiva sucede cuando los beneficios de manejar un recurso de manera colectiva superan los costos de la cooperación.** Un recurso tiene valor para los usuarios y trabajan juntos si los beneficios justifican su esfuerzo. Esto significa que es poco probable que la acción colectiva surja en áreas de degradación ambiental extrema. No obstante, es frecuente que sean las tierras de mayor degradación las que se transfieran bajo el esquema de “comanejo forestal”, o los sistemas de irrigación que han dejado de funcionar e implican altos costos de funcionamiento. En estos casos, es posible que el Estado tenga que intervenir antes para rehabilitar los recursos.

### Por qué fracasan algunos esfuerzos de descentralización

- Con frecuencia, las políticas de descentralización se llevan a cabo de manera parcial. En muchos casos se han transferido las obligaciones y los costos de manejo a las autoridades locales, pero es poco probable que se transfieran derechos relevantes y el acceso a los beneficios que les corresponden.
- La devolución, si es solo parcial, puede fortalecer el control de órganos de gobierno locales sobre los recursos, y en consecuencia, reducir ulteriormente el acceso de las comunidades locales.
- Incluso si existen estructuras e instituciones para transferir autoridad a los usuarios locales, persiste el riesgo de apropiación por parte de las elites locales ahí donde los recursos se manejan siguiendo los intereses de algunos pocos titulares de derechos.

- **Experiencias exitosas de acción colectiva o una historia de cooperación favorecen la cooperación posterior.** Los proyectos de desarrollo que implican la cooperación entre participantes deben, antes de constituir nuevos grupos, investigar la configuración de los grupos, las asociaciones o redes informales ya existentes y tratar de vincular la nueva actividad con los grupos exitosos. Los programas deben tener cuidado de no sobrecargar tales grupos con nuevas actividades.

- **La diversidad dentro de un grupo puede tener efectos positivos.** En términos de diferencias de riqueza y habilidades, la diversidad dentro de un grupo puede ser una ventaja hasta cierto punto, pues permite al grupo sacar ventaja de las características individuales de sus miembros. Sin embargo, fuertes inequidades en recursos e ingresos también pueden hacer fracasar la acción colectiva, al originar distintos intereses dentro del grupo. Es más, si los beneficios obtenidos a través del manejo colectivo no se comparten de manera equitativa sino de acuerdo con la riqueza o el estatus —lo que indica acaparamiento por parte de un subgrupo—, es muy posible que la acción colectiva fracase. La presencia de una fuerte identidad de grupo probablemente muestra un gran potencial para la acción colectiva.

- **La acción colectiva es más favorable si la canalizan agentes eficaces.** Un liderazgo adecuado, hábil y cualificado, bien relacionado con instituciones externas complementa el enriquecimiento del capital social para fomentar la acción colectiva exitosa.

- **Es más fácil lograr la cooperación en áreas donde la población es estable.** La interacción repetida entre un mismo grupo de personas aumenta, generalmente, los incentivos a la cooperación y reduce los costos de transacción a medida que las personas se conocen unas a otras y establecen reglas y normas comunes. Una alta rotación de población hace más difícil la acción colectiva. La emigración crea más “opciones de salida” que reducen la necesidad de cooperación y los crecimientos rápidos de población pueden ejercer presión sobre los recursos.



**La acción colectiva empodera a las mujeres para participar en actividades de sustento que podrían mejorar potencialmente el ingreso de sus hogares.**

- **El acceso a los mercados puede incrementar los beneficios potenciales de la acción colectiva para distintas actividades (comercialización) y fomentar la cooperación en nuevas áreas.** El desarrollo de mercados incide, de maneras diferentes y con frecuencia conflictivas, en las probabilidades de cooperación. Un mayor acceso a los mercados no solo reduce la dependencia de la gente sobre los recursos naturales, sino que a menudo también introduce una nueva forma de resolver los riesgos que el manejo colectivo de los recursos naturales suele enfrentar, sobre todo cuando aumenta el acceso a mercados de crédito.
- **Un contexto institucional propicio provee un escenario para la acción colectiva.** Esto es particularmente cierto cuando se reconoce la autoridad de las organizaciones locales y se respaldan sanciones para hacer valer las reglas de manejo colectivo o se brindan espacios para la resolución de conflictos. Pero aún más importante es el reconocimiento, por parte

#### Casos en los que NO es probable que surja la acción colectiva

- *Suposiciones equivocadas.* No debe darse por hecho que los programas de devolución y los proyectos de desarrollo comunitario autodirigido, que están a cargo de estructuras del gobierno local o de organizaciones de usuarios tienen siempre la capacidad de manejar los recursos por sí mismos, ni tampoco que es fácil establecer nuevas organizaciones y que éstas puedan con certeza emprender una acción colectiva. Esto no siempre es el caso.
- *Pérdida de confianza en instituciones* externas o colectivas.
- *Experiencias negativas y recurrentemente decepcionantes* como consecuencia de la participación de poderosos grupos de interés externos.
- *Corrupción y búsqueda de rentas*, y el incumplimiento de las normas establecidas por los miembros.
- *Exclusión de las personas muy pobres y marginadas.* Los costos iniciales de participación, las limitaciones de tiempo y las distancias en términos espaciales o sociales (p.e. género, educación) son algunas de las razones que impiden que la gente pobre y marginada participe activamente en esfuerzos por el desarrollo.

de las autoridades externas, de que las organizaciones locales son capaces de crear sus propias reglas de conducta y sus mecanismos de monitoreo y sanción.

## **Políticas que promueven la acción colectiva**

No existen planes determinados para lograr que las personas trabajen juntas en todos los lugares. Los gobiernos no deben apresurarse a fijar objetivos sobre cuántas organizaciones deben formarse o registrarse, ya que muchas de éstas nunca funcionan. Sin embargo, a continuación se dan algunas directrices para programas externos que intentan promover una acción colectiva real.

1. En lo que concierne a las políticas, los gobiernos deben observar primero cuáles son los factores que impiden que la gente trabaje junta. Podrían ser necesarias algunas regulaciones para asegurar que se incluya y se asista a ciertos grupos objetivo, pero imponer demasiadas reglas o procesos restringirá la participación local.
2. Debe haber un equilibrio entre responsabilidades y derechos efectivos. Sin esto, el grupo no tiene la autoridad para tomar decisiones, lo que limita el alcance de la participación local, incluso cuando la gente está deseosa de involucrarse. Además, los derechos proporcionan incentivos importantes para que la gente asuma responsabilidades. Pero, cuando se transfieren recursos a organizaciones locales es esencial observar si éstas están excluyendo a algunas personas, p.e. a las mujeres o a quienes pertenecen a una cierta casta o grupo étnico.
3. Las organizaciones internacionales y los donantes pueden alentar la participación activa de las organizaciones locales en el diseño e implementación de proyectos, compartiendo experiencias de lo que ha funcionado y lo que no. Al mismo tiempo, deben tener cuidado de no enfatizar demasiado la acción colectiva. Ésta es demasiado importante para convertirse en una moda pasajera. Más bien, debe reconocerse como un factor vital para garantizar la seguridad alimentaria, con derramas importantes a otros sectores, y que, en consecuencia, las instituciones en las que se basa ameritan inversiones concertadas.
4. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas al desarrollo tienen una rica experiencia de trabajo con grupos comunitarios, fomentando la acción colectiva y empoderando a quienes han sido habitualmente excluidos. La restricción es usualmente de magnitud: aun ONG relativamente grandes solo han trabajado en pequeñas fracciones de comunidades donde prevalece la pobreza. Compartir experiencias entre organizaciones no gubernamentales y emplear su equipo para capacitar a otros, brinda mecanismos para propagar sus contribuciones.

La acción colectiva ofrece muchas oportunidades para luchar contra la pobreza y mejorar el bienestar. Los grupos locales, particularmente aquellos que pertenecen a comunidades pobres, están enfrentando muchos retos que les dificultan contribuir a los esfuerzos colectivos. Sin embargo, ahí donde existe el potencial para hacer coinversiones o fortalecer esfuerzos de cooperación, se requieren en mayor medida inversiones substanciales por parte de los gobiernos, organizaciones internacionales, donantes, agencias de desarrollo, sociedad civil, instituciones de investigación, pero sobre todo, de los mismos pobres.

## Lecturas recomendadas

Agrawal, A. 2001. "Common Resources and Institutional Sustainability". En Ostrom, E., T. Dietz, N. Dolsak, P. C. Stern, S. Stonich, y E. U. Weber (eds.). *The Drama of the Commons*. National Academy Press. Washington, DC.

Bruns, B. y P. C. Bruns. 2004. "Strengthening Collective Action". *2020 Focus Brief*, núm. 11, IFPRI, Washington, DC.  
<http://www.ifpri.org/2020/focus/focus11.htm>.

Krishna, A. 2003. "Understanding, Measuring and Utilizing Social Capital: Clarifying Concepts and Presenting a Field Application from India". *Working Paper*, núm. 28. Collective Action and Property Rights for Poverty Reduction (CAPRI). IFPRI, Washington, DC.  
<http://www.capri.cgiar.org/pdf/capriwp28.pdf>

Meinzen-Dick, R.S., A. Knox, F. Place y B. M. Swallow (eds.). 2002. *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

Swallow, B. y F. Place. 2002. "Assessing the Relationships Between Property Rights and Technology Adoption in Smallholder Agriculture: A Review of Issues and Empirical Methods". En Meinzen-Dick, R., A. Knox, F. Place y B. M. Swallow (eds.). *Innovation in Natural Resource Management: The Role of Property Rights and Collective Action in Developing Countries*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore y Londres.

Wollenberg, E. y D. Edmunds. 2003. *Local Forest Management: The Impacts of Devolution Policies*. Earthscan Publications.