

# COOPERATIVISMO LATINOAMERICANO

CEPAL

NACIONES UNIDAS



**COOPERATIVISMO  
LATINOAMERICANO:  
Antecedentes y Perspectivas**



**NACIONES UNIDAS**

**COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**Santiago de Chile, 1989**

LC/G.1458-P  
Diciembre de 1989

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.89.II.G.15

ISBN 92-1-321334-4

## INDICE

	<i>Página</i>
<b>PREFACIO</b> .....	11
<b>RESUMEN</b> .....	13
 <b>CAPITULO I. PAPEL DEL COOPERATIVISMO EN LA REALIDAD LATINOAMERICANA: EN BUSCA DE UNA DEFINICION</b>	
Introducción .....	23
A. Los orígenes: las viejas ideas .....	25
B. En busca de un diagnóstico .....	27
C. El cooperativismo en los años venideros .....	36
 <b>CAPITULO II. PROCESO Y SIGNIFICADO DEL COOPERATIVISMO ARGENTINO</b>	
Introducción .....	41
A. Cooperativas de Consumo .....	42
B. Cooperativas de Crédito .....	46
C. Cooperativas de Vivienda .....	51
D. Cooperativas de Trabajo o de Producción .....	55
E. Cooperativas Agropecuarias .....	59
F. Cooperativas de Servicios Públicos .....	65
G. Cooperativas de Seguros .....	67
H. Cooperativas de Farmacia .....	68
I. El marco jurídico .....	69
J. Evaluación general de resultados y perspectivas .....	70
<b>RECAPITULACION</b> .....	75
Bibliografía .....	76
Anexo .....	79
 <b>CAPITULO III. EL COOPERATIVISMO EN BRASIL</b>	
<b>A. ALGUNOS DATOS SOCIOECONOMICOS GENERALES</b> .....	95
1. Breve caracterización geográfica .....	95
2. La realidad demográfica .....	96
3. Aspectos de la realidad económica .....	97
4. Aspectos de la realidad social .....	100
<b>B. ORIGENES DEL COOPERATIVISMO Y SU EVOLUCION EN BRASIL</b> .....	101
1. Origen y evolución de las organizaciones cooperativas .....	102
2. Evolución de los tres principales segmentos del cooperativismo .....	104

	<i>Página</i>
3. Los otros segmentos cooperativos .....	109
4. El significado socioeconómico de las cooperativas en el Brasil .....	113
<b>C. LEGISLACION Y REGLAMENTOS COOPERATIVISTAS .....</b>	<b>115</b>
1. El período de la implantación (1907-1932) .....	115
2. El período de la consolidación parcial (1932-1966) .....	115
3. El período del centralismo estatal (1964-1971) .....	115
4. El período de la renovación de las estructuras .....	116
<b>D. RELACIONES ENTRE LAS COOPERATIVAS Y EL ESTADO .....</b>	<b>116</b>
1. Generalidades .....	116
2. Los organismos gubernamentales de apoyo al cooperativismo .....	117
<b>E. INTEGRACION COOPERATIVA .....</b>	<b>119</b>
<b>F. EDUCACION E INVESTIGACION COOPERATIVA .....</b>	<b>120</b>
1. Labor de educación y capacitación cooperativas .....	120
2. Investigación en cooperativismo .....	122
<b>G. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO COOPERATIVO .....</b>	<b>122</b>
Bibliografía .....	124
Anexo .....	125
 <b>CAPITULO IV. EL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN COLOMBIA</b>	
Introducción .....	137
<b>A. ESTADO Y COOPERATIVISMO .....</b>	<b>138</b>
1. El cooperativismo local: 1930-1960 .....	139
2. El cooperativismo integrado: 1960-1985 .....	143
<b>B. EL COOPERATIVISMO AGRARIO .....</b>	<b>149</b>
<b>C. EL LIDERAZGO COOPERATIVO .....</b>	<b>153</b>
<b>D. LA SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO .....</b>	<b>154</b>
1. El marco legal .....	155
2. El movimiento cooperativo colombiano en cifras .....	156
3. Integración cooperativa .....	157
4. El Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo .....	158
<b>E. ALGUNAS EXPERIENCIAS ACTUALES EXITOSAS .....</b>	<b>161</b>
1. Cooperativa Central de Promoción Social (COOPCENTRAL) .....	161
2. Cooperativa Médica del Valle (COOMEVA) .....	162
3. Mantenimiento rutinario de vías a través de microempresas asociativas .....	163
<b>F. BALANCE Y PERSPECTIVAS .....</b>	<b>163</b>
Anexo .....	167

**CAPITULO V. EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO EN CHILE**

Introducción .....	179
<b>A. EL COOPERATIVISMO COMO ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD .....</b>	<b>182</b>
1. Breves antecedentes .....	182
2. Primeras manifestaciones en Chile .....	182
3. Fase de desarrollo embrionario .....	184
4. Crecimiento y expansión .....	185
<b>B. EL COOPERATIVISMO DESDE EL ESTADO .....</b>	<b>187</b>
1. Las cooperativas como agentes de cambio estructural .....	187
2. De la falta de prioridad a la ausencia de apoyo estatal .....	190
<b>C. SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO EN CHILE .....</b>	<b>191</b>
1. Rasgos generales de la evolución reciente .....	191
2. Análisis preliminar por sectores .....	194
3. Integración cooperativa: organizaciones de segundo y tercer grado .....	196
Anexo .....	199

**CAPITULO VI. EL COOPERATIVISMO EN EL ECUADOR**

Antecedentes históricos: los primeros años .....	211
<b>A. LA EXPLOSION COOPERATIVISTA DE LOS AÑOS SESENTA .....</b>	<b>212</b>
<b>B. SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO: ANALISIS POR SECTORES .....</b>	<b>217</b>
<b>C. MARCO JURIDICO E INSTITUCIONAL .....</b>	<b>220</b>
<b>D. CONCLUSIONES .....</b>	<b>228</b>
Anexo .....	231

**CAPITULO VII. EL COOPERATIVISMO EN EL PARAGUAY**

<b>A. RESEÑA HISTORICA .....</b>	<b>239</b>
1. Las organizaciones de autoayuda .....	239
2. La década de 1930: la idea cooperativista .....	240
3. La década de 1940: la ley 13.635 .....	241
4. El período 1950-1960: avances y retrocesos .....	243
5. Las cooperativas de ahorro y crédito .....	246
6. La década de 1970: el proyecto CUNA/AID y Unión Paraguaya de Cooperativas (UNIPACO) .....	247
<b>B. EL MARCO JURIDICO .....</b>	<b>249</b>
1. El período mercantilista: vigencia del Código de Comercio .....	250
2. La norma como instrumento de reformas socioeconómicas .....	251
3. La ley 349 de 1972 y su decreto reglamentario .....	253
4. Observaciones finales .....	259

	<i>Página</i>
<b>C. CARACTERISTICAS DE LAS COOPERATIVAS</b> .....	260
1. Las cooperativas urbanas .....	260
2. Las cooperativas rurales .....	261
<b>D. FEDERACIONES DE COOPERATIVAS</b> .....	262
1. Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CREDICOOP) .....	262
2. Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD) .....	263
<b>E. COOPERATIVAS RURALES Y URBANAS: ESTUDIOS DE CASOS</b> .....	264
1. La cooperativa Mburicaó Ltda. ....	265
2. La Cooperativa Universitaria .....	266
3. Cooperativa Colonias Unidas Ltda. ....	267
4. Cooperativa Agrícola La Norteña San Agustín Ltda. ....	268
<b>F. COOPERATIVISMO Y PARTICIPACION</b> .....	269
1. Incidencia de un contexto desmovilizador .....	269
2. Formas de liderazgo y participación .....	270
3. Comunidad y participación: la experiencia menonita y japonesa .....	272
4. Cualidades y sujetos de la participación .....	273
<b>G. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS</b> .....	276
1. Incremento del número de socios .....	276
2. Los programas educativos .....	276
3. Los problemas técnico-económicos .....	277
4. Cooperativas y participación .....	277
5. Cooperativas, liderazgo y entorno rural .....	278
<b>H. CONCLUSIONES</b> .....	278
1. Participación de los sectores populares .....	278
2. Las cooperativas como agentes de modernización .....	279
3. Influencia y papel del Estado .....	280
Bibliografía .....	280
Anexo .....	283
<b>CAPITULO VIII. PROCESO Y SIGNIFICADO DEL COOPERATIVISMO EN EL URUGUAY</b>	
<b>A. RESEÑA HISTORICA Y EVALUACION DE LAS COOPERATIVAS DE CONSUMO EN EL URUGUAY DESDE COMIENZOS DE SIGLO HASTA 1946</b> .....	287
1. Antecedentes históricos .....	287
2. Evaluación .....	292
<b>B. LAS COOPERATIVAS DE CREDITO</b> .....	294
1. Las Cajas Populares .....	294
2. Las cajas de crédito rural .....	296
3. Las cooperativas de ahorro y crédito anteriores a 1965 .....	297
4. Cooperativas posteriores a 1965 .....	297
5. Evaluación .....	299

	<i>Página</i>
<b>C. LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA</b> .....	301
1. Experiencias previas a 1969 .....	301
2. La ley de vivienda .....	301
3. El crecimiento en el período 1969-1973 .....	302
4. El período 1974-1976 .....	303
5. El período posterior a 1976 .....	304
6. Evaluación .....	305
<b>D. LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION</b> .....	307
1. Concepto y tipos .....	307
2. La etapa 1946-1966 .....	308
3. Situación a comienzos de la década de los 70 .....	310
4. El último decenio .....	312
5. Las cooperativas artesanales y la organización "Manos del Uruguay" .....	313
6. Cooperativas pesqueras .....	315
7. Evaluación de las cooperativas de producción .....	316
<b>E. LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS</b> .....	317
1. Las sociedades de fomento rural .....	317
2. Los sindicatos favorecidos por la ley de 1912 .....	319
3. Los sindicatos agrícolas cristianos .....	319
4. Las cooperativas propiamente dichas .....	320
5. Los rubros mayores del cooperativismo de comercialización y servicios: las cooperativas ganaderas, cerealeras y granjeras y sus organizaciones de segundo grado .....	325
6. Los rubros en que las cooperativas asumen habitualmente etapas de la industrialización: lechería, arroz, caña de azúcar, viticultura .....	329
7. Las cooperativas de producción agropecuaria .....	332
8. Evaluación .....	
<b>F. CONCLUSIONES</b> .....	335
1. Significado del cooperativismo .....	335
2. Dinámica y potencialidades del cooperativismo .....	338
Bibliografía .....	340
Anexo .....	343
<b>CAPITULO IX. RASGOS PRINCIPALES DE LAS FEDERACIONES DE AHORRO Y CREDITO DEL ISTMO CENTROAMERICANO</b>	
<b>A. PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LAS FEDERACIONES DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO</b> .....	349
1. Algunas de las principales características socioeconómicas de los asociados .....	350
2. La situación financiera de las federaciones .....	351
<b>B. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LAS FEDERACIONES DE AHORRO Y CREDITO Y SU REPERCUSION ECONOMICA Y SOCIAL</b> .....	353
1. El crédito .....	353
2. El ahorro .....	357



	<i>Página</i>
3. La diversificación .....	357
4. El efecto intangible .....	359
<b>C. CONCLUSIONES</b> .....	<b>360</b>
<b>Anexo</b> .....	<b>363</b>

## *Prefacio*

La magnitud y vigencia del cooperativismo, que cumple casi un siglo de permanencia en América Latina, su presencia histórica en la región en sectores económicos y sociales, la urgencia de establecer un diálogo más amplio con todos los actores sociales reales o potenciales, el redimensionamiento de los problemas a que obliga la crisis, son algunos de los factores que impulsaron a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) a incluir este tema en el programa de trabajo de su División de Desarrollo Social a partir del año 1984.

El análisis del cooperativismo no es inédito en la Comisión, pues desde los años cincuenta se ha estudiado el tema con mayor o menor sistematicidad. Al respecto se han abordado algunas áreas concretas en relación con el ámbito rural, se han analizado los sectores productivos y se ha examinado la participación y los vínculos de ésta con las organizaciones populares. Asimismo, el cooperativismo ha estado presente en los análisis de los procesos de reforma agraria de los países de la región e incluso en los debates de las Naciones Unidas sobre algunos temas de preocupación internacional, como la paz, la situación de las mujeres y de los jóvenes, como también los problemas de empleo, organización social y solución económica.

La perspectiva desde la cual se aborda el cooperativismo en el presente libro comprende una búsqueda más sistemática de información sobre la situación actual del pensamiento, del movimiento y del sector cooperativo en la región, en un esfuerzo por vincular la problemática del fenómeno con las inquietudes más globales de la CEPAL sobre el desarrollo latinoamericano. Al respecto, plantea la interrogante acerca del papel que efectivamente podría jugar esa modalidad de organización en el complejo escenario latinoamericano de los años ochenta.

Los criterios dominantes, frente a la heterogeneidad de situaciones nacionales y al interior de los países analizados, consistieron en profundizar en lo posible el conocimiento sobre el tema, establecer bases más sólidas para el diálogo, y delinear algunas tendencias principales que permitieran contribuir a la formulación de políticas.

Además de pasar revista a la situación del cooperativismo en los países de la región en cuanto a los sectores que éste abarca, la magnitud de su gestión y los grupos sociales que involucra, a lo largo de la obra se examinan algunos temas que en este momento parecen ser centrales para toda la sociedad. Al respecto cabe mencionar la participación, la relación entre el Estado y la sociedad, las opciones de redemocratización, los peligros de la corporativización del sector, y necesidad de establecer perspectivas nuevas y diferentes dado que se prevé que la crisis tendrá efectos duraderos.

Pareciera haber consenso en cuanto a que si bien el cooperativismo por sí sólo no puede convertirse en un agente de cambio, tiene un papel importante que jugar en el ámbito de la democracia social y económica. Pese a la heterogeneidad de los modelos de cooperativismo en América Latina se visualizan algunas directrices principales que permiten suponer que a futuro adoptará al menos tres modalidades probables. La primera de ellas estará compuesta por las cooperativas de gran magnitud, ya sean estatales, apoyadas por el Estado, o privadas, que probablemente, al igual que las europeas o las de otros países desarrollados en general incrementarán sus vínculos con las empresas capitalistas clásicas. Un segundo ámbito podría constituirse si se lograra vincular a las cooperativas medianas con las políticas sociales estatales, las que se podrían orientar a favorecer los intereses de ciertos grupos en cuanto a opciones habitacionales, de trabajo, de producción agrícola, agropecuaria, pesquera o de otro tipo. Una tercera modalidad podría configurarse en relación a la posibilidad de generar nuevas formas de organización, tal vez más heterodoxas, más flexibles, que la cooperativa propiamente tal, y que podrían ofrecer nuevos espacios para sectores tradicionalmente excluidos.

En el libro no se plantean soluciones excluyentes. Se rescata la riqueza de la multiplicidad de

experiencias y la pluralidad de ideas que animan al cooperativismo latinoamericano. Se muestra la interrelación de los elementos y la forma en que a partir de una indagación más profunda en lo histórico y cultural, pueden surgir nuevas posibilidades enriquecedoras para el debate y la acción futura.

## RESUMEN

Los trabajos contenidos en el presente libro han surgido a partir de la preocupación de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) por el tema en el marco del desarrollo de la región en la segunda mitad de los años ochenta, y por el papel que en él podrían desempeñar diferentes sectores sociales y organizaciones, en este caso, el movimiento cooperativo. Esta inquietud converge con la preocupación de sectores importantes dentro del cooperativismo latinoamericano sobre su función en los futuros escenarios de la región y con la necesidad de vincular la temática del sector con los debates globales sobre el desarrollo, con los procesos de redemocratización y con los desafíos de la participación más amplia.

Los estudios que forman parte de esta publicación fueron realizados por investigadores de los países analizados no pertenecientes al movimiento cooperativo (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Colombia y Ecuador). Los trabajos sobre los cuatro primeros fueron ya discutidos en la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, realizada en Montevideo, del 18 al 20 de noviembre de 1985. Los estudios sobre Colombia y Ecuador se realizaron con posterioridad a esa fecha. En el marco del programa de trabajo de la CEPAL se elaboró el estudio titulado "Evolución del cooperativismo en Chile" y "Papel del cooperativismo en la realidad latinoamericana: en busca de una definición" (CEPAL, Santiago) y otro con el título de "Rasgos principales de las federaciones de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano" (CEPAL, México). En el primero de esos artículos, "Papel del cooperativismo en la realidad latinoamericana: en busca de una definición", se examinan los aportes en ideas y acciones con que ha contribuido históricamente el cooperativismo, su vigencia actual, su situación real y el papel que podría llegar a jugar en relación con otras organizaciones sociales y económicas. En el documento se plantean tres aspectos principales: el ideario que dio vida al cooperativismo y su repercusión actual; un método de diagnóstico que comprende problemas relativos a la información, y que por ende analiza la inevitable interpretación que supone la búsqueda de tendencias o líneas posibles de acción, y por último, un esfuerzo por plantear los posibles caminos futuros del movimiento cooperativo. Parece interesante rescatar las ideas esenciales del cooperativismo, que de algún modo reaparecen actualmente en todos los debates ciudadanos sobre la necesidad de la participación, la solidaridad, la democracia, el antiautoritarismo, los acuerdos para lograr una convivencia armónica y una distribución más justa de los bienes, como componentes de la construcción de nuevas utopías. De la bibliografía examinada resalta en materia de pensamiento cooperativo latinoamericano de sectores importantes, la preocupación por esas ideas y por los desafíos que significan para el movimiento.

Pese a la heterogeneidad de origen, desarrollo, situación actual y campos de acción específicos del cooperativismo latinoamericano, se perciben algunas directrices en que se manifiesta con mayor fuerza el quehacer del sector. Sus orígenes están principalmente enraizados en grupos migrantes —ya sea en aquellos orientados a la organización en defensa de sus derechos, con énfasis en la participación y protección de la capacidad de consumo, trabajo, etc.— o bien, en comunidades étnica o culturalmente diferentes, cuya organización se relaciona con la forma de gestión económica de un grupo preexistente.

Además de esas modalidades, en que la gestión la realizan los propios interesados, existe el cooperativismo originado por iniciativa de instituciones religiosas, principalmente la Iglesia Católica, y de empresas privadas, o bien, por la acción estatal, en algunas épocas apoyadas por proyectos externos.

El cooperativismo en la región tiene una presencia histórica considerable y ha abarcado prácticamente todos los sectores de la economía: consumo, ahorro y crédito, vivienda, servicios públicos, escuelas, sector agropecuario, pesca, exportación, electricidad, farmacia, telefonía, etc. Su desempeño ha sido en la mayoría de los casos azaroso, debido a la falta de continuidad de las políticas estatales, a problemas de recursos, y a obstáculos provenientes de la escasez de capital, capacitación y educación. Así, ha quedado clara la relación

entre la situación del cooperativismo y la sociedad en la cual se desenvuelve, su dependencia de los modelos sociopolíticos concretos, y la forma en que refleja la estratificación de la sociedad de la cual forma parte.

A futuro, no parece haber un camino único, sino más bien vías múltiples. Si se tiene en cuenta el discurso de los representantes de importantes sectores del pensamiento cooperativo, pareciera que las cooperativas están convirtiéndose cada vez más en la vanguardia del sector y en un factor de movilización hacia un desempeño más afín con el ideario cooperativo y más vinculado con la sociedad global. En cuanto al papel del sector cooperativo, las tendencias probables podrían enunciarse como sigue:

- Incremento de grandes organizaciones cooperativas, con alta inversión de capital e insertas en los sectores más importantes de la economía, probablemente cada vez más afines con las de los países desarrollados, y con tendencia a la concentración.
- Surgimiento de nuevas modalidades cooperativas en sectores medios profesionales.
- Creación de organizaciones asociativas tal vez heterodoxas, generadoras de empleo alternativo en sectores medios y medios bajos, y probablemente promoción de esa modalidad, seguramente también con diferentes expresiones, según el entorno social, como parte de políticas sociales de corte más asistencial que elaborarán algunos países de la región para paliar aunque sea parcialmente los efectos de la crisis en los sectores populares. Indudablemente estas modalidades representarán intereses necesariamente distintos; seguramente mostrarán grados y tipos de participación diferentes y es difícil predecir la fuerza que tendrá el movimiento cooperativo para emprender iniciativas conjuntas de colaboración. Probablemente si se pone énfasis en la necesidad de un desarrollo en equidad, autonomía y crecimiento y se rescatan las originarias ideas de solidaridad, ayuda mutua y democracia, se logrará crear una base adecuada de consenso si es que realmente el cooperativismo busca convertirse en un actor social más fuerte y un interlocutor válido en el debate sobre el futuro latinoamericano.

En el estudio sobre la Argentina se plantean algunos rasgos propios de las cooperativas de ese país, no tanto por la trascendencia de los mismos, sino por el hecho de que se hacen resaltar los rasgos que las distinguen.

En síntesis, las cooperativas argentinas, si bien tienen origen lejano, vinculado a población extranjera, son atípicas en cuanto a que han surgido en forma autónoma como expresión de estructuración de grupos organizados: obreros urbanos, trabajadores rurales y artesanos. Por otra parte, han estado sujetas a los vaivenes de la historia económica y social de los países y a la gran diversificación registrada en años recientes.

El análisis se realiza a través de los principales sectores. Primero se abordan las cooperativas de consumidores, que no son las primeras en el tiempo, pero sí en el registro oficial. Se reseñan los comienzos accidentados, especialmente en los grupos de trabajadores urbanos que se movilizaron tempranamente para defender su escaso poder de compra. Se dedica un espacio a una cooperativa de gran significación, que abrió el ciclo por su antigüedad y en cierto modo lo ha cerrado hasta el momento actual, por su expansión y prestigio. Se consignan los riesgos del crecimiento cooperativo en relación con los criterios de eficiencia necesarios para obtener competitividad, fenómeno que podría menoscabar la práctica de los principios cooperativos.

Posteriormente se consideran las cooperativas de crédito, comenzando por las primeras experiencias rurales en el marco de un campo en que los pequeños productores estaban a merced de las prácticas usuarias en boga. Se analiza luego la incidencia en su desarrollo de sectores medios urbanos y rurales, que han pujado por que se les reconozca una función en el proceso productivo, y por la necesidad de contar con fuentes de financiamiento para sus actividades. Con cierto detenimiento se consignan las políticas oficiales hostiles, su concomitancia con regímenes de autoritarismo político y la lucha por la supervivencia a que esos fenómenos han dado lugar en las cooperativas. Por último se hace referencia al esfuerzo reorganizativo a que obligó la política oficial, la transformación de muchas cajas en bancos y las perspectivas que ello augura.

En relación con las cooperativas de vivienda se examina su origen temprano, vinculado al gran desarrollo productivo y demográfico de la Argentina de fines del siglo pasado y comienzos del presente, y en especial su vinculación con la inmigración europea, cuando hizo crisis la oferta habitacional y los trabajadores buscaron soluciones cooperativas. Se reseñan las nuevas experiencias de edificación popular y el modo en que la creciente inflación ha ido consumiendo las posibilidades de adquisición de viviendas de los trabajadores y desviando esas posibilidades hacia estratos medios de mayor solvencia económica.

Las cooperativas de producción son las más recientes en el movimiento cooperativo argentino, lo que les ha creado dificultades, pues esa modalidad no está prevista específicamente en la legislación vigente. Se examina su origen, vinculado en parte a empresas en quiebra, y el éxito del manejo autogestionario y del

compromiso comparativamente alto derivado de la vinculación asociativa mediante el trabajo personal. Se analiza con mayor profundidad un caso que ilustra las posibilidades que brinda la cooperativa, cualquiera sea el lugar o la educación formal de los participantes, y se enfatiza la utilidad de estas entidades frente a la crisis del país y a la creciente demanda de trabajo.

Las cooperativas agropecuarias son las de mayor raigambre y desarrollo, y tienen una presencia visible en todo el territorio nacional. Se analizan sus difíciles comienzos, relacionados con el régimen de tenencia y explotación de la tierra, las luchas agrarias de la década de 1910, como asimismo la transición a un cooperativismo constructivo, período en que se hizo más frecuente la propiedad y el afincamiento de los chacareros. Se examina también la lucha con las empresas transnacionales del comercio agrícola exportador, las posibilidades de la agroindustria y la perspectiva de renovar la imagen del país a partir de federaciones que actúan en ese medio en calidad de modelo y estímulo.

En las cooperativas de servicios públicos se analizan en primer lugar las de electricidad: sus inicios, relacionados especialmente con poblaciones del interior del país, su pugna con compañías de capital extranjero, y el interesante fenómeno de diversificación de los servicios, que les da un nuevo dinamismo y las ha colocado como centro propulsor y renovador de numerosos centros poblados pequeños y medianos. Asimismo, se hace referencia a las cooperativas de teléfonos, que poseen rasgos en cierto modo comunes con las anteriores, en cuanto al vínculo que establecen entre una gran cantidad de pueblos y ciudades pequeños con el resto del país.

En las cooperativas de seguros cabe observar un avance en cuanto a cantidad de socios y eficiencia, lo que las sitúa en un lugar destacado en el campo solidario. Se analizan los riesgos que suelen asumir de preferencia y se describe la tarea de asesoramiento que han cumplido en el ámbito latinoamericano y aun europeo.

Posteriormente, se reseñan las cooperativas en el campo farmacéutico, especialmente lo relativo a su lucha desigual con las empresas transnacionales, de gran poder y cuya acción es en muchos aspectos negativa para la salud de la población y para la economía nacional. Se hace una mención especial del laboratorio creado por la federación respectiva, destacándose la posición estratégica del cooperativismo en el campo farmacéutico para articular todo el programa nacional de salud popular.

En una evaluación final se caracteriza el tamaño del cooperativismo argentino y se analizan con algún detalle posibles líneas de acción futura, a la luz de posiciones oficiales contenidas en declaraciones, adhesiones y realizaciones concretas, que muestran una perspectiva favorable para el movimiento solidario, aunque con dificultades derivadas de la crítica situación del país.

En el estudio sobre el cooperativismo en el Brasil se procura caracterizar los orígenes, la evolución histórica, el significado socioeconómico actual y las perspectivas de desarrollo del cooperativismo en ese país. Se señala desde luego que su proceso evolutivo no ha sido uniforme en relación con sus diversos tipos, como tampoco han sido semejantes los desafíos enfrentados o las respuestas para superarlos. En cuanto a su penetración en la sociedad y en la economía, se propugna que el cooperativismo brasileño constituye un movimiento parcialmente afianzado en algunas regiones y cuyo significado más importante puede encontrarse en las zonas rurales. Se proyecta una rápida expansión numérica para los próximos años, y con la apertura democrática y la asunción de gobiernos civiles, se prevé una mayor participación política de las cooperativas en las decisiones sobre desarrollo nacional. Asimismo, se supone una alta participación en las discusiones de preparación de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la primera sección se hace una breve caracterización geográfica y socioeconómica del país con el objeto de destacar aspectos de la realidad económica y social. Ello sirve como telón de fondo para el análisis que se presenta posteriormente, en el cual se examinan fenómenos tales como los desequilibrios regionales, el proceso de crecimiento económico acelerado, el endeudamiento externo, el agravamiento del desempleo y lo relativo a vivienda y seguridad social.

En la siguiente sección, sobre los orígenes del cooperativismo y su evolución en Brasil, se aborda el desarrollo de los tres principales segmentos del cooperativismo (agropecuario, de consumo y de crédito), así como de otros sectores, a saber: las cooperativas de vivienda, las cooperativas escolares y las cooperativas de trabajo. En esta parte se discute el significado socioeconómico de las cooperativas, destacándose la importancia relativa de cada segmento, la participación de las cooperativas en la exportación total de productos y el grado de penetración social de las cooperativas agrarias.

A continuación, se reseña el marco normativo y legal que ha orientado el desarrollo del sector a través

de los períodos de implantación, consolidación parcial, centralismo estatal y renovación estructural. En las secciones siguientes, se pasa revista a las relaciones entre las cooperativas y el Estado, a la estructura del movimiento cooperativista, a los esfuerzos de integración geográfica, gremial y funcional, y al progreso obtenido en materia de educación e investigación cooperativa. En la parte final se bosquejan las perspectivas del desarrollo futuro del sector cooperativo.

El estudio sobre los principales rasgos de las federaciones de ahorro y crédito en el Istmo Centroamericano forma parte de un proyecto más amplio que lleva a cabo la Oficina Subregional de la CEPAL en México, y que procura conocer el alcance y las modalidades de funcionamiento de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito en esa subregión, como asimismo, identificar formas y medios para estrechar sus vínculos de cooperación recíproca. De esa manera, además, se pretende efectuar un diagnóstico, que permita orientar la profundización de la cooperación intrarregional, tema central para la Comisión.

En el estudio se señala que el fenómeno cooperativo en el Istmo Centroamericano comprende a una parte importante de la población de esa zona, por lo que se señala que de un total de 18 millones de habitantes de la subregión, aproximadamente 8% de la población constituye la fuerza de trabajo y 17% al parecer participa en cooperativas, muy especialmente en cooperativas de ahorro y crédito.

La importancia relativa de las cooperativas federadas dentro del sector varía de un país a otro (desde 16% en El Salvador hasta 60% en Panamá), como asimismo la participación relativa de los sectores urbanos y rural en la formación de las cooperativas. Los asociados a las cooperativas pertenecen predominantemente a los sectores medios, con una capacidad mínima de ahorro o medios de producción. Si bien estas entidades no tienen incidencia en los sectores bajos, existe consenso en que quienes estén asociados a cooperativas federadas no podrían tener acceso al crédito de la banca comercial. En el estudio se analiza posteriormente la situación financiera de las federaciones, el grado en que éstas se aproximan a los niveles de autosuficiencia, los fondos con que cuentan, los niveles de endeudamiento y la forma en que enfrentan sus déficit.

Al pasar revista a las principales actividades realizadas por las federaciones, se destaca que la concesión de crédito constituye uno de los programas básicos, si bien en términos comparativos globales, sigue siendo marginal, considerándose que en el ahorro no ha habido un avance suficiente debido aparentemente al ingreso de los asociados. Son pocas las federaciones que incursionan en otras áreas buscando la diversificación, debido a problemas anteriores en este campo.

Entre las conclusiones, se destaca en el estudio la notable expansión de las federaciones y su repercusión en el mejoramiento de la calidad de la vida de sus asociados.

En el estudio sobre Colombia se plantean algunos lineamientos dentro de los cuales se ha desarrollado el movimiento cooperativo colombiano, particularmente en lo que tiene que ver con el Estado, la Iglesia Católica, los partidos políticos y los sindicatos, por una parte, y por otra, con el proceso de modernización que ha experimentado Colombia en las últimas cinco décadas, cuya evolución muestra una relación bastante estrecha también con el cooperativismo.

Si bien se destacan las dificultades originadas en la falta de información, se sostiene que los datos existentes permiten trazar líneas de transformación de la naturaleza del cooperativismo colombiano, las interrelaciones y los condicionamientos sociales, políticos y económicos dentro de los cuales se ha gestado históricamente la situación actual del movimiento cooperativo. En el estudio se destaca que el actor central en el movimiento cooperativo nacional ha sido el Estado, acompañado en algunas oportunidades y momentos por la Iglesia Católica, los partidos políticos y los sindicatos. El Estado y los otros actores mencionados crearon el sistema cooperativo colombiano, diseñaron su estructura legal y lo impulsaron de diferentes maneras a partir de la crisis del primer tercio de siglo, como respuesta a sus efectos en el país y como instrumento para bloquear los conflictos derivados de la misma crisis.

Las relaciones entre el Estado y el cooperativismo tuvieron dos etapas: una de carácter pragmático y otra de corte desarrollista. La visión pragmática que correspondió a la etapa de urbanización e industrialización incipiente del país que se impuso sobre una estructura más artesanal y campesina, se constituyó a través de la vinculación del cooperativismo con el capital privado como elemento aislado. En la visión desarrollista el Estado incorpora a su acción la planificación y dentro de ésta le atribuye un papel al trabajo cooperativo.

Entre las características y funciones actuales más importantes del cooperativismo en la sociedad, se señala que éste se ha situado fundamentalmente en los lugares de mayor desarrollo relativo, en las regiones más ricas y en las áreas más urbanizadas. Sus actividades se han centrado en el ahorro, el crédito y el consumo y han sido mínimas, tanto en su nivel cuantitativo como en su significado económico, es decir, en la

producción. El papel económico más importante que ha jugado el cooperativismo según el estudio ha consistido en llenar vacíos abandonados aun por la iniciativa privada o por el Estado. Salvo contadas excepciones, el liderazgo ha tenido fundamentalmente una manera burocrática de funcionamiento y de concebir el cooperativismo. Esta dificultad para cambiar las modalidades de liderazgo, de modo que permitan transformar tanto la base ideológica como la situación de poder del movimiento cooperativo, tiene mucho que ver con el origen del movimiento y con su aceptación del patrocinio estatal. Por último, se examina el poder real del cooperativismo en Colombia, que es restringido dadas las circunstancias sociales en que funciona, como lo muestra el hecho de no haber ingresado con suficiente dinamismo en la producción, de no tener representaciones en instancias decisorias claves de la política económica, y el no haber podido constituirse en una fuerza financiera autónoma. Sin embargo, y con todas las restricciones que el estudio señala, se afirma que el movimiento cooperativo encuentra también espacios para funcionar en lugares en que puede llevar a cabo con éxito acciones económicas y funciones sociales que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la vida de sus asociados.

El análisis del cooperativismo en Chile se ha realizado en el marco del proyecto que sobre el tema ha realizado la División de Desarrollo Social, de la CEPAL. En éste se reseñan sus orígenes, evolución histórica y situación actual. En la primera parte del estudio se hace un breve análisis del marco de referencia utilizado, así como del significado del cooperativismo chileno en el contexto latinoamericano, destacándose que en Chile, al igual que en otros países de la región, las cooperativas han adquirido diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos sectores sociales. Sin embargo, y pese a la fuerte contracción del cooperativismo en Chile en los últimos años, éste ha seguido desempeñando un rol destacado en nuestra región. Si antes constituía un ejemplo del cooperativismo más antiguo y desarrollado del continente, surgido al igual que el de Argentina, Uruguay y Brasil a partir de las corrientes migratorias desde Europa a fines del siglo pasado y primeras décadas del actual, Chile representa hoy un ejemplo de persistencia de los ideales y prácticas cooperativas, a pesar de la ausencia de apoyo estatal.

En la segunda parte se procura caracterizar la evolución del cooperativismo chileno en los primeros sesenta años del siglo, como una propuesta de organización de la sociedad. Este período podría denominarse de desarrollo "espontáneo" de las cooperativas, en el sentido de que no dependía de organismos del Estado y se basaba, en cambio, en la iniciativa privada. Pero, al mismo tiempo, ese carácter "espontáneo" no suponía necesariamente ningún rasgo endógeno en cuanto a expresión de las prácticas sociales. Por otro lado, en ese período comenzaron a hacerse sentir los primeros esfuerzos para la constitución de un movimiento cooperativo a nivel nacional. El sector público jugó, en esa época, un papel netamente regulador y educativo, sin privilegiar políticas específicas para el sector. En términos numéricos, durante ese período se registró el mayor crecimiento de la historia de las cooperativas en Chile. En números absolutos, éstas se cuadruplicaron, y en relación con los socios, prácticamente se triplican, alcanzando a representar el equivalente de 20% de la población económicamente activa del país.

El ciclo comprendido entre mediados de los años sesenta y nuestros días, que es el objeto de estudio de la tercera parte del trabajo, se caracteriza por un desarrollo del cooperativismo intrínsecamente vinculado a las políticas estatales. Ello se ha manifestado de diversas formas, ya sea por la promoción, por la indiferencia, o bien por disposiciones negativas, pero en cualquiera de los casos ha restado control y autonomía al movimiento en su conjunto.

Las cifras disponibles sobre el período confirman, en la práctica, los cambios en el discurso gubernamental. Luego de un leve crecimiento del número de cooperativas ocurrido entre 1970 y 1976, empezó un movimiento de reducción acelerado que llevó a que en 1984 sólo figurasen 35% de las cooperativas existentes en 1970, y el número de socios, que se había incrementado en 35% entre 1963 y 1973, se redujo en 20% hacia fines de 1983.

En la última parte se describe la situación actual del cooperativismo en Chile, señalándose que el cooperativismo ha logrado enraizarse en el país. Además de comprender el equivalente al 14% de la población económicamente activa, ha alcanzado también una presencia en la vida cotidiana de las personas pues, al renovar los ideales de la solidaridad, la ayuda mutua y la participación, ha contribuido a contrarrestar la cultura del individualismo subyacente al estilo de desarrollo impuesto en los últimos años.

Finalmente, teniendo como telón de fondo algunos rasgos generales de la evolución reciente, se esboza un examen preliminar de cada sector cooperativo.

Al analizar el cooperativismo en el Ecuador, se señala que la historia del cooperativismo en ese país



abarca un período de 86 años. Desde la fundación de la primera cooperativa en 1919, el movimiento ha crecido paulatinamente hasta alcanzar en 1985 a un total aproximado de 3 522 cooperativas con 190 955 socios.

En la evolución del cooperativismo se destacan claramente dos fechas claves: 1937, fecha de expedición de la primera ley de cooperativas, y 1966, fecha de expedición de la segunda ley de cooperativas. El establecimiento de un marco jurídico para el movimiento y su posterior actualización sirvieron para estimular el crecimiento físico del cooperativismo. Hasta 1959 se habían creado en el país 440 cooperativas de diversos tipos, pero las de producción predominaron, con más del 50% del total, seguidas por las de servicios, con el 21%.

A partir de 1960 el cooperativismo ecuatoriano comenzó a experimentar un proceso de crecimiento radical, estimulado especialmente por la Alianza para el Progreso y por los proyectos patrocinados por la Asociación Interamericana de Desarrollo (AID), en que el cooperativismo jugaba un papel esencial. Entre 1959 y 1969, el cooperativismo creció en 455.9%; el sector de mayor crecimiento fue el de consumo, con 1 157.7%, seguido por el crédito (786.9%), los servicios (365.9%) y la producción (340.5%). El impresionante crecimiento de organismos de primer grado fue acompañado por la creación de los primeros organismos de segundo grado, habiéndose fundado en ese período un total de seis federaciones.

La década de 1960, en efecto, vio la creación de toda la base burocrático-jurídica que serviría de apoyo al surgimiento de la nueva estructura cooperativista. En 1961 se fundó en el Ministerio de Previsión Social la Dirección Nacional de Cooperativas, máximo organismo de control estatal del movimiento. En 1966 se expidió la nueva ley de cooperativas, que estableció una base mucho más segura y amplia que la ley anterior para el desenvolvimiento futuro del movimiento. Tres años más tarde se creó el Consejo Cooperativo Nacional, cuerpo contemplado en la nueva ley, que debía realizar las funciones de coordinador nacional del movimiento, en materia de investigación, planificación y fomento. Por otro lado, el sector de las cooperativas de producción recibió en 1964 un estímulo con la expedición de la primera ley de reforma agraria, que obligó a los grupos campesinos a organizarse en cooperativas como requisito para la recepción de las tierras expropiadas de acuerdo con la ley.

Desde el apogeo del cooperativismo en los años sesenta, el movimiento no ha crecido a ritmos espectaculares, si bien ha mantenido su trayectoria ascendente. Algunas características más destacadas del cooperativismo en los últimos años son el alto grado de concentración geográfica en las provincias de Pichincha en la sierra y Guayas en la costa, y la desaceleración de su ritmo de crecimiento experimentada desde 1984, fenómeno que en parte se debe a una política de desincentivación y la inexistencia de una gran diversificación (aunque sí de diversidad) del cooperativismo, ya que en cada sector cooperativo predominan abrumadoramente cooperativas de una sola clase. El cooperativismo ecuatoriano es altamente fragmentario, existen pocas federaciones, ninguna confederación, y la participación de las cooperativas en los organismos auxiliares, como el Instituto Cooperativo Ecuatoriano, es mínima o nula. Finalmente, se destaca que el movimiento es susceptible en alto grado de ingresar en un proceso de politización que lo divida y debilite.

En el estudio se postula que no sería del todo equivocado decir que en el Ecuador hay cooperativas, pero no hay cooperativismo. Se señala que hasta 1960, el movimiento fue relativamente espontáneo (aunque con la injerencia de los partidos políticos) y, por lo tanto, auténtico (en el sentido de que respondía a intereses y necesidades sentidas de los cooperados y sus dirigentes). A partir de 1960 y debido a influencias externas, al parecer perdió autenticidad. Se convirtió en la mayoría de los casos en un capitalismo colectivo, como lo ilustran las cooperativas de transportes, o en una mera formalidad, como lo demuestran las cooperativas agropecuarias. Por otro lado, el papel del Estado no ha sido alentador, pues ha tenido a veces actitudes antagónicas o bien ha creado trabas burocráticas.

En el estudio sobre Paraguay se recuerda que la primera organización cooperativa se creó en 1941, en Villarrica, por entonces la más pujante ciudad del interior. Tal circunstancia revela dos características que parecen demarcar el movimiento cooperativo paraguayo a lo largo de su evolución: la lentitud de su avance y las limitaciones para consolidarse.

Los antecedentes más directos de cooperativismo en el Paraguay fueron las asociaciones de autoayuda que surgieron en el país con la llegada de diversas corrientes de inmigración hacia comienzos del siglo. Alemanes, italianos, españoles, judíos y más adelante, japoneses, fueron creando agrupaciones destinadas a ofrecer protección y asistencia a sus miembros en el proceso de integración al país. Hacia la década de 1930 surgieron diversas manifestaciones inspiradas en el ideal "cooperativista" como una alternativa para gestar un

movimiento de transformación social. En sus mismos inicios, surgió como destinatario de tales deseos de cambio el sector de la sociedad que en su momento fue considerado como el más afectado por una situación de crisis y marginalidad: los campesinos.

En la etapa formativa, el Estado al parecer no jugó un papel activo. La Ley 13.635, promulgada el 16 de julio de 1942, fue en esencia la iniciativa de quienes organizaron las primeras cooperativas, y el Estado se vio en la obligación de brindarle un marco legal. En el Decreto-Ley promulgado se consideraron exclusivamente las cooperativas de producción agropecuaria, excluyéndose aquellas que tuvieran otros objetivos.

A pesar del interés por establecer un mecanismo legislativo, el Estado hizo poco por impulsar efectivamente el movimiento cooperativo. El avance en el siguiente cuarto de siglo hacia la creación de la primera cooperativa en 1941 se debió al esfuerzo de personas e instituciones privadas, fundamentalmente a la acción de la Iglesia Católica.

Un fenómeno importante durante este primer cuarto de siglo fue la rápida consolidación de las cooperativas vinculadas con los grupos de inmigrantes —en particular menonitas y japoneses— y, en contraste, el débil avance de las organizaciones formadas por la población campesina paraguaya. El factor determinante de este fenómeno fue ya en esa época el fuerte apoyo externo que desde su constitución comenzaron a recibir estos grupos en contraste con el precario apoyo de las asociaciones de origen local.

El primer y significativo impulso que recibió el cooperativismo paraguayo fue la intervención de la Asociación Interamericana de Desarrollo (AID), bajo cuyo auspicio se canalizó un flujo de asistencia técnica y de ayuda financiera. Como resultado final del proyecto CUNA/AID emergieron las primeras centrales de cooperativas, CREDICOOP y UNIPACO, la primera de ellas de considerable influencia en el presente.

Treinta años después de sancionada la primera norma jurídica específica para las asociaciones cooperativas, se registró un total de 192 organizaciones con alrededor de 12 000 socios. De ese conjunto, sólo funcionaban efectivamente 75, que reunían cerca de 95% del capital suscrito. A la sazón, los obstáculos que se presentaban para el desenvolvimiento del cooperativismo eran múltiples, y la legislación mostraba pocos atributos para lograr los fines propuestos, terminando por favorecer el desenvolvimiento de las grandes cooperativas.

Un elemento interesante del movimiento cooperativo es su contrastante heterogeneidad. Los factores de diferenciación son por lo demás bastante complejos y cambiantes, aunque a cierto nivel resalta la incidencia de elementos estructurales de ya larga data. En ese orden, la diferencia entre la ciudad y el campo y la composición étnica resultan fundamentales en la categorización de las cooperativas. El origen social predominante de los miembros es un factor relevante en lo que respecta sobre todo a las cooperativas urbanas.

En el estudio se señala que el escaso dinamismo del movimiento cooperativo paraguayo además de estar determinado por factores internos e históricos, se debe a la influencia del entorno sociopolítico desmovilizador que afecta igualmente a las asociaciones y a las cooperativas. El excepcional poder adquirido por el Estado durante las tres últimas décadas —y consecuentemente el debilitamiento de la sociedad civil— explican en gran medida su insuficiencia institucional frente a los mecanismos de desmovilización accionados desde los centros de poder.

Del texto surge como una de las aspiraciones fundamentales del movimiento cooperativo paraguayo el que pueda lograrse una ampliación del margen de participación. Esta cuestión adquiere aún mayor resonancia en las cooperativas sustentadas por las capas sociales más pobres, dado que las limitaciones de los recursos económicos disminuyen sus posibilidades de alcanzar un nivel de eficiencia que las haga atractivas.

Conjuntamente con la limitación de recursos económicos de los sectores más pobres, surge otro problema: la insuficiencia de información y conocimientos, muchas veces como reflejo de la carencia de programas educativos adecuados y regulares. Un tercer factor consiste en lo que se ha llegado a considerar como los “fenómenos desestimulantes”, derivados del precario funcionamiento institucional o de los efectos perturbadores del medio exterior.

En el estudio, en que se considera igualmente como una cuestión crucial la estructura del liderazgo de las cooperativas, se enfatiza la responsabilidad del Estado en el desenvolvimiento del cooperativismo en el Paraguay y se sostiene que el margen de afirmación futura de la cooperativa como un instrumento de modernización social dependerá de su mayor o menor apertura y decisión para permitir el crecimiento de las agrupaciones civiles.

El trabajo sobre el Uruguay es un estudio histórico-sociológico orientado a establecer el significado y

las potencialidades del cooperativismo dentro del proceso social del país. Se procura al mismo tiempo afinar, a partir de él, un modelo de análisis para realizar estudios similares en otros países de la región. A tal efecto, abarca todos los tipos de cooperativas: de consumidores, de crédito, de vivienda, de producción (incluidas las industriales, artesanales, de transporte, de pesca y agropecuarias), y dentro de estas últimas, las de comercialización y servicios, las de producción agropecuaria y las agroindustriales. En el estudio se reconstruye el proceso histórico de cada uno de los tipos tratando de establecer las causas y circunstancias que les dieron origen o influyeron en su evolución; se examina su estructura y sus modalidades de funcionamiento, se trata de definir, en magnitudes simples, su significación cuantitativa; se intenta una evaluación de sus resultados desde tres puntos de vista: su eficacia económica, los beneficios sociales que otorga, y los niveles y modalidades de participación de sus miembros; y finalmente, se estiman sus posibilidades y condiciones para su eventual expansión.

En la sección sobre las cooperativas de consumidores, se examina su naturaleza y analogía con otros tipos. Se reseña la aparición de las primeras experiencias a comienzos de siglo; la formación alrededor de 1920, de algunas cooperativas actualmente existentes; algunas iniciativas parlamentarias de esa década; la formación de la mayor parte de las grandes cooperativas de consumo actuales y la definición de sus características entre 1930 y 1946; la aprobación de la ley general de cooperativas en este último año; la estructuración de las cooperativas de segundo grado; el desarrollo actual del sistema en términos cuantitativos y su tendencia a la burocratización. Se examinan más adelante las circunstancias que les dieron origen y que determinaron sus características. Se evalúa su eficiencia, destacándose la funcionalidad de sus sistemas de venta a crédito, y se indican los niveles más bajos de participación de sus miembros y sus posibilidades de extensión.

En la sección sobre las cooperativas de crédito, se señala en su origen la relación con las cooperativas de Schultze, Raiffeisen y Luzzatti; la aparición, alrededor de 1910, del movimiento de las cajas populares, el impulso que éstas recibieron hasta 1950 y su posterior decadencia y absorción por la red bancaria; y por último, la iniciativa de la ley de 1912 de encomendar al Banco de la República la creación de cajas de crédito rural y sus limitados resultados. Se identifican algunas experiencias de las cooperativas de crédito, estrictamente tales, anteriores a 1965; la creación más sistemática de cooperativas después de esa fecha, tanto de tipo gremial cerradas, como abiertas; el impulso recibido de la ley de 1971, y las tres organizaciones de segundo grado y sus características. Se analizan las modalidades de funcionamiento, su extensión en cuanto a número de socios y su significado marginal en lo relativo a volumen de crédito. Se evalúa en seguida sus dificultades para la captación de capital en el contexto actual y el significado social del crédito que manejan. Por último, se señala el bajo nivel de participación y se examina la variabilidad de sus significados posibles según las políticas económicas.

En la sección sobre las cooperativas de vivienda, se destaca su aparición reciente a partir de la ley de vivienda de 1969; las modalidades previstas en la ley y el desarrollo posterior en sus dos tipos fundamentales: las de ayuda mutua, en propiedad indivisa, y las de ahorro y préstamo, en propiedad horizontal; se describe la rapidez de su expansión bajo condiciones de estímulo hasta 1975, y las políticas hostiles posteriores a esa fecha; se evalúa la importante proporción del mercado alcanzada en los primeros años y su fuerza como movimiento social, aún después de nueve años adversos. Luego se consideran los altos niveles de participación que alcanzan su máxima expresión en las cooperativas de ayuda mutua, y finalmente las potencialidades del sistema en las políticas de vivienda.

En la sección siguiente se analizan las cooperativas de producción: la diversidad de tipos, las escasas experiencias anteriores a la ley de 1946; la expansión posterior a esa fecha; la creación de la Federación en 1962, y los problemas posteriores a 1970. Se reseñan sus características por ramas de actividad y se incluye una estimación cuantitativa de su volumen. Luego se analizan dos experiencias, heterodoxas pero importantes, orientadas hacia la consolidación cooperativa: en el campo artesanal, Manos del Uruguay; en la pesca, PROMOPES. En la evaluación se destacan los problemas de las cooperativas de producción en su dinámica creativa y en su eficacia económica, sus altos niveles de participación, y los problemas de su expansión.

En la sección sobre las cooperativas agropecuarias se examina su historia desde los orígenes en el primer cuarto del siglo en dos movimientos principales: las sociedades de fomento rural y los sindicatos cristianos agrícolas. Se describe la evolución de las primeras hasta su actual similitud con las cooperativas y la expansión y posterior desaparición de los segundos. Más adelante, se reseña la evolución de las cooperativas de comercialización y servicios, a partir de la ley de 1941, y su importancia actual por rubros de producción

como, asimismo, los fracasos y posterior recomposición de sus organizaciones de segundo grado. Se examina la experiencia en cooperativas de producción agropecuaria, como las unidades cooperativas. Finalmente, se evalúa su muy diversa importancia y eficiencia económica según los tipos como, asimismo, sus modos de participación y los beneficios que otorgan. Se destacan las posibilidades de expansión en función de las políticas que se apliquen.

Como conclusión, se recapitula el proceso histórico conjunto del cooperativismo uruguayo; los contrastes entre la evolución de sus distintas ramas y el papel que en cada caso jugaron diferentes factores. Se evalúa la significación del cooperativismo en la economía uruguaya y se pasa revista a las condiciones y aspectos en que es económicamente eficiente. Se reseñan los beneficios sociales que proporciona y las posibilidades de participación que ofrece y, finalmente, se discute la dinámica del desarrollo cooperativo y en particular, el papel del marco legal, el impulso ejercido por factores ajenos a las cooperativas (organizaciones gremiales, Estado, empresas, instituciones sociales, religiosas o no, y liderazgos personales) y por las cooperativas de segundo grado; los problemas del financiamiento y, por último, la relación entre la función del cooperativismo, el sistema económico-social y las políticas públicas.

## Capítulo I

# PAPEL DEL COOPERATIVISMO EN LA REALIDAD LATINOAMERICANA: EN BUSCA DE UNA DEFINICIÓN

### Introducción

El presente estudio se estructura en torno a la preocupación de la CEPAL sobre el papel, potencial o efectivo, que puede cumplir el cooperativismo latinoamericano en el conjunto de las fuerzas sociales que interactúan en el escenario regional en los años ochenta, en un esfuerzo por contribuir a un desarrollo con crecimiento, autonomía y equidad. De hecho, desde hace ya algún tiempo la institución ha insistido en que los objetivos centrales del desarrollo son crecer, transformar la estructura productiva, mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, lograr un mayor grado de autonomía, disminuir la vulnerabilidad externa y avanzar hacia sociedades participativas y democráticas.

En las últimas décadas, se han multiplicado en la región las organizaciones cooperativas, de crédito rural, de producción y exportación, de artesanías, de capacitación y organización de venta de servicios, de sistemas colectivos de comercialización en las ciudades, de comercialización en gran escala de producciones cooperativas, y de sistemas de adquisición de insumos y máquinas de uso colectivo<sup>1</sup>. Su permanencia —sin duda con magnitudes y contenidos diferentes, muchas veces sin ningún apoyo estatal— muestra la existencia de un ámbito económico y social ajeno a los tradicionales espacios entre el Estado y la empresa, que en estos momentos podrían aportar, conjuntamente con otros grupos, respuestas innovadoras destinadas a resolver algunos de los problemas que enfrentan los países.

En la década de 1980, se inició en América Latina un proceso de estancamiento y regresión que cerró prácticamente tres decenios de crecimiento y transformación de las economías y sociedades latinoamericanas. Si bien esos cambios fueron de distinto origen y profundidad y persistieron diferencias de productividad, subempleo de mano de obra y permanencia de amplios sectores de la población en condiciones de extrema pobreza, muchos países realizaron importantes avances en materia de industrialización, modernización de grandes segmentos del sector agropecuario, urbanización y expansión educativa, todo lo cual permitió que surgieran importantes estratos intermedios. Pese al desarrollo innegable que ha experimentado la región subsisten importantes rezagos, que se manifiestan en grandes diferencias de ingresos, de niveles de vida y de oportunidades. La más clara expresión de este fenómeno es la pobreza crítica, en la cual vive más de un tercio de la población latinoamericana y del Caribe. La crisis actual tiene rasgos coyunturales innegables, pero presenta también características estructurales y con consecuencias que probablemente serán de larga duración. Por otra parte, y pese a las dificultades evidentes, los países no pueden esperar el término de la crisis para comenzar a preocuparse de los problemas estructurales. Si así fuera, correrían el riesgo de perder aún más terreno en el contexto internacional y de agravar en lo interno las condiciones económicas y sociales, lo que comprometería el desarrollo futuro.

El desafío que enfrenta la región es grande y el compromiso ineludible. Las economías deben prepararse para competir en los mercados internacionales, para aumentar la absorción productiva de la mano de obra, y para transformar la estructura productiva a fin de responder a las demandas de la economía mundial. Simultáneamente, se debe lograr una distribución más justa de los frutos del desarrollo y de las oportunidades económicas y alcanzar la participación más amplia de todos los estratos en las decisiones<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desarrollo, transformación y equidad: la superación de la pobreza* (LC/LC/G. 1448 (Conf. 79/4)), Santiago de Chile, 1986.

<sup>2</sup> CEPAL, "Reactivación y desarrollo. El gran compromiso de América Latina y el Caribe", presentación de Norberto González, Secretario Ejecutivo de la CEPAL, al vigesimoprimer período de sesiones de la Comisión, México, D.F., 17 al 25 de abril de 1986.

La equidad es en este marco un objetivo prioritario no sólo por razones éticas, sino debido a que la posibilidad actual de los gobiernos de conducir los países durante lapsos prolongados requiere consensos, y la recuperación democrática es compatible con un crecimiento económico moderado siempre que los actores sociales representativos de las mayorías participen de un compromiso nacional<sup>3</sup>. De hecho la situación actual se perfila potencialmente generadora de tensiones que podrían llegar a afectar la estabilidad social y política e incidir desfavorablemente en la consolidación democrática de la región.

El futuro de la región depende de la imaginación, realismo y creatividad con que se realice un esfuerzo coherente y organizado para combinar los objetivos del desarrollo. En ese esfuerzo la CEPAL puede aportar su larga tradición en materia de reflexión teórica y acciones concretas sobre la realidad latinoamericana. El redimensionamiento de los problemas a que obliga la crisis requiere ampliar el diálogo entre el cooperativismo, los movimientos sociales, los técnicos y los funcionarios gubernamentales, y afrontarlo con mayor originalidad. Obliga también a profundizar en algunos temas y aspectos de la sociedad, lo que podría constituir un aporte a la formulación de modelos futuros.

En las páginas siguientes se reseñan someramente los principales postulados del ideario cooperativo en su origen y su vigencia actual, y se examina la relación entre el pensamiento cooperativo y el quehacer del sector en la práctica. Posteriormente, se reseñan algunos aspectos del cooperativismo latinoamericano, su origen, su desarrollo, su ubicación dentro de la estratificación social, su vinculación con el Estado y su relación con la participación y la democracia. Sin negar la heterogeneidad histórica, cultural e incluso ideológica del cooperativismo latinoamericano, se sondea la posibilidad de establecer líneas de acción o criterios comunes que permitan fortalecer la cooperación regional. Finalmente, se formulan interrogantes sobre las opciones futuras del cooperativismo latinoamericano, sus vinculaciones con los temas globales de preocupación mundial propuestos por las Naciones Unidas, así como sobre sus posibilidades de constituirse en actor social e interlocutor válido en las definiciones de las sociedades latinoamericanas a futuro.

Es necesario señalar la escasez de información sistematizada sobre el cooperativismo latinoamericano, lo que inevitablemente puede influir en la evaluación, sin duda incompleta, de los temas. Este hecho es especialmente grave cuando se trata de información sobre el quehacer del sector cooperativo propiamente tal, porque se produce un desfase entre los conocimientos que se pueden generar a partir de la información sobre el pensamiento cooperativo y su práctica.

Hace ya casi tres décadas José Medina Echavarría analizaba los cambios futuros hacia una "distensión cooperativa" e indicaba la improbabilidad de lograr un nuevo orden mundial ideal por medio de estos cambios. La "distensión cooperativa" abriría el camino a diferentes expresiones de ideologías e intereses, probablemente menos peligrosas para la humanidad en su conjunto, pero no necesariamente más fáciles de manejar en sociedades como las latinoamericanas.

Sin embargo, y existiendo en la actualidad mayor claridad que nunca sobre la ausencia de "recetas" como, asimismo, acerca de la necesidad de revisar todas las opciones, mantiene su vigencia la vieja idea de la responsabilidad colectiva y "Pudiera hacerse valer como tenue consuelo la sospecha de que el hombre no hace su historia en el grado en que él lo pretende, sometido como está al imprevisible azar de lo contingente. Es posible que a pesar de eso no le convenga ceder en su empeño". Sin embargo, aun existiendo esa mayor claridad y, aun suponiendo que "el hombre no hace la historia en el grado en que él lo pretende, sometido como está al imprevisible azar de lo contingente"... , cabría concebir también que "es posible que a pesar de ello no le convenga ceder en su empeño"<sup>4</sup> y que en lo que a la región se refiere, los gobiernos y los pueblos han de asumir la responsabilidad compartida de llevar adelante —en el marco de procesos plenamente participativos— las tareas ineludibles de transformar los patrones históricos de oferta y demanda, estimular y movilizar el ahorro interno, impulsar estrategias de desarrollo con equidad y aunar voluntades en el seno de cada sociedad.

<sup>3</sup>CEPAL, *El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones* (C/C.G. 1440 (Conf. 79/3) ), Santiago de Chile, 1986.

<sup>4</sup>José Medina Echavarría, "Desengaños del desarrollo", *Discurso sobre política y planeación*, México, D.F., Siglo XXI Editores, 1972, p. 224.

## A. LOS ORIGENES: LAS VIEJAS IDEAS

Sin pretender realizar una reseña histórica del desarrollo del cooperativismo, estas páginas sitúan algunas de las ideas principales que lo originaron, examinan su vigencia, y señalan algunos cambios de importancia en su desempeño actual que pudieran tener a su vez incidencia en el desarrollo del cooperativismo en la región.

En líneas generales, se puede sostener que “los precursores del cooperativismo enfrentaron en su tiempo el proceso de desarrollo naciente del capitalismo, su actitud crítica hacia ese proceso surgía de una concepción de posiciones específicas del desarrollo, de lucha de clases, que se expresaba en la constitución del sindicalismo y del cooperativismo como formas concretas que asumía la lucha en aquella etapa. Asimismo dejaron como legado ideas que se consideraron utópicas, sobre una sociedad basada en principios de justicia y equidad”<sup>5</sup>. Los primeros pensadores del cooperativismo plantearon con gran vehemencia su fe en el hombre —en contraposición con las teorías predominantes de Hobbes, Darwin y otros, que postulaban su maldad intrínseca— y reivindicaron su carácter esencial como ser social solidario: sostuvieron que ni el amor, ni siquiera la simpatía, constituyen los pilares de la humanidad, sino la conciencia de la solidaridad humana, aunque sea en la etapa del instinto. Señalaron que lo que conduce al individuo a considerar los derechos de todos los demás individuos como iguales a los suyos propios es el reconocimiento inconsciente de la fuerza que cada hombre extrae de la práctica de la ayuda mutua, de la estrecha dependencia entre la felicidad de cada uno y la felicidad de todos, y de los sentimientos de justicia y equidad. Pensaban que sobre la base de esa solidaridad la nueva sociedad marchará a la conquista del porvenir, combinando la sabiduría y la creación artística<sup>6</sup>.

La solidaridad tiene su expresión concreta en la ayuda mutua, que es otro de los conceptos centrales del cooperativismo.

Según Preuss, “No es verdad —ni siquiera en la naturaleza, y menos aún en la sociedad humana— que los principios de la destrucción e irrefrenada competencia han sido los únicos que siempre reinaron en el mundo en forma suprema. Encontramos en la historia de la humanidad, desde sus verdaderos principios, múltiples y prominentes huellas de cooperación y ayuda mutua... La regla de la 'guerra ilimitada' es de origen mucho más reciente de lo que la mayoría de la gente tiende a creer”<sup>7</sup>.

Kropotkine ha insistido en que “La ayuda mutua es tanto una ley de la naturaleza como lo es la guerra mutua: en el desarrollo de la historia humana, la primera es mucho más importante que la segunda”<sup>8</sup>. Ello permite también concebir la sociedad como un conjunto interrelacionado que ya está presente en el origen y que expresa la convicción de que todo está interrelacionado en las sociedades y que es imposible reformar algo sin alterar o quebrantar el conjunto.

Según algunos autores, el ideal de la sociedad que se vislumbra a futuro debe aparecer como el desarrollo espontáneo, natural y necesario de la sociedad anterior, y aun aboliendo el orden de cosas previo, probablemente constituyan el progreso de la misma.

El problema mayor que percibió la mayoría de los pensadores de aquel tiempo es la existencia y la persistencia de la injusticia social. Según Proudhon lo más grave no son las tensiones sociales sino la injusticia que las origina; no importan tanto los cambios ni las transformaciones, sino su orientación hacia sistemas más equitativos y dentro de ese mismo esquema. “Lo que hace al Estado fatalmente inestable es, como dijo Aristóteles, la desigualdad de las condiciones y de las fortunas”<sup>9</sup>. Ya entonces la proposición llevaba implícita la necesidad de devolverle a la sociedad, que se despersonalizaba, su esencia humana. Lo mismo puede afirmarse respecto a la historia. “Conocemos los menores detalles de la vida de un rey o de un parlamento; nos han conservado todos los discursos, buenos y malos... Las visitas de los reyes, el buen o mal humor de los politicastros, sus juegos de palabras y sus intrigas... Pero nos cuesta las mayores fatigas del mundo

<sup>5</sup>CEPAL, *Informe de la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, Montevideo, 18-20 de noviembre de 1985 (IC/L. 379 (Sem. 28/7)), Santiago de Chile, 1986.

<sup>6</sup>Véase especialmente Peter Kropotkine, “Introducción”, *Ayuda mutua*, Barcelona, Casa Editorial Maucci, 1903, y *La conquista del pan*, Barcelona, Casa Editorial Maucci, 1910.

<sup>7</sup>W. Preuss, “La idea del cooperativismo en la naturaleza y en los tiempos prehistóricos”, *El cooperativismo en Israel y en el mundo*, Tel Aviv, Centro de Estudios Cooperativos y Laborales, 1966.

<sup>8</sup>P. Kropotkine, *op. cit.*

<sup>9</sup>Peter Jeintz, *Problemática de la autoridad en Proudhon. Ensayo de una crítica inminente*, Colección Signo Libertario, Buenos Aires, Editorial Proyección, diciembre de 1963, p. 174.

reconstruir la vida de una ciudad de la Edad Media, conocer el mecanismo de ese inmenso comercio de cambio que se realizaba entre las ciudades anseáticas... ni siquiera advertimos la prodigiosa tarea que lleva a cabo diariamente la agrupación espontánea de los hombres y que constituye la obra capital de nuestro siglo"<sup>10</sup>. Básicamente se trata de lo que Martín Buber denominó "...la rebelión más profunda que paulatinamente crece en el alma del hombre, la rebelión contra la soledad en masa o colectiva"<sup>11</sup>.

Otra de las proposiciones centrales en este contexto es su profundo antiautoritarismo. Se sugiere el rechazo a la idea de un Estado central fuerte, dueño de los individuos y su sustitución como alternativa por la unión voluntaria de hombres en asociaciones pequeñas. Se trataría, pues, de reemplazar el Estado omnipotente y autoritario por uno contractual, y de dar cabida en el sistema a la multiplicidad y pluralidad de opiniones, intereses, costumbres, culturas, etc. Sería el orden mutualista el que daría cabida a todas esas expresiones diversas en un marco de coexistencia armoniosa. Ese tipo de proposiciones, que ha elaborado magistralmente Prodhon, entre otros, no están de hecho lejos de los actuales debates sobre la democracia y la participación, que postulan en el fondo la sustitución del individualismo por la solidaridad, el totalitarismo por la participación, y la competencia por la lealtad.

La preocupación esencial de los precursores del cooperativismo no es tanto la eficiencia del gobierno como la libertad y la realización del hombre. Ella se expresaría en un orden auténtico, que estaría basado en contratos mutuos "Si... pudiera hacer con todos el contrato que establezco con algunos; si todos pudiesen renovarlo entre ellos; si cada grupo de ciudadanos, comuna, cantón, departamento, corporación, compañía, etc., formado por contratos semejantes y considerado persona moral, pudiera luego, siempre en los mismos términos, tratar con cada uno de los demás grupos y con todos ellos, sería exactamente como si mi voluntad se repitiera al infinito. Yo estaría seguro de que la ley hecha de esa manera en todos los puntos de la República, por millones de iniciativas diferentes, jamás sería otra cosa que mi ley, y si este nuevo orden de cosas fuera gobierno, que este gobierno sería el mío"<sup>12</sup>, puesto que se parte de la idea de que los pequeños grupos pueden manifestar mejor la realidad social que los grandes, por desenvolverse en ámbitos más reducidos, en que las normas que regulan la conveniencia son comprensibles para todos y todos pueden participar mejor en el proceso. Ello —se supone— daría cabida en el sistema a la multiplicidad y pluralidad de opiniones, intereses, costumbres y culturas en armonía con la libertad y orden social.

Por un lado, han pasado más de 100 años desde que se originaron estas y otras ideas y se está viviendo un fenómeno cooperativo y diversificado, vigente en todos los sistemas políticos y económicos actuales. Asimismo, en los países del tercer mundo ese fenómeno ha adquirido características comunes a partir del subdesarrollo y la dependencia, y en esta etapa se ve enfrentado a una situación completamente nueva. Por otro lado, se mantiene la idea central en el plano teórico de que "El cooperativismo es un modo de vivir; es una filosofía de la vida, un conjunto de procesos y procedimientos del comportamiento y un conjunto de principios fundamentales que sirven de guía al individuo y a la sociedad".

Por su parte, los investigadores siguen considerando esencial la combinación de ayuda propia con ayuda mutua, como factores orientados hacia la estructuración de valores humanos universales. Pareciera entonces que a nivel de las ideas que promueve el cooperativismo, se mantienen las premisas principales. Cabría entonces preguntarse más bien cuál es su expresión en la realidad actual y cuál fue en su origen.

Es importante señalar al respecto que si bien se suele insistir en la heterogeneidad del cooperativismo latinoamericano, cabe recordar que aunque las ideas cooperativas en Europa aparecieron vinculadas al anarquismo y al socialismo utópico predominantemente, sus diferencias en el desarrollo histórico han sido significativas. Por ejemplo, el movimiento cooperativo en Alemania también tuvo desde sus inicios sensibles diferencias ideológicas sin mayor efecto en el plano político partidario. Las clases sociales involucradas fueron primordialmente las pequeñas burguesías, en tanto que la clase obrera tuvo un papel importante sólo en las cooperativas de consumo. En general el desarrollo de la cooperación agrícola, dirigido hacia el sector campesino más pobre, se inspiró en ideologías liberal cristianas. En Francia los principales proyectos relativos a la idea asociativa aplicada al mundo rural tuvieron como ejemplo a Alemania, pero el desarrollo de la idea cooperativa en Francia al parecer no se ha debido tanto a una doctrina económica o a un plan político, sino a

<sup>10</sup>Peter Kropotkine, *La conquista del pan*, op. cit., p. 40.

<sup>11</sup>Martin Buber, "El socialismo utópico", *Caminos de utopía*, Brevarios del Fondo de Cultura Económica N° 104, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1966.

<sup>12</sup>P. Heintz, *Problemática de la autoridad ...*, op. cit., p. 267.



condiciones concretas que llevaron a los agricultores a asociarse. Así ocurrió en las reiteradas crisis de los precios del vino y del trigo, en la propagación de pestes que devastaron las viñas, de tal manera que entre 1880 y 1900 se fundaron diversos sindicatos agrícolas en un intenso esfuerzo colectivo. En los Países Bajos, en cambio, en que la cooperación alcanzó quizás el mayor desarrollo entre todos los países europeos, el estímulo para su nacimiento fue la necesidad de renovár las estructuras agrícolas, impulso que fue promovido sobre todo por organizaciones profesionales y confesionales.

En Italia las cooperativas de consumo, de producción y de crédito, crecieron mientras el país se encontraba en el proceso de unificación; paralelamente se desarrolló el debate sobre los grandes temas ideológicos del movimiento cooperativo. Las posiciones principales que se enfrentaron en aquel momento fueron la democrática, dirigida por Mazzini, que sostenía que la cooperación podía reemplazar a las empresas capitalistas en la organización de la economía con el apoyo total del Estado, y la de los liberales moderados, cercanos a Lozzatti, que al afirmar la posible coexistencia de la empresa capitalista y la cooperativa, enfatizaban aspectos éticos que debían caracterizar a los socios de estas últimas y rechazaban la responsabilidad del Estado en cuanto a una posible coerción de la libertad.

En la práctica, el cooperativismo italiano se desarrolló frente a un Estado primordialmente desinteresado hasta principios de este siglo, especialmente en el norte y en el centro del país. La ideología socialista y la doctrina católica también impulsaron el movimiento cooperativo en Italia. Los socialistas, como un instrumento de posible presión sindical y en general como un medio de organización obrera y campesina y los católicos, especialmente en el campo, al parecer como un modo de equilibrar el desarrollo de las iniciativas radicales.

El desarrollo real del cooperativismo europeo no tiene más de 100 años. En sus inicios la orientación se basó en los grandes principios de solidaridad, democracia y formación permanente, y si bien éstos no han sido abandonados explícitamente, algunos estudios han revelado cambios profundos en el sistema: sociedades cooperativas basadas en acciones en Alemania, fenómenos de concentración en los Países Bajos, cooperativas destinadas a la utilización de maquinaria agrícola en Francia, politización de las cooperativas en Italia, etc.<sup>13</sup>.

Si bien no existe un cambio tan sustancial entre el cooperativismo latinoamericano actual y el de origen, es indudable que sus problemas se han vuelto más complejos. En efecto, en su seno se plantean hoy los temas relativos a la democracia y la participación, y se enfrentan situaciones de heterogeneidad que se reflejan por un lado en las grandes organizaciones de carácter empresarial y por el otro, en pequeñas agrupaciones productivas de trabajo o establecidas como estrategias de subsistencia.

Al analizarse el cooperativismo, no puede dejarse de lado el estudio del medio general dentro del cual existen las cooperativas. Ya sea que el entorno fomente o no estimule el desarrollo cooperativo, necesariamente le imprimirá al proceso ciertas características propias, con lo cual las cooperativas adquirirán matices del ambiente en el cual están localizadas. Ello no impide que en casos concretos intenten mantenerse como "islas de cordura en un mundo que se está volviendo loco"<sup>14</sup> o bien constituirse en espacios de libertad, en ciertas situaciones coyunturales.

## B. EN BUSCA DE UN DIAGNOSTICO

Teniendo en cuenta los problemas de información que supone sobre el análisis del cooperativismo latinoamericano, la posición más sensata parece ser la formulada en la reunión técnica subregional sobre el tema, celebrada en Montevideo, en que se "adoptó una perspectiva orientada a formular hipótesis y proponer preguntas más que a establecer conclusiones o recomendaciones sobre el tema"<sup>15</sup>.

En relación con la importancia cuantitativa del cooperativismo, existen distintas apreciaciones con respecto a su magnitud. Tan sólo a modo de ejemplo, puesto que no se cuenta con información complementaria que permita dilucidar el debate, mientras una encuesta realizada por la Organización de los Estados Americanos (OEA) estima en 33 mil el número de cooperativas existentes hoy en la región con un número de

<sup>13</sup>Luigi Vannini, *La cooperación agrícola europea en su contexto histórico, socioeconómico y sus relaciones con el Estado*, estudio presentado al Seminario Nacional para Dirigentes de Organizaciones Cooperativas de América Latina, ICECOOP, Santiago de Chile, septiembre de 1986.

<sup>14</sup>Alianza Cooperativa Internacional, *Las cooperativas en el año dos mil*, Bogotá, Fondo Editorial Cooperativo, Ediciones Coocentros, 1981, pp. 25 y 77.

<sup>15</sup>CEPAL, *Informe de la Reunión Técnica Subregional...*, op. cit., p. 6.

socios cercano a los 18 millones, el informe del Secretario General de las Naciones Unidas, de enero de 1985 señala, sobre la base de datos obtenidos de la Alianza Cooperativa Internacional, que en 1980 en los países en desarrollo había 705 mil cooperativas, con un total de 185 millones de miembros; aparentemente 5% corresponde a América Latina, cifra que no supera los nueve millones y medio de socios en total.

Asimismo, son escasos los datos sobre el desarrollo del cooperativismo en Latinoamérica. Si bien existe alguna información sobre el movimiento cooperativo, el pensamiento, el ideario, los informes de reuniones y foros, la información sobre las cooperativas proveniente de ellas mismas o bien de fuentes gubernamentales es fragmentaria, poco actualizada y los métodos de recopilación han variado mucho de un país a otro.

Se observan además bastantes diferencias de opinión respecto de los distintos períodos de análisis, la visión de los autores y el tipo de información disponible. Especial diferencia se aprecia entre los decenios de 1970 y 1980, en que las perspectivas y evaluaciones son diferentes y por ende también las opciones propuestas. En un diagnóstico realizado sobre el movimiento cooperativista en América Latina en la mitad de la década de 1970 se sostiene que si bien el cooperativismo tiene una tradición de casi 80 años en Latinoamérica, las cooperativas existentes no cuentan con más de 25 años, con excepción de un pequeño grupo, que en la mayoría de los casos tienen menos de 10 años. Estas normalmente carecen de experiencia empresarial y de financiación sólida. Más grave aún es la falta de gerentes capacitados, y el desconocimiento de la mayoría de los socios acerca de las características de la cooperativa a la cual pertenecen. No sorprende, pues, que las cooperativas bien manejadas, con éxito económico y social, sean todavía excepciones en Latinoamérica.

En el estudio se constata que en general, a principios de los años setenta las cooperativas de crédito, de consumo y agropecuarias, fueron las de mayor aceptación en la región<sup>16</sup>. Los estudios nacionales realizados recientemente y que componen este libro<sup>17</sup> son un aporte indudable al tema por los marcos interpretativos que sugieren, las metodologías que aplican y la fuente de datos que utilizan, todo lo cual abre posibilidades de investigación más acabada. Suele haber consenso acerca de que las cooperativas latinoamericanas surgieron principalmente de las corrientes migratorias europeas registradas a fines del siglo pasado y han respondido a modelos específicos de propuestas de organización social y gestión económica originadas especialmente en Alemania, Francia e Italia. Ha sido un fenómeno que se expandió en los sectores intermedios y bajos de la clase media y adquirió, de acuerdo con el tipo de migrante y la sociedad que éstos encontraron, modalidades diferentes en cuanto a arraigo, expansión, éxito económico y otras características afines. Sin embargo, según muchos autores, las formas comunitarias que se vivían en América Latina eran de hecho un tipo de fórmula cooperativa: por ejemplo "en la época precolombina, los hombres del Tauantinsuyo vivían bajo un régimen comunitario que se caracterizaba por la propiedad colectiva de la tierra cultivable ... de las aguas ... tierras de pasto y bosques...; cooperación común en el trabajo y apropiación individual de las cosechas y frutos"<sup>18</sup>.

Asimismo, según otros autores, "El régimen de comunidad primitiva corresponde, evidentemente a un modo de producción colectivista... sobre el "calpulli", propiedad comunal en México", escriben: "Estas tierras no son de particular de cada uno del barrio sino en común del calpulli".

En Perú se mantiene el concepto de que "De las tierras de la comunidad ningún particular poseía alguna parte. Estas tierras de comunidad se repartían cada año y en cada uno se señalaba el pedazo que había menester...". Aparentemente ello se repetía entre los araucanos en Chile, aunque los datos son escasos, entre los chibchas, incas y tupiguaraníes<sup>19</sup>.

Tal vez por ello, el cooperativismo latinoamericano es aún más heterogéneo que el europeo, notándose algunas tendencias por países y al interior de cada uno de ellos. Por ejemplo, en la sociedad argentina la

<sup>16</sup>Dieter Benecke, "Sinopsis del movimiento cooperativo en América Latina", *Las cooperativas en América Latina*, Cuadernos Cooperativos N° 6, Instituto de Estudios Cooperativos, Universidad de Münster; Centro de Estudios Cooperativos, Universidad Católica de Chile, e Instituto de Cooperativismo, Universidad de Santo Tomás, Colombia, Zaragoza, España, pp. 21 y 25.

<sup>17</sup>CEPAL, *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (E/CEPAL/R. 365), Santiago de Chile, 1984; *Proceso y significado del cooperativismo argentino* (L.C/R. 461 (Sem. 28/3) ), *El cooperativismo en el Paraguay* (L.C/R. 467 (sem. 28/4) ), *Las cooperativas en América Latina: el cooperativismo en Brasil* (L.C/R. 468 (Sem. 28/5) ), y *Evolución del cooperativismo en Chile* (L.C/R. 470 (Sem. 28/6) ), Santiago de Chile, 1985; *El cooperativismo en el Ecuador* (L.C/R. 499); *El movimiento cooperativo en Colombia* (L.C/R. 514), Santiago de Chile, 1986.

<sup>18</sup>Centro de Formación de Líderes Cooperativos (COOPAS), "Formas primitivas de cooperación en América Latina", *Manual de cooperativas agropecuarias*, La Paz, 1974.

<sup>19</sup>Aldo Cardona, "Modos y relaciones de producción en comunidades indígenas en Colombia", *Formas de cooperación en comunidades indígenas en Colombia*, Bogotá, Ediciones Instituto de Investigación e Investigación Cooperativa, Universidad de Santo Tomás, 1974.

creación de cooperativas que funcionaron en forma autónoma sin intervención del Estado fue propiciada por pequeños productores rurales, que crearon fundamentalmente las cooperativas agrarias de comercialización, y por obreros industriales politizados y otros trabajadores urbanos, que organizaron las cooperativas de consumo para defender su poder de compra. En Brasil, el cooperativismo apareció hasta los años setenta como un fenómeno principalmente urbano, pese a que en esa época el país tenía una economía predominantemente agraria y una sociedad marcadamente rural. Los sectores sociales medios formados por empleados públicos, militares, profesionales liberales y obreros urbanos vinculados a movimientos político-sindicales, fueron los que propiciaron ámbitos más amplios de participación y gestión, de los cuales uno fue la cooperativa. En las zonas rurales, de estructura rígida y con un régimen de tierras de carácter concentrador, las cooperativas fueron creadas por iniciativa de los dirigentes locales, que aplicaron un criterio más bien paternalista, o bien fueron organizadas en los tres estados meridionales del país por pequeños y medianos colonos alemanes, italianos y polacos, principalmente.

En Colombia el cooperativismo fue creado principalmente por el Estado, la Iglesia Católica, los partidos políticos y los sindicatos. A partir de la crisis de 1929, se instauró el sistema, se diseñó su estructura legal y el cooperativismo comenzó a ser fomentado con visión pragmática y localista en una primera etapa —como correspondía a un país de estructura artesanal y campesina, predominantemente— y en una segunda fase, con visión desarrollista, vinculada a los planes de desarrollo del Estado.

En Chile, las primeras cooperativas propiamente dichas aparecieron a principios del siglo, centralizadas especialmente en las ciudades de Santiago y Valparaíso, y estuvieron orientadas al consumo, a los servicios, al ahorro y al crédito y la vivienda. Las cooperativas agropecuaria se vincularon en ese período a la mediana y gran propiedad en una estructura que se ha considerado de complementariedad vertical del latifundismo.

En Ecuador, en sus orígenes, dos corrientes aparentemente fueron las que más influyeron en el movimiento cooperativo: la de la Iglesia Católica, especialmente en la sierra, y la del socialismo y el anarquismo en la costa. Sin embargo, la evolución en el país fue lenta; desde 1919, año en que se fundó la primera cooperativa, hasta 1937, en que se dictó una ley, sólo se crearon cuatro cooperativas más. El auge se produjo en los años sesenta y fue impulsado por la Alianza para el Progreso.

En el Paraguay, el cooperativismo tuvo su origen en la inmigración japonesa y germana, y posteriormente menonita. Esas experiencias, que abarcan toda la vida comunitaria y social de esos grupos, no se difundieron al resto de la sociedad. El pensamiento cooperativista en el Paraguay fue posterior y surgió en los años treinta como una preocupación por el desarrollo del sector rural. Las iniciativas de la Iglesia Católica para organizar cooperativas que contribuyesen a mejorar el nivel de vida de los campesinos han tenido resultados parciales, muy dependientes de las personas encargadas a fomentarlas, por lo que son experiencias que se han perdido al desaparecer sus promotores.

El cooperativismo uruguayo se desarrolló como resultado de una intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales que se establecieron en algunas ramas de la administración pública y de sectores de actividad con fuerte participación del Estado. Al comienzo se crearon las cooperativas de ahorro y crédito y las de consumo. Las primeras se basaron en el modelo cooperativo italiano, propiciadas por el movimiento social católico, con un enfoque confesional y con socios principalmente obreros. Las de consumo, organizadas por obreros textiles, ferroviarios, fabriles y por empleados de otras empresas, se desarrollaron lentamente y se consolidaron hacia los años cincuenta.

En síntesis, pese a su heterogeneidad, se pueden señalar en el cooperativismo latinoamericano algunas tendencias o directrices principales. Una de ellas apunta a la composición del cooperativismo, el que aparece constituido por los migrantes que crearon cooperativas que se expandieron en el sector urbano vinculadas al consumo, ahorro y crédito insertándose en la población del país, o bien constituyeron verdaderas islas, normalmente agrícolas o agropecuarias, en comunidades cerradas, cultural y étnicamente diferentes con poca relación con la sociedad nacional.

Otra de las directrices tiene que ver con el tipo de pensamiento que animó la creación de las cooperativas; al respecto cabe mencionar la iniciativa de la Iglesia Católica, la dirigencia local, que tuvo carácter paternalista, las doctrinas anarquista y socialista y las orientaciones estatales desarrollistas.

Otra forma de agrupamiento se basó en consideraciones de motivación; en efecto, algunos grupos se crearon "para sí mismos" y otras agrupaciones se establecieron "para otros". En Europa existe, por ejemplo, la sociedad de Rochdale, que se ha organizado "por y para sí misma", en tanto que las motivaciones de otros precursores del cooperativismo se han orientado a mejorar las condiciones de vida de los demás. Así, Owen se

sensibilizó con las condiciones de vida y trabajo de las empresas de tejidos y creó colonias que eran especies de cooperativas integradas; Fourier, “quería solucionar el problema social por medio de la constitución de grupos que organizaran su vida en común... entre los miembros de todas las clases sociales”, y King planteó que “los obreros estarían más favorecidos si el dinero que gastaban en la organización de huelgas lo emplearan en la creación de cooperativas de consumo”. A su juicio, la cooperación “les ofrece la posibilidad de crear una vida independiente y obtener un buen estado físico y moral”<sup>20</sup>.

En América Latina existen por ejemplo, grupos de estratos medios en la Argentina o los japoneses y menonitas en el Paraguay que se organizaron “para sí”. Por otra parte, grandes empresas en Brasil han organizado cooperativas para sus empleados; algunos gobiernos, como parte de sus políticas, han fomentado la creación de cooperativas mediante la reforma agraria, la implantación de políticas de agroexportación o la adopción de opciones alternativas habitacionales. Asimismo, por medio de instituciones religiosas, locales estatales o privadas se ha impulsado esta modalidad a fin de mejorar las condiciones de vida de “otros”.

El cooperativismo ha adquirido además formas diferentes en los países, según el estrato socioeconómico con que se ha vinculado. Si bien es cierto que su modalidad se ha definido en gran parte por el modelo ideológico que lo ha orientado, el tipo de actividad que ha desarrollado o la estrategia a que ha obedecido, así como los intereses y necesidades de los diferentes sectores sociales le han imprimido su sello característico.

Tanto por el modelo de origen como por la base educativa y orgánica subyacente, el cooperativismo ha emergido inicialmente como un fenómeno de los sectores medios, especialmente urbanos. En su segmento bajo, agrupa a obreros calificados y otros trabajadores urbanos (especialmente en Argentina y Uruguay y, en menor medida, en Chile). Cuenta con obreros sindicalizados, pequeños comerciantes, funcionarios públicos y artesanos. Se orienta especialmente hacia el cooperativismo de consumo, ahorro y crédito (a veces, como en Chile, apoyado por la Iglesia Católica), la formación de cooperativas de producción o trabajo, especialmente en el caso de los obreros y artesanos. El sector medio propiamente tal —que agrupa a empleados portuarios y del transporte, al profesorado, a funcionarios de carabineros y de las fuerzas armadas, a empleados de empresas, comerciantes y funcionarios públicos— normalmente ha participado en cooperativas de consumo. Algunas de tipo cerrado, vinculadas a las instituciones en las que trabajan los asociados; otras de servicios, seguros, cooperativismo habitacional; y las cooperativas de tipo profesional, como las de transporte, productos lácteos, etc. En el área urbana el sector medio-alto aparece más vinculado a las asociaciones de profesionales liberales: cooperativas de médicos, abogados y otros, como también algunas relacionadas con la informática, las comunicaciones, etc. Son cooperativas de profesionales que prestan servicios a su propio gremio o a otros sectores de la sociedad. Aparecen a veces vinculadas a esferas productivas de la economía y muchas veces en este sector hay superposición entre el cooperativismo urbano y rural, por su relación en algunos países con el sector agropecuario.

Los sectores populares urbanos aparecen vinculados al cooperativismo a propósito de iniciativas de acción social, estatal o de instituciones religiosas y benéficas, normalmente relacionadas con la satisfacción de necesidades básicas y marginalmente con políticas de emergencia, programas de construcción de viviendas por parte de los beneficiarios, huertos familiares, y algunos servicios básicos de salud o infraestructura.

Lógicamente, la supervivencia de las cooperativas, en este sector, depende fundamentalmente del financiamiento externo y de la asistencia técnica. Actualmente, en especial debido a los efectos de la crisis en los sectores populares urbanos, y sobre todo en la periferia de las grandes ciudades, se elaboran algunos programas con orientación cooperativa para ayudar a estos grupos, pero en forma insuficiente y sin mayor incidencia en el proceso.

En las áreas rural y agropecuaria, el cooperativismo aparece, en primer lugar, relacionado con los sectores medios y medios altos o altos. En algunos, agrupa a las principales cooperativas agropecuarias; en otros, constituye la estructura tradicional del cooperativismo agropecuario, y aun en otros está vinculado a la producción de granos.

El cooperativismo en el sector rural aparece también vinculado a sectores sociales diferentes. Se diferencia así por el estrato social, siendo por ejemplo muy diferente el de ahorro y crédito que existe en Colombia y el de Bolivia. En algunos casos y debido a políticas específicas, se ha visto asociado también a la producción agropecuaria, como la del trigo y de la soya en el Brasil. En otros casos, ha respondido a la modalidad adoptada por la reforma agraria nacional, en cuanto a modificación de la estructura de explotación

<sup>20</sup>Gromoslav Mladenatz, “Los precursores”, *Historia de las doctrinas cooperativas*, Buenos Aires, Ediciones Intercoop, 1969.

de los recursos o apoyo crediticio a organizaciones destinado a mejorar el nivel de vida del sector. Las cooperativas más fuertes en este ámbito corresponden, sin embargo, a la esfera agropecuaria, que muchas veces reciben apoyo estatal, o bien se vinculan con los sectores tradicionales medios altos y altos. Ello se debe indudablemente a la estructura de tenencia de la tierra en estos países. Asimismo, a los sectores medios han correspondido las cooperativas extranjeras formadas por colonos, que han alcanzado gran eficiencia en el sector productivo. Los sectores rurales más desfavorecidos sólo han tenido influencia en el cooperativismo cuando ha habido reformas agrarias, ya sea en programas de emergencia —como en el caso de la pesca en Chile—, o bien en proyectos de estrategias de supervivencia coyunturales, del Estado, o de otras instituciones, normalmente de tipo religioso.

Además, el desarrollo cooperativo en el área rural se vincula con la significación social y política de los agricultores en la sociedad, que suele determinar, por un lado, la prioridad del sector dentro del poder político, y por otro, las características de la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura financiera de las empresas agrícolas y de las cooperativas y su relación con el sistema bancario, con las políticas fiscales y con el desarrollo de otras formas organizativas o asociativas, ya sea como estímulo o como competencia.

El desarrollo del cooperativismo está sin duda estrechamente vinculado con las transformaciones estructurales que modifican el perfil latinoamericano. La acelerada urbanización, la modernización, el éxodo del campo a la ciudad y los cambios sociopolíticos, son algunos de los fenómenos centrales en el cambio del cooperativismo de las últimas décadas, a diferencia de la Europa de después de la segunda guerra mundial, en que la difusión del cooperativismo agrícola en ese período se explica en gran parte porque frente a una economía en rápida expansión, se adoptan políticas agrarias fuertemente proteccionistas que permiten por una parte graduar la evolución de las transformaciones, y por otro lado da la posibilidad a los agricultores de conseguir una renta comparable con la recibida por trabajadores de otros sectores productivos, "y las diferencias se enmarcan más bien en las condiciones geográficas diversas, distintos desarrollos económicos, estructuras productivas y de tenencia de tierra y densidad demográfica"<sup>21</sup>.

En América Latina las diferencias se observan además en las políticas gubernamentales, normalmente sin continuidad, que se reflejan desde un gran entusiasmo para fomentar el cooperativismo hasta la indiferencia o el rechazo de sus actividades.

Otro elemento importante para el desarrollo del cooperativismo en el sector urbano tiene que ver con la posibilidad de contar con capital y capacitación. En el área rural en cambio, éste se vincula además con la significación social y política de los agricultores, que suele determinar, por un lado, la prioridad del sector dentro del poder político, y por otro, las características de la estructura de la tenencia de tierra, la estructura financiera de las empresas agrícolas y de las cooperativas y su relación con el sistema bancario, con las políticas fiscales y con el desarrollo de otras formas organizativas o asociativas, ya sea como estímulo o como competencia.

En cuanto a los rasgos más generales del desarrollo del cooperativismo, se suele decir que "Mirando hacia el pasado de la historia de las cooperativas, tal como se han desarrollado en diversas partes del mundo, se puede observar que han pasado por tres etapas de crecimiento y de cambio, cada una de la cuales ha traído consigo una crisis que ha sido necesario afrontar y superar. La primera fue una crisis de credibilidad. Al principio, pocas personas creían en las cooperativas o tenían mucha confianza en ellas ... Se presentó entonces una segunda crisis que se puede denominar la crisis administrativa ... por una o dos generaciones, en muchos países, las cooperativas fueron sinónimo de fracaso empresarial y muchos centenares se derrumbaron y desaparecieron ... ahora ... deben afrontar una nueva crisis, a la cual le cabe el calificativo de crisis ideológica. Es la que surge por las dudas angustiosas acerca del verdadero propósito de las cooperativas y de la inquietud sobre si están desempeñando papel claro y preciso como clase diferente de empresa. Si las cooperativas se limitan a ser tan eficientes, en sentido comercial, como otras empresas, ¿es esto suficiente? Si usan los mismos métodos y técnicas que los demás negocios, ¿se puede pensar que ello justifique el apoyo y la lealtad de sus socios? Además, si el mundo está cambiando de manera tan extraña que no pocas veces produce perplejidad, ¿deberán las cooperativas cambiar al mismo ritmo o tal vez, tendrán que lanzarse en dirección diferente, y tratar de crear otra clase de orden económico y social?"<sup>22</sup>.

En el fondo esta evolución tiene relación con la pregunta esencial que se planteaba en los inicios de este

<sup>21</sup>Luigi Vannini, *op. cit.*, p. 2.

<sup>22</sup>Alianza Cooperativa Internacional, *op. cit.*, p. 16.

capítulo sobre el papel que podría jugar el cooperativismo en la región. Por una parte, en los países analizados, se observa que el cooperativismo ha adquirido significación y se ha consolidado como experiencia, aun con magnitudes proporcionales o absolutas muy diferentes. Así, en las décadas de mayor desarrollo el movimiento comprendió entre 15 y 20% de la población económicamente activa, de Argentina, Chile y Uruguay, mientras que en el Brasil abarcó 6.5% de dicha población, llegando de todos modos a incluir más de tres millones de socios; sin duda sus alcances han sido más marginales en el caso de Paraguay. Las magnitudes anotadas otorgan al cooperativismo un potencial que no se refleja en el poder real de las organizaciones. La diferente magnitud de cada organización, la representación de intereses de sectores distintos, la variada inserción y poder económico, el área de la economía en que se insertan, el origen étnico de los socios, las formas diferenciadas de funcionamiento, la mayor o menor dependencia del Estado o de las empresas, entregan un perfil sumamente fragmentado del proceso, que difícilmente podría englobarse en una experiencia general.

Sin embargo, sobre la base de estudios que aluden al papel del cooperativismo, se suele sostener que las cooperativas, por regla general, no tienen la capacidad para actuar como agentes de cambio político, ni siquiera en aquellos casos en que dicho cambio pudiera parecer como deseable y en que su papel estuviera más vinculado al cambio económico que al plano político. Sin embargo, las cooperativas que obran de manera verdaderamente democrática no pueden menos de convertirse en agentes indirectos en favor de la democracia, pero ello sólo se manifiesta en el largo plazo.

Por otra parte, hasta ahora ello ha podido predicarse del cooperativismo en países desarrollados. La tendencia actual es que se creen más cooperativas en los países en desarrollo que en el resto del mundo, y ello probablemente seguirá siendo así en las próximas dos décadas. Es decir, si el movimiento cooperativo del futuro ha de prosperar de manera global, lo hará sobre todo en los países en desarrollo.

Es interesante examinar las tendencias que se van perfilando en el cooperativismo actual. Normalmente se señala al respecto que el cooperativismo latinoamericano es demasiado nuevo y por ello es difícil visualizar sus tendencias. Vale la pena recordar que el desarrollo real de la experiencia cooperativa europea tampoco supera los 100 años. En sus inicios y pese a las diversas expresiones concretas, la orientación se basó en los grandes principios del cooperativismo: solidaridad, democracia y formación permanente. Actualmente, si bien no se han abandonado explícitamente esos principios, de hecho ha habido cambios sustantivos. En Alemania, las pequeñas cajas rurales se extendieron a fines del siglo pasado con una pluralidad de objetivos; en la actualidad, al parecer el movimiento cooperativo alemán es uno de los más desarrollados, pero sus actividades se han alejado de la fase productiva y en los últimos años ha habido procesos de concentración, acompañados de una apreciable verticalización. Es evidente que la concentración y la centralización de las empresas, así como el nacimiento de las sociedades agrícolas cooperativas por acciones, son necesarios para competir con las organizaciones privadas, pero de hecho tienden a desnaturalizar profundamente la base histórico-social sobre la cual se creó el concepto cooperativo mismo.

El impulso a la concentración es evidente también en los Países Bajos, en casi todos los sectores. En general el significado de la experiencia cooperativa holandesa en el proceso agroalimentario es de grandes dimensiones y está orientado al mercado mundial.

En el Reino Unido, en que la cooperación agrícola no tuvo desarrollo apreciable por existir otros mecanismos de apoyo a los precios aplicados y debido a los éxitos del "Marketing Board" el cooperativismo comenzó a valorarse recientemente en función del mejoramiento del ingreso y el perfeccionamiento del desarrollo tecnológico.

En Italia la relación con el Estado mejoró desde los comienzos de este siglo, lo que se reflejó en la dictación de leyes más favorables. Ya por entonces se anotaron los fuertes desequilibrios regionales que persisten hasta hoy día. Entre 1920 y 1921 el incremento cuantitativo de las cooperativas fue muy evidente, pero se detuvo con el ascenso al poder del fascismo en 1922; en 1925 fueron disueltas tanto las ligas de cooperativas, de inspiración socialista, como la Confederación, de inspiración católica. Ambas se reconstruyeron en 1945, y en 1952 se estructuró el tercer eje ideológico del cooperativismo italiano con la creación de la Asociación General de las Cooperativas Italianas, promovida por las corrientes republicanas y socialdemócratas.

Como puede apreciarse, en el cooperativismo europeo se han registrado cambios profundos en los esquemas actuales: sociedades cooperativas por acciones (Alemania), concentración (Países Bajos), cooperativas para la utilización de la maquinaria agrícola (Francia), politización de las cooperativas (Italia).

Cabe preguntarse ahora, ¿cuáles son pues las tendencias actuales en América Latina? Según un estudio mundial, ya citado, realizado por la Alianza Cooperativa Internacional y que incluye las cooperativas de los países socialistas, existe entre los cooperativistas de hoy una tendencia a dejar un poco de lado las cuestiones teóricas e ideológicas para dar impulso a los beneficios económicos.

En la región latinoamericana ello no parece tan claro o por lo menos no como la única tendencia. Es cierto que hay sectores dentro del cooperativismo en los que el lema de la eficiencia económica es el objetivo principal si no el único en torno al cual estructuran su quehacer. Ello ocurre tanto en cooperativas creadas o puestas en marcha por el Estado como parte de su política económica, como en el área privada, en que muchas veces el límite entre la cooperativa y la empresa capitalista se vuelve tenue o casi inexistente. Sin embargo, a través de los estudios a los que se ha podido tener acceso también se perciben otras tendencias, de las cuales cabe señalar por lo menos dos que parecen importantes. La primera de ellas consiste en buscar en el cooperativismo el instrumento organizativo apropiado para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores populares, incluida su participación. La segunda, que aparece en los representantes del ideario cooperativo latinoamericano, en los cooperativistas dedicados a la capacitación y en los altos niveles gubernamentales de algunos países, se expresa en preocupaciones cada vez más crecientes por vincular el tema del cooperativismo con el desarrollo, la profundización de la participación, la ampliación de los márgenes democráticos, el fomento de reformas estructurales y la justa distribución de la riqueza social.

Estas tendencias reflejan en el fondo tres aspectos característicos de la mayoría de los países de la región en el momento actual: a) una fuerte estratificación social, a la cual se hizo referencia al mostrar la inserción del cooperativismo en los distintos grupos socioeconómicos; b) un tipo de pensamiento que incluye reflexiones globales sobre los procesos de redemocratización, aumento de participación, educación, y otros, y c) la relación con el Estado, que es un elemento central en el origen, evolución y desarrollo futuro del cooperativismo latinoamericano. Basta examinar, por ejemplo, los diagnósticos iniciados a principios de los años sesenta y setenta y los posteriores al decenio de 1980 para darse cuenta de la importancia decisiva que ha tenido la acción del Estado y la voluntad política de los gobiernos en el desempeño del cooperativismo en los países de la región. La relación entre las cooperativas y el Estado es compleja y al parecer es el campo en que se presenta la mayor cantidad de diferencias ideológicas y de controversias dentro del movimiento cooperativo como un todo; como, asimismo, aquel en que registra la más amplia variedad de posiciones de un país a otro. Esta diversidad abarca desde aquellos países en que las cooperativas se ven relativamente libres del control estatal y de la interferencia política, hasta otros en que están totalmente dirigidas por el gobierno. Si bien, en general, las cooperativas europeas, en mayor o menor medida, han establecido lazos con el poder político y han solucionado de una forma u otra su relación con el Estado y el reconocimiento de su independencia, en América Latina la situación aún no está consolidada.

En efecto, en la región, el papel que ha cumplido el Estado con relación al cooperativismo ha sido diferente y las repercusiones también han sido diferentes. Podría decirse que en su origen el Estado ha tenido menor injerencia, muchas veces como regulador —esencialmente en materia legislativa—, o como educador, cuando ha estado interesado en las iniciativas de cooperación. Posteriormente han aparecido modalidades distintas que abarcan una amplia gama de actitudes que van desde el fomento o promoción, que puede pasar por la instrumentalización del cooperativismo para la puesta en práctica de un programa político de gobierno, hasta la aplicación de políticas económicas concretas y el desarrollo de áreas específicas del cooperativismo de interés para el Estado. Además, en estas modalidades el cooperativismo ha sido considerado como un agente de cambio o de modernización y, en algunos modelos ideológicos, ha sido aplicado como instrumentos de movilización popular. En otros casos, se ha desalentado el movimiento cooperativista, se lo ha restringido o se lo ha reprimido abiertamente. Según algunos autores "...en algunos países como Chile, Costa Rica, Perú y México, los gobiernos han fomentado mucho las cooperativas, al menos temporalmente. Crearon departamentos especializados en los ministerios, que al lado de la función de registro y supervigilancia, también se han encargado de la educación, asesoría y financiación". Señalan que ha habido falta de continuidad: "La actitud del Estado ha cambiado frecuentemente en los distintos países. Por ejemplo, las cooperativas han sido temporalmente una forma de organización indudablemente preferida por el Gobierno de Chile (Frei) y el de Perú (Belaúnde y Velasco) hasta 1970. En México, el interés del Estado se manifiesta en un notable paternalismo frente a las cooperativas. En otros países (Uruguay, Argentina y Panamá) los gobiernos han tomado una actitud de indiferencia"<sup>23</sup>.

<sup>23</sup>Dieter Benecke, *op. cit.*, p. 28.

Dentro de la diversidad de relaciones entre el cooperativismo y el Estado, el caso colombiano, por lo menos de acuerdo con algunos autores<sup>24</sup>, “es fruto de una política de gobierno que veía en él una herramienta útil para disminuir los efectos de la crisis en las clases trabajadoras”.

Otra forma de expansión de la cooperativa en la región, según otro autor, ha sido la política seguida por la Alianza para el Progreso: “Por muchas razones, la cooperativa fue concebida por la Alianza para el Progreso y por su agencia operativa, la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), como un instrumento particularmente idóneo...”<sup>25</sup>.

Parecería, como dice Terra, que “El movimiento cooperativo no se crea porque el Estado apriete un botón. Pero existe, su significación cambia radicalmente según la posición que tenga en las políticas públicas”<sup>26</sup>. Sin negar los conflictos que puedan surgir entre la estructura capitalista y el cooperativismo, Terra reconoce la existencia de espacios dentro de la estructura social que han podido ser ocupados por la cooperación.

En síntesis, la relación entre el cooperativismo y el Estado aparece en todos los estudios como un factor determinante. Las críticas respecto del papel cumplido por este último son múltiples, y diferentes los enfoques sobre cuál debería ser realmente su quehacer. Además de las modalidades históricas del papel del Estado en América Latina (de regulación, educación, control, ejecución, fomento y otras), debería indagarse en cada uno de los países a qué grupos de interés representa el Estado en un determinado momento, qué grupos representa el cooperativismo, y cuál es la articulación entre ellos. Ese análisis permitiría comprender si el cooperativismo es en un momento dado un sector importante en la estructura del poder, de la economía, o si representa la perspectiva de una política social orientada a sectores desfavorecidos; si se impulsan programas de desarrollo local, regional o nacional, o si los fenómenos son marginales dentro del quehacer estatal. En ese marco, se puede llegar a entender realmente la articulación del cooperativismo en el contexto nacional, y puede adquirirse su real sentido el debate entre la autonomía del movimiento cooperativo o su dependencia. Las críticas a la gestión estatal aluden en muchos casos a la excesiva injerencia del Estado en las cooperativas, y por ende, a la dependencia del movimiento; sin embargo, muchas de ellas se centran también en la falta de apoyo estatal, y por consiguiente, en la debilidad de las cooperativas. Habría que plantear entonces, ¿cuál sería la relación entre el Estado y la cooperativa que permitiría un equilibrio ideal entre autonomía y dependencia? ¿Cómo podrían articularse los intereses necesariamente particulares de las cooperativas y los intereses del Estado? “Pareciera... en general, que cuánto más democrático y solidario sea el sistema del Estado, mayor será el desenvolvimiento de las cooperativas que precisan un mínimo de reconocimiento de las libertades individuales”<sup>27</sup>.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que el cooperativismo sobrevivió a los diferentes modelos propuestos y aplicados desde el Estado. Sin embargo, no ha habido una continuidad que permita extraer conclusiones sobre si las cooperativas han tenido un mejor desarrollo con o sin injerencia estatal, y en qué condiciones han adquirido mayores potencialidades.

Finalmente, otro tema de interés en este contexto es el cooperativismo como ámbito alternativo de participación en modelos de corte autoritario, en que muchas veces las cooperativas han adquirido nuevas dimensiones como canal social alternativo de acción, justamente por encontrarse en un entorno desfavorable. Se ha dicho que el mantenimiento de espacios de democracia social y económica al interior de las cooperativas, el fiel cumplimiento de las asambleas como ámbito de participación, como asimismo el mantenimiento de los hábitos democráticos, pueden impulsar en el plano político la consecución de una mayor libertad civil. La experiencia revela como positivo el mantenimiento de la democracia cooperativa en regímenes totalitarios como una fórmula de educación del pueblo para la democracia y la libertad. En los análisis de la relación entre el cooperativismo y el Estado, debe tomarse además en consideración el agotamiento del modelo actual del Estado y el contexto de crisis —que obligan a la búsqueda de modelos alternativos— y el ámbito regional en que se generan nuevos espacios en que el movimiento cooperativo podría desempeñar un papel fundamental por su aporte a la implantación de modelos democráticos.

La demanda del cooperativismo se expresa por su parte en “que el gobierno desempeñe un papel activo

<sup>24</sup>Rodrigo Parra y Bernardo Jaramillo, *El movimiento cooperativo en Colombia* (LC/R. 514), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, p. 58.

<sup>25</sup>Nick Mills, *El cooperativismo en el Ecuador* (LC/R. 499), Santiago de Chile, CEPAL, 1986, p. 6.

<sup>26</sup>J. Pablo Terra, *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (E/CEPAL/R. 365), Santiago de Chile, CEPAL, 1984, p. 230.

<sup>27</sup>*Perspectiva económica*, año XIX, vol. 15, N° 49, Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Brasil, 1985, p. 24.



que le dé solidez al sistema cooperativo a través de políticas de educación, capacitación, planificación, preinversión, racionalización, protección y subsidio y que asuma además que el costo de la empresa cooperativa es de hecho un costo social. En relación con este punto se insistió en que ello debía combinarse con la autonomía que requiere el movimiento cooperativo y un equilibrio entre la intencionalidad de las políticas gubernamentales y el crecimiento del cooperativismo<sup>28</sup>. La participación a que da lugar el cooperativismo, depende de varios factores. En primer lugar de la clase de actividades que lleva a cabo la cooperativa; éstas serán obviamente mayores, cuanto mayor sea el interés del asociado en el resultado, y alcanzará seguramente la participación máxima en las cooperativas de trabajo que defienden el ingreso de los asociados, y en las de vivienda, especialmente las de autoayuda y autoconstrucción.

Asimismo, parece existir una elevada participación en las cooperativas de colonos, de origen étnico diferente, en que funcionan modelos comunitarios asociados al sistema de producción cooperativo. Tradicionalmente, en el primer período, la participación de los asociados portadores de proyectos cooperativos ha sido importante desde el punto de vista ideológico, sindical y político, como fue el caso de los trabajadores urbanos, que constituyeron las primeras cooperativas en los países. En general, podría decirse que las cooperativas populares cuentan con mayor participación que las de los sectores medios y altos, las cooperativas pequeñas aventajan a las grandes, y estas últimas sólo tienen elevada participación en los niveles directivos.

En relación con este tema, parece fundamental que se analice la participación de los asociados al interior de la cooperativa y la participación de ésta en el contexto nacional. Otro de los temas medulares es el de la cooperativa como instrumento del movimiento cooperativo, que muchas veces se asocia también en cuanto instrumento de movilización o educación social. Hay que examinar también en ese contexto el espacio de participación que ofrece la cooperativa en los períodos en que no se permiten o se reprimen otros canales de participación, que actualmente pasan por los procesos de redemocratización de los países de la región. En ese mismo sentido, cabe analizar las posibilidades de participación de la cooperativa en relación con el país y sus tendencias al corporativismo.

Parecería haber consenso sobre la necesidad de replantear la visión de una América Latina de los años sesenta; se trataría, pues, de no volver a los temas relativos a la gestión en el nivel de grupos relativamente reducidos, sino de plantearse la razón por la cual se propone que el modelo cooperativista sea participativo. Al respecto, en la reunión regional ya citada se expuso la posibilidad de enfocar la participación desde cuatro dimensiones. La primera de ellas consideraría el modelo cooperativo como participativo en sí mismo, por lo cual la enajenación interna del poder ha quedado superada por la participación a nivel local. En una segunda dimensión, el movimiento cooperativo estaría buscando cambios en la división social del trabajo y transformaciones en relación con la propiedad y el poder de decisión. En otra instancia, parecería existir una tensión entre búsqueda de autonomía y demanda de mayor acción gubernamental, y finalmente se plantea que el objetivo final del cooperativismo sería extender la ciudadanía formal y política al área económica.

El papel de la educación suele considerarse muy importante para una efectiva participación y se afirma con frecuencia que sólo elevando el nivel de cultura y educación de los asociados se consigue plenamente la participación.

En la región, la participación se concibe además como el derecho de las personas a influir en las decisiones tomadas en la sociedad, a través de las instituciones a las que están ligados, y el problema central de la participación popular se sitúa en el poder que ejercen unos sobre otros, el que por ende deriva en la concentración tanto del poder mismo como de los recursos.

Los cooperativistas insisten en que la participación debe ser parte del proceso de decisión y —dada la complejidad de la sociedad actual— recalcan la necesidad de desarrollar procesos múltiples asociativos y participativos dentro de contextos socializantes, más que un modelo cooperativo único de organización social y económica.

Parece difícil hablar de un único papel del cooperativismo en América Latina. Tal vez es más exacto hablar de los roles multifacéticos que ha cumplido en la región, entre los cuales se destaca, por supuesto, el económico. Este suele enfocarse desde una perspectiva que lo limita al ámbito de los beneficios directos que proporciona a sus asociados. En muchos países, el cooperativismo surgió como instrumento de producción económica, de beneficios en relación con el consumo, al crédito y a los servicios, y en este sentido sigue

<sup>28</sup>CEPAL, *Informe de la Reunión Técnica Regional...*, op. cit.

vigente, especialmente entre los sectores medios. Reconociendo la validez de esta perspectiva, habría que profundizar el examen de los cambios producidos dentro de las cooperativas de consumo, y especialmente del sentido que tienen en las grandes empresas en que, si bien significan beneficios para los trabajadores, no suponen ninguna forma de participación. La función económica de la cooperativa puede apreciarse, sin embargo, también desde una perspectiva más amplia, tomando en consideración las funciones que ha cumplido en el medio local, y considerando su relación con el capital extranjero, sea ésta de vinculación o de alternativa.

El cooperativismo ha sido también un instrumento para aplicar desde el Estado determinados programas y políticas de exportación, movilización, educación organizativa o de producción económica, muchas veces vinculados a propuestas de reforma agraria. Resulta de interés analizar las principales modalidades de estos procesos en los países de la región, así como los efectos que éstos han tenido en la actividad cooperativa, teniendo en cuenta especialmente la permanencia de las medidas adoptadas a través del tiempo.

Actualmente, el cooperativismo aparece, junto con otras opciones, como un instrumento de búsqueda de soluciones para los grupos más desfavorecidos, cuya situación, dada la crisis existente, ha seguido agravándose, especialmente en las áreas urbanas.

Además de revisar los multifacéticos aspectos del cooperativismo en la región y sus nuevas formas, especialmente vinculadas a los sectores profesionales altos y populares más bajos, sería importante analizar los cambios producidos en los sectores participantes y en las zonas abarcadas por el cooperativismo. Aparentemente, la gestión cooperativa se ha reducido en el área del consumo —desplazada muchas veces por sistemas comerciales más modernos— y en la del ahorro y crédito, debido a la acción de instituciones financieras y bancarias. Sin embargo, es probable que puedan emerger nuevos ámbitos para su acción, con modalidades diferentes, en sectores productivos nuevos. Entre otros temas a que en el futuro podría abocarse el cooperativismo en la región, cabe mencionar la reinversión, en términos de un beneficio cooperativo; el acceso a los capitales extranjeros o las transnacionales, y el control de calidad frente a productos que se importan sin atenerse a las normas.

En todo caso el cooperativismo en los países de la región constituye ya un proceso complejo. Su desarrollo ha sido significativo en términos de número de asociados, resultados de algunas experiencias, aprendizaje organizativo, desarrollo de un pensamiento cooperativo, y nuevas opciones. Sin embargo, y pese a que lleva ya cerca de 100 años de vigencia en la región, su desarrollo no ha tenido la continuidad necesaria para permitir una evaluación real. El carácter fragmentario de su historia, la falta de información global, así como la discontinuidad de las políticas aplicadas, hacen sumamente difícil sostener tal o cual tesis acerca de cuáles podrían ser las condiciones más o menos favorables para su acción en la sociedad. Si bien es cierto que las políticas de promoción han sido numerosísimas, el cooperativismo ha disminuido al desaparecer dichas políticas, aunque muchas veces ha desarrollado nuevos cauces de gestión. A pesar de la fragmentación de las cooperativas, en virtud de sus intereses específicos, éstas tienen poder potencial en las sociedades. En consecuencia, sería necesario primero que nada procesar en forma rigurosa la información disponible en un marco de análisis histórico y social más amplio, y por otra parte profundizar las experiencias cooperativas importantes desde el punto de vista de su gestión económica y, sobre todo, de su posible papel dentro de la estructura social y de su viabilidad en determinados sectores de interés.

Es importante recordar que "Uno de los aspectos que ha favorecido la generalización del cooperativismo es, precisamente, el que estas organizaciones puedan funcionar —y de hecho funcionan— en cualquier sistema económico y en cualquier régimen político, siempre que su existencia no se prohíba expresamente. Aunque su funcionamiento, su eficiencia y los beneficios que puedan ofrecer a los socios estén condicionados por los sistemas en que operan, no hay ninguna relación definida entre el tipo de sistema social y el número y la importancia de las cooperativas"<sup>29</sup>.

### C. EL COOPERATIVISMO EN LOS AÑOS VENIDROS

Si bien es imposible hacer predicciones a futuro respecto al papel que efectivamente ha de jugar el cooperativismo en el incierto y dramático escenario latinoamericano, sí es necesario reflexionar sobre algunas

<sup>29</sup>Roberto Guimaraes, "Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema", *Revista de la CEPAL*, N° 28 (LC/G. 1932), Santiago de Chile, abril de 1986, pp. 181 y 182.

opciones o posiciones que se vislumbran. Si se examinan los estudios, informes de reuniones y publicaciones en general en los últimos años, se aprecian cambios significativos en el "pensamiento" cooperativo de la región. Parece haber conciencia, por lo menos en algunos grupos, que "aislado, el movimiento cooperativo no es capaz, por sí solo de tener un peso significativo en la sociedad y por ende su capacidad de influencia es muy limitada ... cabe por lo tanto ... la tarea de iniciar procesos de incorporación a proyectos globales mayores, de manera tal que podamos, dentro de esos proyectos, jugar roles significativos..."<sup>30</sup>. Ello supone que, al menos en teoría, el cooperativismo ha traspasado sus propias fronteras para acercarse a la sociedad en su conjunto. Se reconoce su dependencia de los modelos que adopta la sociedad y se postula que su desarrollo es más factible dentro de sistemas democráticos. Como se sostuvo en la reunión de Montevideo, el cooperativismo en el fondo refleja a la sociedad en la cual se desenvuelve y no es ni más ni menos que el producto de sociedades concretas, lo que dificulta compararlo con experiencias realizadas en otros contextos.

Por otra parte, también la perspectiva frente a la región está cambiando "... si antes se reconocía que el crecimiento era una condición necesaria aunque no suficiente para un desarrollo socialmente justo, hoy es fuerza reconocer que las perspectivas de tasas muy bajas e incluso negativas de crecimiento imponen desafíos aun mayores a los esfuerzos de construcción democrática en los países de América Latina y el Caribe, así como a las propuestas de desarrollo alternativo que den primacía a la participación popular. Recobran vigencia los ideales de libertad, justicia social y equidad. Sin embargo, esos ideales no pueden ser tratados como conceptos abstractos... porque una sociedad sólo puede proclamarse libre y democrática en la medida en que permita el ejercicio de esos ideales a través de las instituciones que regulan la vida de sus ciudadanos"<sup>31</sup>.

Esta vinculación se expresa en el terreno nacional en un estudio sobre Brasil que señala: "con la apertura democrática y la asunción de gobiernos civiles a nivel nacional y provincial, seguramente el cooperativismo tendrá espacios de libertad para actuar y expandirse ya que siendo una organización eminentemente democrática en lo económico, en lo social y en lo político, se desarrolla mejor en un clima de plena democracia"<sup>32</sup>. Por otra parte, el estudio presentado por representantes del cooperativismo chileno en 1983 al VI Seminario Iberoamericano de Educación Cooperativa expresa tajantemente que "el futuro del cooperativismo en Chile está íntimamente ligado al contexto político, económico y social que se tenga". Plantea al respecto dos alternativas: "...si se mantiene la situación de un contexto nacional con un sistema político cerrado ... las posibilidades de desarrollo son escasas, por no decir nulas. La crisis actual hace que los espacios tanto económicos como sociales sean cada vez más restringidos ... ambiente en que al cooperativismo le cuesta mucho moverse y donde no tiene absolutamente ningún rol que jugar ... (a menos que) ... tome conciencia del problema y ... se producirá paulatinamente una integración activa a procesos de búsqueda de consensos nacionales de cambios y de retorno a la democracia". La segunda alternativa "es la progresiva apertura del país hacia procesos paulatinos de democratización ... en este contexto, si es posible para el cooperativismo jugar un rol más importante y destacado..." siempre y cuando cumpla las tareas de "contribuir a mantener el consenso nacional, ... aprender de experiencias anteriores y proyectarlas a modelos más eficientes ... tareas de aclaración conceptual y divulgación de las experiencias y potencialidades cooperativas ... iniciar procesos de incorporación a procesos globales mayores ... desarrollar acciones permanentes de apertura a todos los movimientos cooperativos de América Latina y el mundo"<sup>33</sup>.

Sin embargo, el cooperativismo debe asumir un papel activo. El documento sobre Argentina del estudio citado señala que la principal opción para el cooperativismo en ese país es convertirse en agente del desarrollo integrado y armónico de la economía y de la sociedad argentina, vinculándose a las otras fuerzas sociales en la búsqueda de soluciones a la crisis y a la edificación de un futuro de más largo plazo que asegure a los individuos la paz, el bienestar, la seguridad social, la democracia y la libertad. En relación con Guatemala, se coincide en la necesidad de que el cooperativismo juegue un papel activo, para lo cual se busca la integración en los planes de desarrollo nacional y de fomento. El papel activo que debe asumir el

<sup>30</sup>Daniel Navas, *Las cooperativas en Chile*, Cuadernos de Educación Cooperativa, Santiago de Chile, ICECOOP, diciembre de 1985, p. 42.

<sup>31</sup>Roberto Guimaraes, *op. cit.*, p. 190.

<sup>32</sup>José Odelso Schneider, *Las cooperativas en América Latina: el cooperativismo en Brasil* (UCL/R. 468 (Sem. 28/5) ), Santiago de Chile, CEPAL, 1985, p. 68.

<sup>33</sup>Asociación Latinoamericana de Centro de Educación Cooperativa (ALICECOOP), *Reflexión sobre el cooperativismo latinoamericano en el año 2000*, Buenos Aires, INTERCOOP-IDECOOP, pp. 98 y siguientes.

cooperativismo en la sociedad se centra en que ante la realidad de un mundo difícil muchas veces hostil y con elementos de dispersión y de antagonismo, la acción política adquiere prioridad. Dado que los nuevos gobiernos democráticos están interesados en el cooperativismo, es posible pensar en orientarlos para que incluyan en sus planes económicos al cooperativismo como aporte a la democracia.

Los cooperativistas en general sin llegar a caer en la creación de partidos cooperativos proponen fomentar la militancia cooperativa y la organización orientada a actuar y a tener presencia política a través de grupos de presión y de parlamentarios. Se considera que deben estar presentes en los círculos del poder y en las elecciones y que cabe esperar que puedan presionar en las legislaturas para obtener un lugar adecuado para la fórmula cooperativa.

En el mismo plano teórico aparecen inquietudes vinculadas a los grandes temas que preocupan internacionalmente, como la paz y la situación de las mujeres y de los jóvenes. En este sentido, las resoluciones de la Alianza Cooperativa Internacional, adoptadas en el XXVIII congreso, determinan "que las pautas principales del Programa de Acción deben ser en la esfera de la lucha por la paz ... de ayuda al desarrollo de los países menos desarrollados, del suplemento de energía, materias primas, y alimentos, de la protección ambiental". Asimismo, se vincula estrechamente (Res. 7) a las actividades del Año Internacional de la Juventud: Participación, Desarrollo y Paz, y fomenta la continuación de los esfuerzos orientados al logro de la igualdad de las mujeres en el movimiento cooperativo (Res. 8)<sup>34</sup>.

Algunos sectores dentro del cooperativismo, que tienen gran lucidez y visión de conjunto, plantean que "en los momentos de crisis como los que transitamos actualmente, en lo que todo pareciera derrumbarse, es esencial saber distinguir, a través de la internalización por vastos sectores de la sociedad, de los factores reales que la generan, qué es lo que muere y qué es lo que nace". Ven con optimismo las nuevas expresiones del "pensamiento ciudadano" y las "movilizaciones populares que reclaman los cambios necesarios".

En ese camino futuro, conciben al cooperativismo enrolado "en las corrientes que propugnan la paz y el entendimiento entre los hombres, el mejoramiento económico y el progreso social. Su aporte dentro del conjunto de las fuerzas que pugnan en igual sentido, es y puede ser aún mucho más importante".

Si bien la crisis es profunda consideran "indudable que cada vez más y con mayor frecuencia y asiduidad, hombres y mujeres adquieren conciencia de los problemas que los agobian, de las causas que se generan y de las alternativas que ofrece su solución. En la dinámica de los acontecimientos sociales esto constituye la mejor garantía del futuro"<sup>35</sup>.

En el plano del quehacer cooperativo en terreno, la realidad aparece más fragmentaria. En Colombia, según Parra y Jaramillo, "El sector cooperativo no ha podido lograr... la constitución de un sistema financiero cooperativo que le permita realizar el ciclo completo del capital financiero y se ha convertido por el contrario en un tributario importante del sistema financiero capitalista que lo estrangula y le impide en la práctica llevar a cabo la labor de democratización del crédito y de ese modo hace fluir el ahorro de los cooperados a la gran corriente monopólica del capital en el país". Se menciona un estudio de Mansilla en el que se sostiene que el cooperativismo colombiano es un apéndice del capitalismo que "llena los vacíos, complementa los circuitos que requiere el sistema, aglutina los pequeños esfuerzos, los pequeños capitales, para así sumados hacerlos fluir al torrente de los grandes"<sup>36</sup>.

Esas reflexiones, según los mismos autores, muestran la crisis real del movimiento y una cierta confusión ideológica imperante, que no sólo ha hecho errático el desarrollo del sector, sino que lo ha mantenido aislado de los grandes problemas nacionales reduciéndolo a una posición marginada dentro del acontecer nacional. Con respecto al futuro, sostienen que si bien en los últimos años se elaboró un Plan de Desarrollo Cooperativo que se constituyó en elemento clave puesto que contó con la participación del liderazgo cooperativo y se realizó un diagnóstico, éste fue más bien un instrumento indicativo del rumbo del sector, cuyos lineamientos, por ser un instrumento concertado, tienden a estar sesgados por la idea de que el Estado debe asumir la dirección del movimiento. Consideran que el propio movimiento cooperativo debe gestar las condiciones que lo lleven a identificarse y a configurarse como sector económico y como movimiento social si ha de constituir una alternativa.

<sup>34</sup>Alianza Cooperativa Internacional. XXVIII Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional, Hamburgo 15-18 de octubre de 1984, p. 120, Ediciones IDELCOOP.

<sup>35</sup>León Schujman, "La dinámica de los acontecimientos", Instituto de la Cooperación, Fundación Educacional, *Revista*, 2-3, (Editorial), Rosario, Argentina, 1983.

<sup>36</sup>Rodrigo Parra, *op. cit.*, p. 61.

En algunos estudios, realizados con datos de los años setenta, se muestran diferentes situaciones. En el análisis de D. W. Benecke, sobre Bolivia, el autor concluye que "con excepción del sector de ahorro y crédito, las cooperativas en Bolivia aún no están muy desarrolladas en lo económico y social". Sostiene que "sin el apoyo decidido por parte del Estado... deberá ser muy difícil convertir a mediano plazo a las cooperativas en unidades eficientes y estables"<sup>37</sup>.

En una sinopsis realizada por Cardona y Carvajal en el mismo estudio se concluye que si bien el cooperativismo colombiano ha tenido un desarrollo numérico importante, no constituye una verdadera fuerza económica y social en el país, aunque sí existen cooperativas fuertes, federaciones o bien instituciones de educación e investigación cooperativa que realizan trabajos útiles. Para que las cooperativas pudiesen contribuir efectivamente al desarrollo deberían fortalecerse, integrarse mejor, ofrecer mejores servicios, y aumentar en cantidad y calidad los programas de educación e investigación cooperativas.

En el caso ecuatoriano, Benecke y Villaruel insisten en la falta de datos confiables, pese a lo cual sostienen que en el Ecuador las cooperativas están en sus comienzos y que además el cooperativismo al parecer está perdiendo cada vez más terreno, a causa de la decepción provocada por sus magros resultados.

Wolfgang Frank, al estudiar el caso mexicano en los años setenta, muestra una perspectiva pesimista: sostiene que el cooperativismo mexicano vive del pasado, que está muy burocratizado y que muchos organismos cooperativos no tienen la dinámica necesaria para evitar la influencia excesiva del Estado. Sin embargo, no menosprecia los méritos de muchas cooperativas que lograron enormes éxitos con el esfuerzo propio de sus socios, y de otras que quizás nunca antes habían llegado tan lejos sin el apoyo oficial, como las cooperativas pesqueras. Señala que la cooperación podría tener un campo muy fecundo en México si se prestase más atención a la educación y a la investigación y si se resolvieran los problemas relativos a su estabilidad y eficiencia.

Frank considera que las cooperativas panameñas se encuentran aún en la fase inicial de su desarrollo y que el desempeño relativamente satisfactorio de las cooperativas de ahorro y crédito está estrechamente relacionado con el programa más avanzado de educación cooperativa en el país.

En Perú, según D. W. Benecke, las cooperativas han jugado un papel importante por lo menos en la década de 1960 hasta aproximadamente al año 1972.

En el diagnóstico de Galofré y de la Jara, realizado en la década de 1970 en el Uruguay, se sostiene que las cooperativas de ese país, con algunas excepciones, no han tenido una gran repercusión en el desarrollo del país y que como movimiento, el cooperativismo uruguayo vive más bien de la buena voluntad y del esfuerzo de algunas cooperativas sin tener aún una base amplia que estuviera dispuesta a colaborar. Para lograr esto, los autores sostienen que se requiere apoyo externo especialmente para reforzar la integración cooperativa. En el caso venezolano, Londoño considera que las cooperativas son poco desarrolladas y ejercen influencia en la economía nacional.

Con notable lucidez, Terra plantea que es esencial dejar de buscar recetas buenas para todo. "La búsqueda de algunas regularidades debe claramente alejarse del supuesto de que existe o puede encontrarse la forma superior de organización microeconómica que sería buena para todo. Esa búsqueda, tan típica de las utopías decimonónicas, y que pocas ilusiones puede alentar en la complejidad de la sociedad moderna, no llegaría muy lejos tampoco en el campo más restringido de este estudio. El éxito de las formas cooperativas aparece condicionado a problemas específicos según los campos a que se apliquen. Las formas también han sido, en consecuencia, muy específicas y diversificadas, han puesto en juego motivaciones distintas y han realizado incluso valores diferentes"<sup>38</sup>.

Es válido plantear entonces no un papel para el cooperativismo latinoamericano en general, sino al menos dos aspectos centrales que probablemente incidan en su futuro.

El primer aspecto tiene que ver con el movimiento cooperativo, su ideario, su pensamiento, que al parecer sostiene la vigencia de las concepciones esenciales de la solidaridad humana, la democracia y la ayuda mutua, que plantea a futuro sociedades de integración y no de exclusión, y que se proclama participativo y no autoritario. Ese movimiento postula una revalorización de la sociedad civil pero vinculada con el Estado, al cual exige orientaciones globales y apoyo con autonomía, y promueve la fe en el futuro y la búsqueda de un entorno más personalizado para el hombre. Sus ideas no están en esencia muy alejadas de las de Kropotkin

<sup>37</sup>Sobre este estudio y los siguientes, véase *Las cooperativas en América Latina*, Cuadernos Cooperativos, N° 6, *op. cit.*

<sup>38</sup>CEPAL, *Proceso y significado...* *op. cit.*, p. 224.

cuando sostenía: “¡No! El bienestar para todos no es un ensueño. Podría serlo cuando a duras penas lograba el hombre recolectar ocho o diez hectólitros de trigo por hectárea o construir por su propia mano los instrumentos mecánicos necesarios para la agricultura y la industria. Ya no es un sueño desde que el hombre ha inventado el motor que, con un poco de hierro y algunos kilos de carbón, le da la fuerza de un caballo dócil, manejable, capaz de poner en movimiento la máquina más complicada”<sup>39</sup>.

El segundo aspecto guarda relación con la realidad del quehacer cooperativo en el plano nacional cotidiano. Allí se visualizan por lo menos dos líneas probables de evolución. Por una parte, parecería que las cooperativas estatales o privadas de gran tamaño, vinculadas a los sectores más rentables de la economía, se parecerían cada vez más a las empresas capitalistas, tanto en lo que respecta a la necesidad de eficiencia económica como a las dificultades que en ellas adquieren los procesos de participación y gestión democráticas. Probablemente en las cooperativas ocurran procesos similares a los del cooperativismo de los países desarrollados en cuanto a la tendencia a la concentración. La segunda línea probable tiene que ver con asociaciones tal vez de menor tamaño, más marginales dentro de la economía, que están relacionadas con los sectores medios, medios bajos y bajos. En ellos la acción estatal consistirá fundamentalmente en prestar apoyo a través de políticas sociales especialmente dirigidas a los grupos más desfavorecidos, y su desarrollo tendrá una estrecha dependencia de los modelos de desarrollo adoptados por los países y la forma en que enfrenten la crisis. Dentro de este sector, se reforzará sin duda aquel que abarque a las cooperativas nuevas constituidas por grupos medios e incluso altos, que seguramente plantearán alternativas innovadoras en servicios profesionales, de salud y otros afines.

Es difícil proponer caminos únicos para el cooperativismo o pretender que este tipo de organización responda a demandas que le son ajenas. Es válido en este sentido para el cooperativismo lo que señala M. Wolfe para otros grupos sociales excluidos de la toma de decisiones: en “el camino que se avizora” ... “... cabe esperar que la mayoría tomará parte, en diferentes combinaciones según el país, en la libre deliberación pública nacional y mediante ella llegará a cierto grado de entendimiento mutuo sobre las políticas viables y su propia participación en dichas políticas”. Señala como probabilidad que “ningún estilo de desarrollo, en América Latina o en otra parte, es susceptible de lograr la coherencia ideal” y que “dichos estilos suponen una tensión permanente entre el realismo sobrio y la lucha por un orden nuevo y mejor”.

Posiblemente la crisis no ayuda tampoco a sentir optimismo si bien podría en algunas situaciones dar lugar a soluciones más radicales y transformadoras, aunque da la impresión de “que la experiencia ha empañado el atractivo de tales soluciones extremas”.

Es importante que en los debates sobre los problemas económicos, la crisis y la deuda, la disminución de los recursos disponibles para la distribución y los temas de planificación no queden de lado dos aspectos esenciales: por un lado, la elaboración de un esquema de prioridades en materia de política social acorde con la dignidad humana y su ejecución sin transacciones, y por otro lado, la participación organizada autónoma de los grupos sociales involucrados.

“La reciente tendencia regional hacia la democratización política le brinda ahora a los excluidos algo más de libertad para promover lo que estiman sus propios intereses”...<sup>40</sup>. O como lo plantean los cooperativistas: “No se ha escrito la historia del futuro, y los cooperadores deben estar dispuestos a que no se escriba sin su participación”<sup>41</sup>.

<sup>39</sup>Peter Kropotkine, *La conquista del pan*, op. cit., p. 21.

<sup>40</sup>Marshall Wolfe, *Agentes del “desarrollo”* (IC/IV/G. 35), Santiago de Chile, CEPAL, 1986.

<sup>41</sup>Alianza Cooperativa Internacional, *Las cooperativas en el año dos mil*, op. cit., p. 28.

## Capítulo II

### PROCESO Y SIGNIFICADO DEL COOPERATIVISMO ARGENTINO\*

#### *Introducción*

Algunos rasgos del cooperativismo argentino han de parecer calcados de los de otros países de la región: años más, años menos, se reiterarán, ya que por algo se habla de "región" y por debajo de las grandes diferencias ha transcurrido una historia común, sin olvidar las influencias recíprocas derivadas de la vecindad geográfica.

Más allá de lo compartido aparece, sin embargo, lo peculiar, lo cual es esperable, puesto que cada pueblo vive a su modo una historia común, que lo vincula con otras comunidades. Una particularidad es la autonomía, ya que las cooperativas aparecieron en Argentina como la respuesta que un grupo de individuos encontró, por sí mismo, frente a una necesidad que lo aquejaba; de ahí que esa reacción organizativa no se originó en el estímulo de ninguna agencia gubernamental, o ente internacional.

Otro rasgo característico de su génesis se refiere a la alteración de lo que podría considerarse una secuencia económica lógica, según la cual la actividad aseguradora apareció en otros países en las últimas etapas; en la Argentina no fue así, pues la primera cooperativa, que todavía perdura, fue de seguros.

La presencia de cooperativas de electricidad que proveían servicio fúnebre sin fines de lucro corresponde a una diversificación normal en aquel sector, y la proliferación de supermercados cooperativos en los principales centros poblados del país también debe destacarse porque ocurrió en plena crisis económica y bajo uno de los gobiernos que más se ensañó con el movimiento solidario. Respecto a las cajas de crédito, la saña oficial procuró constreñir las cooperativas aplicando exigencias muy difíciles de alcanzar, en un intento también por causar una suerte de "extinción por asfixia" de estas entidades. No obstante, mediante un costoso proceso de fusiones y adecuación de esas cajas, surgieron los bancos cooperativos, decididos a sobrevivir y a progresar.

Considerando que en sus comienzos el cooperativismo argentino fue promovido por pequeños productores rurales y por grupos obreros industriales politizados, difundándose luego a las capas bajas e intermedias de la clase media, constituye una importante novedad que en el momento actual se estén ensayando experiencias cooperativas en sectores marginales del espectro social —los habitantes de las "villas miseria", de lo cual hay algunos antecedentes, y las comunidades indígenas— prácticamente ignoradas hasta ahora por el resto de la sociedad.

Aparte del éxito, la eficiencia o el crecimiento, que puede presentarse en grados diversos en las distintas ramas del cooperativismo argentino cabría preguntarse si una rama puede estar más cerca que otra de la esencia del movimiento solidario. Algunos cooperativistas creen tener una respuesta al considerar como tales a las cooperativas de trabajo. En la Argentina —como ocurre en América Latina y en el resto del mundo— los niveles de participación de los socios no se consideran satisfactorios, además de que parece disminuir a medida que se desarrolla el cooperativismo. En las cooperativas de trabajo la intervención de los miembros aparenta ser mayor que en las de consumo y crédito, lo que podría dar la razón a lo anterior o simplemente deberse al hecho de que las cooperativas de trabajo son más recientes en la Argentina y por tanto, de menor desarrollo en cantidad de asociados que la rama del crédito o la del consumo.

Un aspecto básico que no estamos seguros de poder dilucidar en este capítulo es el siguiente: ¿Hasta qué punto esta "crisis de participación" que parecen experimentar en general las cooperativas pone en

\*Versión resumida del documento preparado por el señor Héctor Bonaparte, consultor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, presentada en su versión original LC/R.461 (Sem.28/3) a la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, realizada en Montevideo del 18 al 20 de noviembre de 1985.

cuestión la idea fundamental de la acción y el control democrático en el cooperativismo? ¿Se trata solamente de una manifestación de una "crisis de crecimiento" que experimentan las cooperativas, o más bien una amenaza que se proyecta hacia el futuro y, que haría de las cooperativas de gran desarrollo verdaderos "gigantes con pies de barro"?

Si se tratara de la necesidad de buscar nuevos canales para asumir la "responsabilidad cooperativa", ¿existe suficiente conciencia del problema entre los cooperativistas como para preocuparse de discutirlo y darle soluciones eficaces?

Estos interrogantes quedan planteados, y el estudio parece mostrar que la larga existencia del cooperativismo en la Argentina, así como el hecho de que éste haya sobrevivido crisis que sacudieron a toda la sociedad y períodos prolongados de desconocimiento de la voluntad popular en el plano político, son señales de la firmeza y tenacidad de esas organizaciones a las que les faltan 13 años para cumplir un siglo de vida continuada.

## A. COOPERATIVAS DE CONSUMO

### 1. Orígenes

A fines del siglo pasado Argentina completó su perfil de país agroexportador, en virtud del proyecto de una clase dirigente en que pesaban de modo decisivo los terratenientes de la pampa húmeda. La organización de un Estado "moderno" se logró básicamente mediante la importación de capitales, la inmigración masiva y la educación obligatoria y gratuita en el nivel primario<sup>1</sup>. El "embudo" agroexportador con boca de salida por el puerto de Buenos Aires, en conexión con la dificultad para conseguir tierra por parte de muchos inmigrantes que se radicaron entonces en las ciudades, determinaron un notable crecimiento urbano, sobre todo en Buenos Aires y Rosario<sup>2</sup>.

El crecimiento de la infraestructura productiva y del Estado, unido a un desarrollo industrial vinculado al principio con la actividad primaria, dieron lugar a la aparición de un sector de trabajadores cuya concentración numérica fue haciéndose visible en las principales ciudades del llamado litoral argentino. En este sector obrero, numerosos inmigrantes europeos desempeñaron un papel protagónico debido a su experiencia anterior, lo que permite explicar la función que les cupo en el nacimiento de las primeras agrupaciones socialistas, sindicales y cooperativas.

Así, en 1875, se fundó en Buenos Aires la Sociedad Cooperativa de Producción y Consumos, merced a los esfuerzos del francés Adolfo Vaillant. Años después, en 1884, y por iniciativa de David Atwell, nació la Sociedad Cooperativa de Almacenes. Un año más tarde, en 1885, apareció también en Buenos Aires la Cooperativa de Consumo, inspirada por un grupo de tendencia socialista. La Cooperativa de Panadería fue creada por un grupo de alemanes en 1887. Juan B. Justo, cuyo nombre ha quedado vinculado para siempre al cooperativismo argentino, fundó con otras personas la Cooperativa Obrera de Consumos en 1898<sup>3</sup>.

Si se retrocede un siglo, resulta fácil imaginar las dificultades encontradas por aquellos esforzados iniciadores. Habían tomado conciencia de que el sistema de provisión de artículos de primera necesidad no respondía a sus intereses, y se habían dispuesto a probar la alternativa cooperativa, totalmente desconocida en Argentina por ese entonces. Aparte del entusiasmo, casi todo les debió resultar escaso: la experiencia, los medios pecuniarios y el apoyo del grueso de los trabajadores. Por esa razón, ninguna de las cooperativas mencionadas en el párrafo anterior pudo subsistir, quedando únicamente registradas como antecedentes históricos.

La cooperativa de consumo más antigua que todavía existe fue fundada en 1902 en Campana, provincia de Buenos Aires, y se llamó Cooperativa Cosmopolita de Consumo<sup>4</sup>. La distinción de llevar el N° 1 en el registro oficial de cooperativas le correspondió, sin embargo, a El Hogar Obrero, cooperativa de consumo, edificación y crédito, fundada en Buenos Aires en 1905.

Esta última, considerada uno de los grandes logros del cooperativismo argentino, se formó en principio

<sup>1</sup>A. Rofman y L.A. Romero, *Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina*, Buenos Aires, Amortortu Editores, 1973.

<sup>2</sup>G. Germani, *Política y sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, Paidós, 1974.

<sup>3</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos, historia, doctrina*, BUENOS AIRES, INTERCOOP, 1975, p. 157; y O. Carracedo, *El Hogar Obrero*, Buenos Aires, El Hogar Obrero, 1980, pp. 38 y 39.

<sup>4</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, *op. cit.*



para responder a las necesidades habitacionales de los trabajadores, tal como ha quedado grabado en su nombre, pero en fecha más reciente ha tenido su mayor desarrollo en la rama del consumo. Para comprender la urgencia del problema de la vivienda en la época de la creación de esta cooperativa debemos recordar el déficit del parque habitacional de la ciudad de Buenos Aires frente al arribo de grandes cantidades de inmigrantes: el hecho de que muchos de ellos se afincaran en la ciudad originó su hacinamiento en viviendas improvisadas que se denominaron "conventillos".

En los inicios no fueron más que 19 las personas que se reunieron en una habitación modesta para fundar en 1905 El Hogar Obrero. La presencia de Juan B. Justo, a quien ya se nombró con motivo de otros intentos que no prosperaron<sup>5</sup>, puede dar una idea de que la voluntad constituía un ingrediente fundamental de estas iniciativas cooperativistas de futuro incierto. De hecho, durante un año y medio la agrupación corrió el peligro de disolverse, si se aprobaba una ley de patentes que fijaba un monto muy alto y que finalmente quedó sin efecto para las cooperativas<sup>6</sup>. Posteriormente, la cooperativa comenzó a funcionar con cierta normalidad, y fue paulatinamente dando mayor atención al consumo. Hoy posee una red nacional de supermercados con 261 filiales de ventas, y con casi 1 400 000 socios y establecimientos de diverso tipo en que trabajan alrededor de 15 000 personas.

## 2. Evolución

Ya dijimos que los comienzos no fueron fáciles, como tampoco fue fácil buena parte del desarrollo posterior. La situación de crisis que se vivía en la Argentina al comenzar la segunda década de este siglo, agravada por la Primera Guerra Mundial, hizo que muchos socios quisieran retirar los depósitos que tenían en El Hogar Obrero, lo que causó a la Cooperativa una difícil situación que le llevó ocho años superar.

La sección consumo se creó en 1913, comenzando con comestibles y agregando al poco tiempo tienda y mercería. (Previamente se había experimentado con una panadería, que sólo funcionó entre 1911 y 1914.) Zapatería, sombrerería, bonetería, perfumería y librería, se sumaron en 1921, y sastrería en 1925. La primera sucursal se abrió en 1920, pero no se daban las condiciones para una expansión mayor<sup>7</sup>. (Véase el cuadro 1 del anexo.)

Durante varias décadas la cooperativa cumplió un crecimiento gradual pero sostenido, prueba de lo cual es el hecho de que en octubre de 1974 contaba con 500 000 socios<sup>8</sup>. Más o menos por esa fecha la empresa DACSA, poseedora de la cadena más importante de supermercados le ofreció en venta la totalidad de sus instalaciones. El Hogar Obrero aceptó el desafío de conducir con éxito por la vía cooperativa lo que había reconocido como fracaso por el camino del lucro. Fue así como los "Minimax" se convirtieron en "Supercoop".

Semejante cambio de escala hacía peligrosa la dependencia de la intermediación habitual, con la posibilidad ya conocida de influir negativamente en los precios y en el suministro regular. Fue necesario entonces que la cooperativa no solamente adecuara su mecanismo de gestión, sino también sus sistemas de depósitos y autoabastecimiento. En la actualidad, la producción propia de la Cooperativa permite satisfacer el 22% de sus necesidades, a través de 17 fábricas de pan y 13 plantas de alimentos que producen 3 000 toneladas de pan por mes, 2 300 toneladas de pollos por mes, 1 800 000 paquetes de fideos secos por mes, 40 millones de latas de conservas vegetales por año, 700 toneladas de arroz por mes y 15 000 cabezas mensuales de carne. Los "Supercoop" abastecen a una población de más de 3 millones de habitantes, con una concurrencia promedio de 400 000 personas diarias<sup>9</sup>.

Diez comedores populares y tres minicomedores en Buenos Aires, Córdoba y Tucumán, proporcionan comida muy económica a 40 000 comensales diarios, cifra que se incrementará con la apertura de seis nuevos minicomedores. Dos campos de deportes y dos gimnasios, a los que se suman 23 farmacias sociales y servicios mutuales diversos, se agregan a las disponibilidades de los asociados. Por último, si bien la lista no es exhaustiva, la educación está contemplada en el quehacer de 13 Institutos de Educación Cooperativa distribuidos en buena parte del país, en los que se desarrolla una actividad continuada de cursos, conferencias,

<sup>5</sup>Sobre la personalidad de Juan B. Justo, entre otras muchas obras, ver A. Vainstok, *Juan B. Justo en la historia*, Buenos Aires, El Hogar Obrero, 1978.

<sup>6</sup>O. Carracedo, *El Hogar Obrero*, op. cit., p. 42.

<sup>7</sup>*Ibid.*, p. 74.

<sup>8</sup>A. Vainstok, *Una experiencia de crecimiento cooperativo*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1981, p. 29.

<sup>9</sup>Diario "La Razón", *Suplemento especial*, Buenos Aires, 30 de julio de 1985.

talleres, exposiciones y conciertos. La revista *La cooperación libre* aparece regularmente desde hace 72 años (1913), con ediciones de 600 000 ejemplares mensuales que se distribuyen en forma gratuita a socios y clientes<sup>10</sup>. Uno de cada 21 argentinos pertenece a El Hogar Obrero, por lo que no cabe duda que más allá de las limitaciones de toda estimación cuantitativa, se trata de una cifra importante.

Entre otras actividades, cabe mencionar la creación de la Institución Cooperativa del Personal de los Ferrocarriles del Estado Ltda., fundada en 1921 en Buenos Aires. Esta cooperativa creció y se amplió a vastas zonas del país, instalando sucursales y habilitando vehículos para el reparto. También debe aludirse a la Cooperativa Obrera Ltda., creada en 1920 en Bahía Blanca, provincia de Buenos Aires. Su gran desarrollo permite compararla con El Hogar Obrero, pues aunque cuantitativamente es menor, su significación es realmente importante, en proporción a la zona que atiende. Esta cooperativa, que se inició en 1920 con panadería, vendía su producto a menos de la mitad del precio corriente, con lo cual influyó en las rebajas sustanciales realizadas por las panaderías de la zona. En 1965 se convirtió en autoservicio, adoptando una nueva estructura comercial que aceleró su desarrollo. Según datos del 31 de octubre de 1984, la Cooperativa Obrera cuenta hoy con 17 supermercados, 77 436 socios y más de medio millón de empleados y sus zonas de ventas abarcan una superficie de 7 000 m<sup>2</sup>. En 1923 comenzó la edición de su periódico *La cooperación*, el que a partir de 1974 fue reemplazado por la revista *Familia cooperativa*. En dos radioemisoras de Bahía Blanca auspicia dos breves emisiones con información cooperativa que salen al aire cada 60 minutos. Posee un coro de niños y en su salón de actos se realizan continuamente actividades culturales. Por su iniciativa se creó en 1964 la Asociación Intercooperativa Regional, primera experiencia de integración regional. Otras numerosas cooperativas de consumo funcionan en relación con sindicatos y empresas del Estado o privadas, poniendo sus productos al alcance de socios y no socios<sup>11</sup>.

En 1932 se constituyó la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC), que reunió a 26 cooperativas de diferentes lugares del país, con un total de 39 897 socios representados en esa ocasión por 32 delegados. El grueso eran cooperativas pequeñas: 17 con menos de 1 000 socios cada una; siete tenían entre 1 000 y 3 500 socios, y solamente dos (El Hogar Obrero y Personal de Ferrocarriles del Estado) más de 10 000 asociados. Después de más de tres años de actividad errática, su marcha tomó un ritmo firme, del que dan cuenta realizaciones como las que se mencionan a continuación. 1938: se inició la publicación anual del *Almanaque de la Cooperación*, que apareció hasta 1968, se editaron dos folletos y se creó la Biblioteca; 1939: se realizó el Primer Congreso Ordinario; 1947: se organizó un almacén al por mayor para abastecer a los asociados; 1951: se efectuó la ampliación del almacén; 1976: se inauguró un nuevo depósito.

Asimismo, funcionó prácticamente como la primera editorial cooperativa argentina, editando numerosos títulos. Su Escuela de la Cooperación funcionó de 1938 a 1961, y su importante *Revista de la cooperación* iniciada en 1945, sigue hasta el presente, habiéndose publicado 207 números. Desde su constitución, la FACC ha incorporado casi anualmente nuevas asociadas.

Según datos de 1981, agrupa en la actualidad a 209 cooperativas, tres de las cuales son de segundo grado<sup>12</sup>.

### 3. Características principales

En comparación con otras ramas del cooperativismo argentino, la de consumo no ocupa un lugar destacado por su funcionamiento, número de asociaciones, o cantidad de socios. Sin embargo, es una de las más antiguas, la de más temprano desarrollo organizativo en el sector urbano en cuanto a integración<sup>13</sup>, y la que muestra en forma más notoria la inflexión cuantitativa de reciente data, con la multiplicación de supermercados y de infraestructura de producción y distribución. Basta recordar los ejemplos de El Hogar Obrero y la Cooperativa Obrera. La mayor cadena nacional de supermercados existente pertenece al campo cooperativo<sup>14</sup>. (Véase el cuadro 2 del anexo.)

Probablemente por entonces apareció ya la tendencia a la concentración, puesto que aumentó el

<sup>10</sup>*Ibid.* y N. Repetto, *Cómo nace y se desarrolla una cooperativa*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1976, p. 64.

<sup>11</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, *op. cit.*, p. 158.

<sup>12</sup>J. Rodríguez Tarditi, *El cooperativismo de consumo en la Argentina*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1982, pp. 25 a 55.

<sup>13</sup>La Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC) se creó en 1932.

<sup>14</sup>ALCECOOP, *Reflexiones sobre el cooperativismo latinoamericano en el año 2000*, Buenos Aires, INTERCOOP-IDELCOOP, 1984, p. 25.

número de asociados pero no de cooperativas<sup>15</sup>, y se generalizó el fenómeno de la "masificación" de los usuarios de las cooperativas. No era lo mismo que 10 personas atendieran a 2 845 socios (El Hogar Obrero, 1910-1914), que casi 15 000 tuvieran que servir a 1 400 000 (El Hogar Obrero, 1985). Fuera de este caso particular, en todo el cooperativismo entre 1973 y 1982 las asociaciones disminuyeron de 4 588 a 4 198, en tanto que los socios aumentaron de 5 338 a 9 467 951. En igual período, las asociaciones bajaron de 246 a 241, en la rama del consumo, y los socios crecieron de 660 118 a 1 416 936. En la de crédito el cambio fue más drástico: de 717 a 334 asociaciones, y de 1 753 a 2 726 894 socios. (Véanse los cuadros 3, 4 y 5 del anexo.)

El desafío consistía en evitar que la transformación cuantitativa se trocase en cambio cualitativo al punto de afectar la esencia del mecanismo participativo de las cooperativas. De hecho se tomaron recaudos tales como innovar con prudencia, adiestrar y capacitar, y hacer explícita la racionalidad subyacente a las modificaciones.

En la última década de que se cuenta con datos (1973-1982), el cooperativismo de consumo multiplicó su número de asociados por 2.2<sup>16</sup>. En igual lapso, tanto el crecimiento demográfico del país como el de sus áreas urbanas, han sido visiblemente menores.

Esa creciente población de asociados de la rama consumo se ve incrementada por la afluencia de público no asociado, ya que solamente algunas cooperativas han restringido sus ventas a los que son socios. Puede resultar ilustrativo el dato referido a El Hogar Obrero, que consigna una asistencia diaria promedio de 400 000 personas a sus supermercados, cifra que asciende a 900 000 compradores los días sábados<sup>17</sup>.

La existencia de más de 1 500 centros de expendio cooperativos diseminados por todo el territorio nacional proporciona otra ilustración al respecto debiéndose consignar que el cooperativismo de consumo representa el 6% del comercio minorista nacional<sup>18</sup>. Un servicio crece cuando responde a una necesidad, al mismo tiempo que ese crecimiento demuestra que se van resolviendo en una escala mayor todos los problemas que se plantean en el trayecto que media entre la producción de un artículo y su entrega en manos del consumidor, y más aún a un precio ventajoso.

Para asegurar esa última etapa en las mejores condiciones, las cooperativas han avanzado en el campo de la producción de sus propios artículos, que según una estimación, supera el 30% de todo lo que venden<sup>19</sup>. Esa producción se hace en forma directa a través de convenios de integración cooperativa y abarca: a) frigoríficos de carnes rojas; b) carnes blancas en todo su proceso; c) huevos; d) fideos de pasta fresca y seca; e) panificación con todas las especialidades; f) establecimientos arroceros; g) establecimientos frutícolas (manzanas y frutas cítricas); h) establecimientos lácteos; i) establecimientos tomates; j) establecimientos hojalateros para fabricación de envases; k) fraccionadoras de fiambres y quesos envasados al vacío<sup>20</sup>.

Esta lucha por el precio justo se hace así cada vez más compleja e interdependiente, pues va unida al cuidado de la calidad, la medida, la cantidad y el peso, teniendo especialmente en cuenta la importancia que ellos adquieren en momentos de crisis para la población en general y para los sectores de ingresos menores en particular.

El esfuerzo de organización es ímprobo, sobre todo por la voluntad de no menoscabar los principios básicos del cooperativismo. La incorporación y capacitación continua de personal nuevo, las reformas y adecuaciones de los locales, la racionalización de las tareas, la adquisición de maquinarias más perfeccionadas, la incorporación de la computación, y el cuidado de las condiciones de trabajo, de las remuneraciones y de las relaciones laborales (los cooperativistas se ufanan de que en su campo prácticamente no hay huelgas), todo ello da una idea de la situación fluida a que tiene que ir respondiendo eficazmente el cooperativismo de consumo.

En relación con la participación, aunque no hay cifras confiables, existe consenso entre los cooperativistas acerca de la disminución registrada en la participación de los socios. También se estima que esa participación es especialmente baja en las ramas del consumo y del crédito. Su solución, aparte de que

<sup>15</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *Síntesis estadística*, Buenos Aires, 1982, p. 6.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 20.

<sup>17</sup>Diario "La Razón", *Suplemento especial*, Buenos Aires, 30 de julio de 1985.

<sup>18</sup>Congreso Argentino de la Cooperación, *Documento final*, Buenos Aires, 1983, p. 6. Como punto de comparación, en Gran Bretaña es 8% (*América cooperativa*, N° 2, p. 26).

<sup>19</sup>Memorándum de la Confederación Cooperativa de la República de Argentina (COOPERA) al Presidente de la Nación Argentina, julio de 1985.

<sup>20</sup>*Ibid.*

supondría un relevamiento complicado y difícilmente generalizable, tendría que partir de los registros de asistencia a las asambleas y reuniones de consejo, lo que haría dudosa su confiabilidad.

Ateniéndose entonces al consenso, hay que concluir que la intervención de los socios realmente ha decrecido con respecto a épocas pasadas y que en la actualidad es comparativamente escasa. La constancia no es un rasgo humano muy común y los cooperativistas no tienen por qué ser una excepción, salvo en casos poco numerosos. El tema de la concurrencia escasa a las asambleas está presente en la generalidad de las instituciones que tienen base participativa. La gran concurrencia es un fenómeno excepcional, en ciertos grupos asociativos o en determinadas oportunidades.

En la rama del consumo el rasgo parece acentuado por la "explosión demográfica" de algunas cooperativas. Si El Hogar Obrero tiene casi un millón y medio de socios y deben realizarse asambleas zonales para elegir delegados a la asamblea general, no es de extrañar que el socio anónimo sienta que su posibilidad de influir en las decisiones es mínima, y que en consecuencia no concurra. Además, posiblemente crea que su inasistencia no significará menoscabo de los beneficios sociales que le ofrece su cooperativa, y es probable que dentro de esos límites, en buena medida tenga razón.

El cooperativismo de consumo ofrece a sus socios un precio y una calidad conveniente en una gran variedad de artículos. Pero si en algún caso no es así, el usuario puede resolver la cuestión de modo pragmático y comprar donde crea que le conviene. Además de la provisión, las cooperativas de consumo ponen a disposición de los asociados diferentes líneas de crédito que les permiten adquirir bienes duraderos (artefactos domésticos, vestimenta, muebles, etc.) en condiciones menos onerosas que las ofrecidas por las otras casas comerciales. Debe considerarse que el refrigerador, el lavarropas y el televisor, se han convertido en "artículos de primera necesidad", y serían inaccesibles sin crédito.

Por otro lado, casi todas las cooperativas, no sólo las de consumo, han ampliado los beneficios que ofrecen para incluir servicios gratuitos o subsidiarios, tales como farmacia, atención médica y odontológica, servicio fúnebre, seguro por fallecimiento, asesoramiento jurídico y previsional, cine, cursos de capacitación, biblioteca, turismo, gimnasia, deportes, guardería de niños, etc. El alivio que todo ello supone para el presupuesto familiar exime todo comentario.

## B. COOPERATIVAS DE CREDITO

### 1. Origen

En la Argentina no se aplicó en forma ortodoxa el cooperativismo del crédito, como ocurrió en Alemania en el siglo XIX, sino que se combinaron los diversos modelos, respetando la común idea cooperativa.

En el ámbito rural, el crédito apareció en una dimensión modesta como un servicio de las secciones de ahorro y préstamo de las cooperativas agrarias. Durante algún tiempo el Banco de la Nación Argentina cumplió una función social amplia de apoyo crediticio a la producción. Por entonces, no había un gran estímulo para el desarrollo del crédito cooperativo. Hacia mediados de este siglo la situación cambió y ello dio lugar para la aparición en 1961 del Banco Rural Cooperativa Ltda., de la localidad de Sunchales, promovido por Sancor. Constituido en Buenos Aires en 1958, el Banco Cooperativo Agrario Argentino Ltda. recién pudo empezar a funcionar en 1965<sup>21</sup>.

En el ámbito urbano, la colectividad de inmigrantes judíos de Buenos Aires inició el cooperativismo de crédito de 1918. El primer banco cooperativo se fundó en 1932 en la localidad de Caseros, de la provincia de Buenos Aires<sup>22</sup>. Ya en 1887 funcionaba en Buenos Aires el Banco Popular Argentino. Tenía características de cooperativa pero era una experiencia aislada, puesto que lo más común al principio fueron las asociaciones de socorros mutuos. Estas eran grupos cerrados, pues se circunscribían a los miembros del gremio o a la rama específica, y ofrecían créditos entre otros servicios<sup>23</sup>.

Con la inversión extranjera, comenzó una industrialización incipiente a principios de este siglo; ligada inicialmente a la producción primaria. La primera guerra mundial estimuló este proceso por la limitación que impuso a las importaciones. La segunda guerra le dio un impulso aún mayor, y puede decirse que ya en la década de 1950 la Argentina era un país industrializado. Ante la demanda, muchos obreros y artesanos

<sup>21</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., p. 209.

<sup>22</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *América cooperativa*, N° 2, 1984, pp. 35-36.

<sup>23</sup>L. Schujman, *Cooperativismo*, Rosario, Argentina, IDELCOOP, 1979, p. 55.

montaron pequeños talleres, en tanto que antiguos vendedores ambulantes se hicieron comerciantes estables. El porcentaje de establecimientos industriales de hasta 10 obreros fue 84.8% en 1939, 85.0% en 1946 y 90% en 1954<sup>24</sup>. Por otra parte, el porcentaje de la pequeña y mediana empresa sobre el total de las empresas industriales alcanzó a 71.5% en las industrias, a 99.71% en el comercio, a 99.33% en establecimientos de servicios, y a 92.0% en el sector agrario.

En el campo ocurrió un fenómeno concomitante. El arrendamiento había sido una solución eficaz para los propietarios, pues a bajo costo obtenían mano de obra migrante. La Ley 11.170, de 1921, mejoró algo la situación del arrendatario al darle mayor estabilidad y mejor trato. La Ley 11.627 perfeccionó la anterior en 1932, y posteriormente se sancionó una nueva, la N° 13.246. Esta y otra legislación de emergencia hicieron posible una tendencia en la transformación de la estructura agraria que significó que la superficie trabajada por sus dueños pasará de 64% en el período 1960-1968 a 73% en 1969.

Los nuevos pequeños y medianos empresarios de la ciudad y del campo no obtenían de los bancos tradicionales la atención crediticia que necesitaban. En consecuencia, esos nuevos protagonistas se convirtieron en una clientela dinámica que impulsó, conjuntamente con otros sectores populares, el desarrollo de las cajas de crédito, tanto en cantidad como en ampliación de funciones. A su vez las cajas de crédito contribuyeron a aumentar la importancia de ese nuevo sector en la producción y en la distribución del ingreso<sup>25</sup>.

Las transformaciones dieron lugar a una demanda que excedió las posibilidades de las mutualidades. Estas habían aparecido a fines del siglo pasado y principios del actual como asociaciones de ayuda mutua, constituidas por grupos de la misma nacionalidad, zona de residencia, tipo de actividad, etc., para responder a necesidades fortuitas determinadas por muerte, invalidez, desempleo, enfermedad, etc.<sup>26</sup>. Tenían similitudes y diferencias con las cooperativas que no es el caso analizar aquí, y como particularidad importante, la pertenencia tenía límites relativamente estrechos y determinados, como se señaló, por nacionalidad, oficio, residencia, etc.

Los nuevos sectores sociales que aparecieron en relación con la industrialización y la mayor posibilidad de adquirir tierras que se trabajaban en calidad de arrendatarios, excedían esos límites comparativamente restringidos. Las cajas de crédito, en cambio, les ofrecían un campo de posibilidades mucho más amplio, al que se incorporaron esos sectores medios, conjuntamente con otros grupos de trabajadores independientes o individuos pertenecientes a sectores populares.

Las mutualidades, por supuesto, siguieron cumpliendo su misión más específica que, aunque incluía eventuales subsidios para sus socios ante las adversidades que los aquejaban, no contemplaban los préstamos para financiar actividades empresariales y obras comunales o familiares de muy diverso tipo, como ocurrió con las cajas de crédito.

## 2. Evolución.

Las cooperativas y cajas de crédito, se difundieron especialmente en la década de 1950 y parte de la de 1960, comenzando a agruparse en entidades de segundo grado. En 1950 se fundó la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito, que agrupó en especial las asociaciones vinculadas a la colectividad israelita de la ciudad de Buenos Aires. Esta federación, de la que formaba parte el Centro de Estudios e Investigaciones en Cooperativismo de Crédito, estaba integrada en 1976 por 153 cooperativas de crédito de diversas partes del país, con predominio de la zona del Gran Buenos Aires<sup>27</sup>. En 1985 tenía 41 cajas afiliadas y más de 200 000 asociadas como resultado de políticas gubernamentales restrictivas<sup>28</sup>.

Para cumplir con las funciones de cámara de compensación en 1956, se creó en la ciudad de Rosario el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, como entidad de segundo grado destinada a fomentar la integración y apoyo crediticio entre las cooperativas miembros, las que aumentaron entre 1958 y 1965 de

<sup>24</sup>*Ibid.*, p. 56.

<sup>25</sup>*Ibid.*

<sup>26</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., p. 126.

<sup>27</sup>O. Carracedo, "Inventario y evaluación del cooperativismo en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, Buenos Aires, 1980, p. 77.

<sup>28</sup>Memorándum enviado a la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), 13 de diciembre de 1985.

197 a 974<sup>29</sup>. Además, a las cooperativas de Buenos Aires, se incorporaron luego muchas de Santa Fe, Córdoba, Tucumán, Entre Ríos y Cuyo.

El crédito cooperativo ocupó un espacio importante, diferenciándose claramente de la banca comercial a los ojos de una cantidad importante y creciente de asociados. El cooperativismo de crédito procuró actuar sobre una amplia base social y económica, y en el plano social trató de hacer palpable la integración en la comunidad respectiva (población, barrio, etc.) mediante iniciativas que respondieran a necesidades importantes de las mismas. En ese sentido, se preocupó del reconocimiento personal de los solicitantes de créditos atendiendo a sus condiciones morales más allá de su solvencia. También contribuyó a esa "identidad" cooperativa el cuidado que se tuvo para que los fondos se reinvirtieran en los mismos lugares o zonas de donde provenían.

En cuanto a la base económica, el objetivo fue ampliar el campo de captación, el que estuvo compuesto por un abanico de grupos sociales, tales como trabajadores urbanos y rurales, profesionales, empresarios pequeños y medianos, amas de casa, etc., como una manera de diversificar los riesgos y poner los créditos al alcance de sectores de la sociedad que desechaba la banca comercial.

En 1974, también la banca cooperativa creó su entidad de segundo grado, la Federación Argentina de Bancos Cooperativos. Sus objetivos abarcaban el fomento, la integración, la educación y las relaciones del sector con los poderes públicos y con las entidades cooperativas del país y del exterior. Se crearon nueve bancos y 93 sucursales con 220 055 asociados.

El cooperativismo de crédito se cimentó con el apoyo de los sectores mencionados, logrando a veces una respuesta notable en las zonas donde se asentaban las asociaciones, a veces 50% y aún 90% de la población activa de la localidad o barrio en cuestión<sup>30</sup>. Merced a la política de las cooperativas de reinvertir en los lugares de captación, cesó la emigración de fondos y muchos pueblos y barrios realizaron obras públicas diversas, como redes telefónicas, electrificación, pavimentación, instalaciones de alcantarillas, iluminación pública, etc. Los asociados pudieron contar con créditos para sus actividades productivas o necesidades diversas.

En el cuadro 6 del anexo se señalan algunos datos específicos referidos al Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, que sirven para ilustrar el tema, pues indican la descentralización, la dispersión de la adjudicación crediticia y la gran proporción de cooperativas favorecidas<sup>31</sup>.

El espacio ganado por las cooperativas llegó a ser muy amplio, correspondiendo a cerca de dos millones de asociados y a 10% de los depósitos del sistema financiero, según Schujman, y la banca monopólica lo vio como una amenaza a sus privilegios. En 1961 y 1962 hubo indicios de la reacción, cuando un Congreso de Bancos pidió que se limitara el número de cooperativas, y de las primeras medidas restrictivas que dictó el Banco Central. El cooperativismo se defendió formulando, entre otras cosas, presentaciones conjuntas de la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito y del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, en que sentaba una posición clara, aceptando los controles estatales, pero no un sistema financiero al servicio de la banca monopólica<sup>32</sup>.

El cooperativismo de crédito debió acudir a su punto más fuerte, que era su masa de asociados. Mediante actos públicos, debates, declaraciones y telegramas, e interesando a los partidos, legisladores, y dirigentes de diversas ramas de actividad, se cumplió una movilización que contó con una participación significativa. A los asociados se sumaron órganos de prensa del interior, cooperativas y asociaciones sindicales, todo lo cual culminó con una concentración de grandes proporciones en Buenos Aires a mediados de 1964. Así, se consiguió en definitiva, que no se aplicaran las normas restrictivas<sup>33</sup>, si bien el duelo seguiría.

Al ser derrocado en 1966 el gobierno constitucional los intereses contrarios a las cooperativas de crédito volvieron a la carga. Con el respaldo del autoritarismo de facto, esta vez se hicieron acusaciones falsas, se detuvo a los directivos del Instituto Movilizador y se puso de manifiesto la intención evidente de provocar una "corrida", que en parte se produjo y que no fue fácil neutralizar. No existiendo un poder legislativo, el

<sup>29</sup>L. Schujman, *op. cit.*, p. 57.

<sup>30</sup>*Ibid.*, p. 58.

<sup>31</sup>*Ibid.*, p. 43.

<sup>32</sup>*Ibid.*, p. 59.

<sup>33</sup>*Ibid.*, pp. 59 a 60.

ejecutivo dictó leyes que significaron la vigencia de todas las normas cuya aplicación había suspendido el gobierno constitucional.

Muchos socios reclamaron sus fondos pero, también, muchos otros se convirtieron en depositantes de una nueva cuenta especial, cuando con gran esfuerzo persuasivo se les hizo conocer la situación en múltiples asambleas y en la propia calle, mediante una campaña casi personalizada. Puede afirmarse sin temor a exagerar que lo que resistió el cooperativismo de crédito difícilmente lo hubiera resistido la banca privada, que no puede apelar a la "moral cooperativa" de los socios.

Como según las nuevas normas no podían crearse nuevas cajas de crédito, solamente se podía crecer en número de socios, que fue justamente lo que ocurrió. Pero en las estadísticas quedó una muesca como en las pirámides de edad de los períodos de guerra: de 974 cajas de crédito cooperativas y 1 727 cajas bancarias, inscritas en el Banco Central, se pasó en 1971 a 450 cajas y a 2 320 cajas bancarias, respectivamente<sup>34</sup>.

La campaña defensiva del crédito cooperativo siguió en todos los niveles posibles. Finalmente, el mismo gobierno militar dio marcha atrás, reconociendo en 1972 las cajas de crédito y permitiéndoles volver a las modalidades de funcionamiento anterior: cuenta a la vista, endoso y cheque cooperativo. Se recuperó así un proceso normal, que continuó durante el gobierno constitucional que sucedió al de facto en 1973.

En 1976 fue derrocado el gobierno constitucional y reemplazado por un régimen autoritario de las fuerzas armadas que inmediatamente —por si existieran dudas acerca de las conexiones del poder a espaldas de la mayoría de la sociedad— se dispuso a "modernizar" el funcionamiento de las entidades financieras. La idea era una estocada a fondo que consistía, por un lado, en reservar el servicio bancario a la sociedad anónima por acciones, suprimiendo las cooperativas, y por otro, en quitar la cuenta corriente a las cajas de crédito cooperativas.

Los tiempos eran difíciles; lo que los militares llamaron después "guerra sucia" hacía impensables las movilizaciones populares para defender el cooperativismo, de modo que se prefirió multiplicar las solicitudes "individuales", de personas e instituciones. Se hicieron miles de telegramas, se pronunciaron las confederaciones CONINAGRO y COOPERA, hubo audiencia con el Ministro de Economía y con la Comisión de Asesoramiento Legislativo (organismo militar que reemplazó al Congreso), se consiguió el apoyo explícito de la Alianza Cooperativa Internacional, de la Organización de las Cooperativas de América y de otros entes internacionales, y hasta se visitaron centenares de unidades militares, locales y centrales.

En voluminosos avisos pagados en los diarios —algunos publicados en días sucesivos, a razón de varias páginas diarias— se reunieron miles de firmas de integrantes de cooperativas, asociaciones comunitarias, empresas pequeñas y medianas, personal de las mismas y por último personalidades de distintas esferas del quehacer nacional<sup>35</sup>.

Si se considera que se evitó la eliminación lisa y llana de las cooperativas, la campaña tuvo un resultado positivo; en lugar de desaparecer del servicio bancario, y siempre que cumplieran ciertas exigencias de capital y estructura, las cajas podrían solicitar su transformación en bancos comerciales cooperativos. Dado que se mantenía la intención inicial, consistente en obligar al crédito cooperativo a desnaturalizarse o sucumbir, y habida cuenta de la índole y monto de la exigencia para las cooperativas, la opción fue de hierro: integración o muerte. Ello fue un proceso muy costoso, pues tuvo un marco autoritario y un plazo arbitrario y exiguo. En pocos meses y por la fuerza se hizo lo que en condiciones normales suele llevar años de cambio gradual, según la experiencia de otros países. Había que lograr demasiadas cosas al mismo tiempo; entre otras, mostrar que los bancos no eran algo negativo en sí mismo; que la eficiencia no tenía por qué menoscabar los principios del cooperativismo; que era necesario fusionarse con otras cooperativas, aun a costa de los intereses del grupo y de las aspiraciones personales; que hacía falta modificar papeles, jerarquías, modos de funcionamiento y puntos de vista; que muchas habilidades trabajosamente aprendidas ya no servían y había que aprender otras, y que los cuerpos centrales no cercenaban la democracia cooperativa con directivas inconsultas. Entre 1977 al 1979 de entre 400 cajas de crédito cooperativas, 300 solicitaron el cambio en el período 1979-1985 y fueron aceptadas como bancos cooperativos.

En este proceso se enfrentaron además problemas de ambiciones personales y oportunismos de gente extraña al cooperativismo, y además la ambigüedad e inestabilidad creadas por el cambio generaron un desfase entre la aceptación formal y la conducta real, cuando no celos, resentimientos y vivencias persecuto-

<sup>34</sup>*Ibid.*, p. 62.

<sup>35</sup>*Ibid.*, pp. 64 a 67.

rias por parte de individuos o grupos. Ello se reflejó en que 40% del personal de gerencia fue separado de los bancos cooperativos en los dos primeros años por renuncia, alejamiento o reubicación<sup>36</sup>.

Muchas cajas de crédito prefirieron seguir funcionando como tales, en forma reducida; la mayor parte de ellas estaban afiliadas a la Federación Argentina de Cooperativas de Crédito. Una parte de las cajas integrantes del Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos cumplió la transformación reseñada en el punto anterior. Todas ellas volvieron a ser afectadas por una disposición arbitraria del régimen militar, que apartándose de sus propios criterios aumentó discrecionalmente el capital mínimo exigido, sin modificar para nada el requisito exigido a los bancos comerciales.

### 3. Características actuales

Con el gobierno democrático inaugurado en diciembre de 1983 han cambiado sobre todo las perspectivas y las expectativas, aunque la situación crítica de la economía y la distorsión del sistema financiero limitan las esperanzas de que ocurran cambios positivos en el corto plazo.

El cooperativismo de crédito argentino está considerado como el segundo banco del país y como el primero no estatal. Registra 9% de los depósitos y 7% de los préstamos<sup>37</sup>. En cantidad de asociados ocupa el segundo lugar como rama cooperativa, con 2 796 894 socios. En el campo cooperativo tiene el mayor monto de capital efectivo (32.10% del total cooperativo) y de operaciones (67.79% del total cooperativo). Agrupa a 334 asociaciones entre cajas y bancos, lo que le asigna el cuarto lugar respecto a las otras ramas del movimiento solidario<sup>38</sup>.

En el período 1973-1982 se observó una merma importante en el número de asociaciones, que se redujeron a menos de la mitad, y un incremento también notorio en la cantidad de socios, que aumentaron en más de un 50%. Esto refleja en parte una tendencia general del cooperativismo a la concentración, pero a la vez todos los episodios restrictivos que tuvo que afrontar el crédito solidario, como se reseñó en los puntos anteriores. (Véase nuevamente el cuadro 5 del anexo.)

Según se sostiene habitualmente —sin que se manejen cifras para avalarlo— la rama del crédito solidario tiene índices comparativamente bajos de participación de sus socios. Al respecto, se pueden aplicar en parte las consideraciones referidas a las cooperativas de consumo. Sin embargo, la historia particularmente azarosa de las cooperativas de crédito marca, por vía de excepción, una variación importante en aquella imagen general.

En acápite anteriores se ha observado que prácticamente desde su cimentación ocurrida a fines de la década de 1950, el crédito solidario ha sido objeto de intentos sistemáticos de eliminación de la competencia con la banca comercial. Y ello no se debe a que su significación económica sea tan importante como para que afecte los beneficios de la banca lucrativa. Además, se ha visto que los sectores socioeconómicos con que funciona el movimiento solidario son precisamente los que se desechan en el campo comercial. Lo que no se tolera es esa "presencia testigo" que lleva implícita el funcionamiento de las organizaciones solidarias: en este caso, que se haga evidente la posibilidad, la conveniencia y las proyecciones de un crédito popular, con reinversión en el lugar de origen de los fondos y con una concepción mucho más amplia que la de la solvencia económica como requisito para el solicitante.

El beneficio social se ha hecho patente en el funcionamiento del cooperativismo de crédito en cuanto a las posibilidades que abrió a los empresarios pequeños y medianos, a otras cooperativas y asociaciones comunitarias, a sectores de trabajadores y profesionales y hasta a las amas de casa, financiando desde maquinaria y obras públicas hasta equipamiento familiar. El lazo solidario creado entre el socio y su cooperativa quizás sea un factor clave de la supervivencia a los ataques. Es poco probable que las grandes movilizaciones defensivas aludidas en puntos anteriores hubieran ocurrido con la consiguiente sensibilización de sectores importantes de la opinión pública, si no hubiera existido el apoyo firme de una gran cantidad de asociados de distintas zonas del país.

También es cierto que la aparición de una fracción importante de la banca cooperativa actuó de manera compulsiva y a marcha forzada. Probablemente queden heridas que se curarán lentamente como consecuencia

<sup>36</sup>A Petriella, "Desarrollo organizacional y política de recursos humanos", *Revista del Instituto de la Cooperación*, vol. 8, N° 3, Rosario, Argentina, 1981.

<sup>37</sup>Memorándum de la Confederación Cooperativa de la República de Argentina (COOPERA), *op. cit.*, p. 12.

<sup>38</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *op. cit.*, p. 7.



de ese proceso. De todos modos, se ha llegado a una modernización que la competencia habría impuesto aunque de manera más gradual. Pero la estructura cooperativa pudo resistir el desafío, y los niveles de eficiencia gerencial y de modernización operativa alcanzados abren una perspectiva estimulante para buena parte de las cooperativas de crédito.

Queda bastante clara la actuación más agresiva de los intereses monopólicos de la banca privada a través de los golpes de estado y los regímenes militares. Es obvio que cuando se aflojan los controles democráticos aquella actuación se fortalece, pero la oposición y la guerra sorda al cooperativismo es una realidad permanente.

Frente al gobierno democrático inaugurado en diciembre de 1983, se plantean incógnitas referentes a si éste querrá, sabrá o podrá estimular las cooperativas como instrumento de participación amplia de la sociedad, habida cuenta de las grandes dificultades económicas y las grandes fuerzas monopólicas que medran con esos problemas. Las declaraciones oficiales son tan promisorias, como difíciles de sortear los obstáculos que cierran el camino.

## C. COOPERATIVAS DE VIVIENDA

### 1. Origen

Las cooperativas de esta rama se caracterizan porque aplican los principios y los procedimientos cooperativos a la solución del problema de vivienda de sus socios. En la Argentina la cuestión habitacional ha experimentado etapas críticas que tienen que ver con hitos importantes de su historia. Desde principios de siglo, el alojamiento de la población se encontró en un estado más o menos crítico, situación que, lejos que mejorar, se ha ido agudizando cada vez más.

Es común distinguir varios tipos principales de cooperativas de vivienda: i) las que construyen o adquieren propiedades, y luego adjudican viviendas a sus miembros, pudiendo ser esta adjudicación de distinto carácter, como se expondrá luego; ii) las que reúnen a trabajadores del ramo (profesionales, técnicos, obreros) que en forma de cooperativa de trabajo se dedican a construir viviendas, y iii) las que otorgan préstamos destinados a la vivienda, ya sea para construir, comprar o refaccionar el alojamiento que poseen o desean adquirir los asociados. Estas son en verdad cooperativas de crédito, aunque destinadas a un fin específico<sup>39</sup>.

Dentro de las cooperativas del primer tipo existen modalidades diferentes: cooperativas que venden alojamientos a sus socios, quienes los adquieren como propiedad individual; cooperativas que alquilan alojamientos a sus socios, de tal manera que la propietaria es la cooperativa, y el asociado es el locatario, y cooperativas que ceden en usufructo los alojamientos a sus socios; en este último caso, la cooperativa es la propietaria, pero el socio tiene derecho de por vida al usufructo de la vivienda que le ha correspondido<sup>40</sup>. Sin entrar en disquisiciones sobre "filosofía cooperativa", la idea participativa básica de los interesados parece estar más presente en las dos últimas modalidades, ya que el vínculo societario se mantiene una vez que el alojamiento ha sido habilitado. Además, allí empieza precisamente una experiencia solidaria por lo menos tan importante como la que hizo posible la construcción de la vivienda. De la otra manera, el socio adjudicatario es un cliente más, que ocupa las habitaciones que adquirió en propiedad y vuelve a dedicarse a "sus" asuntos, desligándose de la experiencia solidaria.

La Cooperativa El Hogar Obrero, destacada en la sección dedicada al cooperativismo de consumo, data de 1905 y fue la primera experiencia cooperativa en materia de vivienda. Al comienzo no respondía en forma estricta a la tipología que se expuso al principio, sino que adoptó una forma mixta; concedía préstamos hipotecarios, luego hacía construir casas por terceros y finalmente levantaba edificios y barrios mediante su propia oficina técnica. En julio de 1907, la cooperativa otorgó el primer préstamo para construir una casa, cuya amortización se hizo en 14 años. Al mes siguiente comenzó la construcción de cuatro casas en terrenos propios, que fueron ofrecidas en venta a los socios. En 1908 ya se habían otorgado tres préstamos para edificar en terrenos de propiedad de los mismos solicitantes. Ese mismo año compró un predio y levantó en él cinco

<sup>39</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., pp. 219-220.

<sup>40</sup>*Ibid.*, pp. 220 a 225.

casas, que también vendió entre sus asociados. En 1910, en otra parcela de tierra adquirida al efecto, la cooperativa construyó un pequeño barrio obrero suburbano de 21 casitas<sup>41</sup>.

Insistiendo en la forma mixta, estas casas se adjudicaron primero en alquiler con promesa de venta, para lo cual los ocupantes debían depositar en la cooperativa por lo menos el 10% del valor de la casa. Más tarde el sistema se cambió por alquiler con opción a compra, con la obligación de depositar inicialmente el importe de no menos de tres mensualidades. Luego se mantuvo la venta directa o el alquiler solo. Evidentemente se estaba en búsqueda de un sistema que diera resultados satisfactorios.

Combinando los préstamos, las casitas individuales y los pequeños barrios de casitas obreras que se vendían o alquilaban, El Hogar Obrero había construido o ayudado a levantar 130 casitas individuales en tres años. En 1910 se decidió experimentar con viviendas colectivas, para lo cual se compró un terreno y se proyectó un edificio con sótano, planta baja, entrepiso (destinados a la sección consumo, que así se iniciaría) y cuatro pisos altos, con 32 departamentos (ocho por piso). Su inauguración, el 9 de julio de 1913, fue un acontecimiento, con asistencia de autoridades municipales<sup>42</sup>.

## 2. Evolución

Entre 1914 y hasta 1975 el Hogar Obrero había construido 10 000 unidades habitacionales, entre casas colectivas y barrios, que a veces incluían supermercados y otros servicios<sup>43</sup>. Otras cooperativas se fueron sumando. La Cooperativa v. A. Y. A., creada en 1945 comenzó su actividad constructora con un edificio de 18 pisos y 112 departamentos; además, fue la primera que puso en práctica el sistema de usufructo, según el cual la cooperativa conservaba la propiedad del inmueble.

También con ese sistema funcionó en la ciudad de Rosario, desde 1953, la Cooperativa Rosarina de Vivienda, que edificó varios bloques de departamentos. Otras experiencias de interés fueron realizadas por la Cooperativa Limitada de Propietarios de Automóviles de Alquiler y Afines, que construyó viviendas y luego las alquiló a sus socios; la Cooperativa Hogar Don Antonio Solari Ltda., luego integrada en El Hogar Obrero, y la Cooperativa de Vivienda y Crédito Villa Maciel Ltda.

La autoconstrucción, que se ha practicado mucho en otros países, ha tenido una aplicación limitada en la Argentina. Más lentamente que otras ramas, las cooperativas de vivienda se expandieron durante las décadas de 1940, 1950 y 1960, multiplicándose la creación de nuevas asociaciones y la construcción de casas, edificios de altura y conjuntos habitacionales. La idea de integración se concretó en 1963 con la fundación de la Unión Argentina de Cooperativas de Vivienda Ltda., fundada en Buenos Aires con entidad de segundo grado. La actividad de esta federación siguió las vicisitudes de la rama de vivienda. Se orientó hacia el cumplimiento de funciones de representación y defensa del sector, como asimismo de asesoramiento técnico-social referido a las asociaciones adheridas<sup>44</sup>.

Ya en este período de crecimiento del movimiento solidario de vivienda comenzaron los problemas que con el tiempo llegarían a casi paralizar la construcción cooperativa para alojamiento, entre otros la falta de fuentes crediticias, la ausencia de estímulo oficial, el encarecimiento de materiales de construcción y el aumento acelerado de la inflación.

En 1981 se constituyó otra entidad de segundo grado, la Unión de Cooperativas de Vivienda (UNICOOP), con propósitos similares a la anterior<sup>45</sup>.

El desarrollo del cooperativismo de vivienda se fue frenando en la Argentina por la situación general del país, especialmente en el plano económico. Esto constituye un marco común para todo el campo cooperativo, pero ha resultado muy perceptible en lo que respecta a vivienda, quizás por ser esta rama más reciente que otras y por haber crecido más lentamente. (Véase el cuadro 7 del anexo.)

Si bien el problema habitacional es evidente en la Argentina<sup>46</sup> y existe sensibilidad generalizada al respecto —puesto que hacen falta 2 500 000 viviendas desde hace años— su consideración por parte de los

<sup>41</sup>N. Repetto, *op. cit.*, pp. 25 a 30.

<sup>42</sup>*Ibid.*, pp. 36 a 37.

<sup>43</sup>Naciones Unidas (ESA/OTC/SEM/75/2), *Asociaciones para la construcción de viviendas sin fines de lucro*, Nueva York, 1975, p. 49.

<sup>44</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, *op. cit.*, p. 231.

<sup>45</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 37.

<sup>46</sup>A. Abba y otros: "La situación habitacional de los sectores más carenciados de la Capital Federal", *Realidad económica*, N° 64, Buenos Aires, pp. 109 a 128.

poderes públicos ha sido ocasional cuando no oportunista. La iniciativa privada lo ha tomado en cuenta con fines casi exclusivamente especulativos y teniendo en perspectiva a un sector muy reducido de la sociedad.

Los límites de funcionamiento de las cooperativas han sido férreos y han experimentado un endurecimiento creciente. Ya en 1913, al inaugurar la primera vivienda colectiva, el presidente de El Hogar Obrero se quejaba de la inexistencia de apoyo oficial para los planes de alojamiento popular y del enorme encarecimiento de los derechos de aduana para los principales materiales de construcción, que por esa época se importaban<sup>47</sup>. Medio siglo después las condiciones no eran las mismas, pero los costos que debía afrontar el cooperativismo para poder edificar iban convirtiéndose en un escollo insalvable.

Diversos factores configuraban un panorama frente al cual poco podían hacer las cooperativas de vivienda, como no fuera tratar de sobrevivir a la espera de tiempos mejores; aumento constante del costo de la tierra, la larga historia de acaparamiento y de especulación en la Argentina, la demanda cada vez más alta derivada de un proceso de acelerada urbanización, el encarecimiento de los materiales de construcción, la intermediación del negocio inmobiliario, y un costo financiero que la inflación iba colocando fuera de toda previsión<sup>48</sup>.

Otros elementos que influyeron de manera directa en las posibilidades de las cooperativas de vivienda fueron el deterioro de los salarios y una desocupación que, aunque ha sido expresada en diversas cifras, tiene límites imprecisos en cuanto a sus efectos sociales porque ha resultado desdibujada, y en parte desactivada, por el subempleo.

El proceso de concentración de la riqueza —que se agudizó en la Argentina de los tres últimos lustros, que se vio acelerado por el régimen militar del período 1976-1983, y que el gobierno constitucional actual apenas puede frenar, ni menos revertir, en un año y medio de ejercicio— los que más han perdido han sido los estratos más bajos de la sociedad. Pero, en este descenso han sido arrastradas en parte fracciones de las clases medias constituidas por empleados y profesionales que dependen de un salario, las que se han asimilado a la condición económico-social que en otra época tuvieron, por ejemplo, los obreros calificados. (Véase el cuadro 8 del anexo.)

Por la fuerza de las circunstancias, las cooperativas de vivienda fueron dejando de construir para los trabajadores, es decir, lo que pudieron construir quedó fuera del alcance de los trabajadores. Como tendencia general, las clases medias, que se habían ido convirtiendo en una clientela importante de las cooperativas en general, pasaron a constituir el grueso de los destinatarios de las viviendas cooperativas. Las “casitas obreras” ya eran un dato histórico, pero no por decisión voluntaria de los directivos del cooperativismo de vivienda, sino debido a que los costos y las amortizaciones eran prohibitivas para los trabajadores.

Las cooperativas de vivienda se vieron obligadas a aceptar unas reglas de juego que quitaban un amplísimo margen a su campo de acción. El fondo que aportaban sus asociados se hacía exiguo y si las cooperativas querían obtener otros fondos tenían que pagar lo que les exigía el sistema bancario con una eficacia muy negativa por cierto para el campo solidario. De allí el estado de latencia forzosa del cooperativismo de vivienda, mencionado más arriba. Muchas cooperativas tuvieron que dejar de seguir construyendo, pues hasta las clases medias se volvieron compradores esquivos.

Lo que les quedó, en el mejor de los casos, fue la condición de testigo del proceso; en otras palabras, siguieron construyendo para reivindicar una presencia, casi simbólica, separada del mercado que especula con la necesidad básica de contar con un techo; mantener en lo posible sus departamentos de construcciones, y seguir bosquejando para más adelante planes de compra de terrenos marginales, de colaboración con el Estado, de soluciones urbanas novedosas<sup>49</sup>.

Tratándose de un derecho muy nuevo en la conciencia de la sociedad y hallándose sumergido en las reglas de un mercado que solamente procura obtener beneficio —aun de los más pobres—, la búsqueda de la vivienda absorbe un enorme esfuerzo individual y familiar que habría que canalizar mediante formas organizativas que le dieran mayor eficacia. Las cooperativas tienen allí un terreno poco explorado, seguramente difícil, pero de una energía potencial no desdeñable. La lucha por un techo significa la lucha por el derecho a un espacio urbano<sup>50</sup>, y en ese sentido es auspiciosa la preocupación concreta de la actual Secretaría de Acción Cooperativa para otorgar apoyo a las cooperativas de los sectores marginales urbanos.

<sup>47</sup>N. Repetto, *op. cit.*, p. 39.

<sup>48</sup>A. Vainstok, *op. cit.*, p. 39.

<sup>49</sup>A. Vainstok, *op. cit.*, pp. 41-43.

<sup>50</sup>S. Oszlak, *El derecho al espacio urbano*, Buenos Aires, Punto de Vista, 1983.

### 3. Características actuales

El perfil cuantitativo del cooperativismo de vivienda arroja las cifras siguientes:

COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION (1982) <sup>51</sup>		
Número de asociaciones	323	
Número de asociados	174 683	

CONCENTRACION GEOGRAFICA DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA (1982) <sup>52</sup>		
	Asociaciones	Asociados
Capital Federal y	48%	75%
Provincia de Buenos Aires	52%	25%
Resto del país		

Su desarrollo en comparación con las otras ramas es modesto: de las ocho ramas que registra la estadística, vivienda ocupa el sexto lugar, tanto en asociaciones como en socios.

Si bien provincias como Mendoza, Córdoba, Santa Fe y Neuquén, tienen un cooperativismo de vivienda desarrollado, es evidente la concentración que se expresa en el cuadro.

La incidencia de la vivienda cooperativa en la construcción total de viviendas es muy pequeña (1%), según lo estimado en una publicación de las Naciones Unidas de 1975<sup>53</sup>. En su esforzada historia, las cooperativas de vivienda han tenido dos frenos principales: uno estuvo casi siempre presente y fue la falta de apoyo oficial; el otro ha sido la economía inflacionaria, que ha terminado por hacer imposible toda previsión. Por esta razón las cooperativas trabajan muy poco como tales, se han reducido en cantidad y en número de asociados, y el hecho de que mantengan su funcionamiento y sus dos entidades de segundo grado (que agrupan a muy pocas asociaciones), es más que nada un acto de fe, en todo caso con proyección al futuro.

La participación de los asociados, en ese contexto, se ha reducido mucho, aunque la vuelta a la democracia ha provocado expectativas y una reactivación que se ha traducido, por ejemplo, en la participación activa en el Congreso del Cooperativismo Argentino, de 1983, la realización de varias jornadas por parte de una de las federaciones, la celebración de entrevistas con las nuevas autoridades y la realización de presentaciones escritas ante las mismas.

Las peticiones de las dos asociaciones de segundo grado insisten, entre otros temas, en la necesidad de sancionar una ley nacional de vivienda que contemple las necesidades populares y las experiencias existentes al respecto, para lo cual se requiere: establecer para la vivienda líneas de créditos que estén al alcance de la población, incluso la de menores ingresos; reorganizar el Banco Hipotecario Nacional, a través de su modernización y dotación operativa, su federalización y la representación del cooperativismo en su seno; regularizar y poner en funcionamiento el llamado Fondo Nacional de la Vivienda; implantar desgravaciones impositivas para la compra de terrenos destinados a viviendas populares y para la construcción de dichas viviendas, e introducir la modalidad del estudio previo de las necesidades y hábitos de los futuros usuarios de los programas de vivienda<sup>54</sup>.

Con el retorno a la democracia, el cooperativismo en general ha pasado de la etapa en que era obstaculizado a una en que se ve reivindicado como instrumento de la recuperación material y moral que necesita la Argentina. Casi todos los partidos políticos le han dado cabida en sus plataformas electorales, pero el caso del actual partido gobernante cobra especial importancia. Incluso antes de asumir el mando, el Presidente electo envió una nota que fue leída en la sesión de clausura del Congreso de la Cooperación Argentina, celebrado el 7 de noviembre de 1983. Tanto en ese escrito presidencial como en las palabras que

<sup>51</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *op. cit.*, p. 7.

<sup>52</sup>*Ibid.*, p. 65.

<sup>53</sup>Naciones Unidas, *op. cit.*, p. 50.

<sup>54</sup>Congreso Argentino de la Cooperación, *op. cit.*, p. 910; y Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), Memorándum al Presidente de la Nación, *op. cit.*

pronunció el Vicepresidente de la Nación en nombre del Gobierno, se insistió en el “compromiso” con el cooperativismo y en la necesidad de considerarlo como instrumento de reconstrucción del cual se esperaba un gran aporte al país.

## D. COOPERATIVAS DE TRABAJO O DE PRODUCCION

### 1. *Origen*

Las cooperativas de trabajo se caracterizan por reunir a personas que trabajan juntas con el objeto de producir determinados bienes o servicios, logrando así para los participantes una fuente estable o conveniente de ocupación. Esas personas, por libre decisión, dejan de ser asalariadas y se transforman en dueñas de su trabajo compartido y del resultado del mismo<sup>55</sup>.

Comparten las normas esenciales de las cooperativas en lo relativo a la base democrática para la elección de los cargos, al carácter soberano de la asamblea de asociados, al derecho a un solo voto por cada socio, cualquiera sea el capital aportado y a la distribución de los excedentes a beneficios de acuerdo con el trabajo que cada uno haya efectuado. Existen diversas modalidades según quien sea el propietario de los medios de producción (herramientas, maquinarias, instalaciones). De acuerdo con una de esas modalidades, los trabajadores asociados son dueños de esos medios y responden como tales en cuanto a riesgos y ventajas. Según otra modalidad, los trabajadores se liberan de aquella responsabilidad y organizan solamente su propio trabajo, que contratan luego con terceros, los que a su vez pueden ser otras cooperativas o empresas de cualquier tipo<sup>56</sup>.

La primera cooperativa de trabajo legalmente constituida ya no existe; apareció en 1928 en la ciudad de Pergamino, provincia de Buenos Aires y se llamó La Edilicia Cooperativa de Construcción Ltda. La más antigua que todavía funciona es la Cooperativa de la Soda Producción y Expendio Ltda.; data de 1939, y se creó para producir agua gaseosa.

Al comienzo los motivos de creación fueron diversos. A veces eran fundadas por trabajadores que no estaban conformes con sus condiciones laborales. En algunos casos contaban con el apoyo de reparticiones gubernamentales. Pero en la Argentina la situación más frecuente fue la de ciertas empresas estatales o privadas que arrojaban déficit o que tenían dificultades para funcionar. Entonces los trabajadores se hacían cargo de las firmas e intentaban mantenerlas en funcionamiento bajo su responsabilidad. Para muchos fue una sorpresa que lograran prosperar, pero de esa manera se obtuvieron nuevas comprobaciones de la razón de ser y de la eficiencia del sistema solidario<sup>57</sup>.

Las privatizaciones de algunas empresas estatales deficitarias dieron origen a numerosas cooperativas de trabajo. En 1960, por ejemplo, se produjo una situación de ese tipo con una serie de empresas, entre otras, una fábrica de medidores de gas, los talleres ferroviarios de San Antonio Oeste, el Matadero Frigorífico Municipal de la ciudad de Córdoba, las plantas metalúrgicas que trabajan material no ferroso, varias imprentas, servicios de coches-comedor de varios ferrocarriles y una planta química. El gobierno dio opción a los trabajadores a que se hicieran cargo de esas empresas, y a pesar de los riesgos, salieron adelante, con una serie de consecuencias positivas: mantuvieron la fuente de trabajo, evitaron la carga social de la desocupación, aliviaron al Estado de una parte de sus pérdidas, elevaron la productividad permitiendo el reequipamiento de las plantas, mejoraron las condiciones de trabajo, elevaron la calidad de sus productos y pudieron ofrecer precios justos a los clientes<sup>58</sup>.

Se formaron, además, una Cooperativa Industrial Textil Argentina Ltda., en la ciudad de La Plata, que se hizo cargo de una empresa particular con problemas y consiguió llevarla a muy buen nivel; la Cooperativa Obrera Gráfica Talleres Argentinos Ltda., de Buenos Aires, que edita toda clase de publicaciones, incluso diarios y revistas; la Cooperativa de Enseñanza “Instituto José Manuel Estrada”, de educación secundaria gratuita de Buenos Aires, Sucesos Argentinos, Cooperativa Periodística Cinematográfica de Trabajo Ltda., que producía noticieros, publicidad y ayudas audiovisuales<sup>59</sup>.

<sup>55</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., p. 183.

<sup>56</sup>*Ibid.*, p. 183.

<sup>57</sup>*Ibid.*, pp. 191 a 192.

<sup>58</sup>D. Semisa, *Manual de cooperativas de trabajo*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1980, pp. 18 a 19.

<sup>59</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., pp. 191 a 192.

Se trata pues de la rama más joven del cooperativismo argentino y una de las más pujantes. Las dificultades no han sido pocas, en parte por la situación anterior de las mismas empresas que luego los trabajadores iban tomando bajo su responsabilidad. Con orgullo militante, algunos de sus asociados han insistido en que el del trabajo es el verdadero cooperativismo.

A las ventajas que las cooperativas en general pueden brindar a sus asociados, las cooperativas de trabajo han agregado algunas que dan rasgos propios a estas asociaciones, como por ejemplo, han hecho que sus asociados gocen de un nivel de vida más alto, al mejorar su salario, sus condiciones y horarios de trabajo y su estabilidad laboral. Ahora bien, es natural que se den estas condiciones pues ha desaparecido el móvil del lucro y todo se organiza con un sentido de bien colectivo pues el socio comparte con sus compañeros el trabajo y la responsabilidad empresarial. En efecto, cuando las cooperativas se constituyen para preservar una fuente de trabajo y salvar a un grupo de personas de la amenaza de la desocupación, es comprensible que se cree una relación muy especial que no aparece en otro tipo de cooperativas. Cabe insistir en este fenómeno, dado que ha sido frecuente que las cooperativas de trabajo se hagan cargo de empresas en peligro de cierre.

Por otra parte, cuando los trabajadores simplemente deciden prescindir del empleador y trabajar por su cuenta, quieren expresar el desafío de mostrar a sí mismos y a los demás que su trabajo es el verdadero sostén de la empresa y que la presencia del patrón no tiene más sentido que la contratación de los trabajadores, como también que han sido capaces de tomar para sí una parte del valor de lo que ellos producen, por concepto de beneficio. Esto parecería demasiado simplista porque omite el capital necesario, las instalaciones y los riesgos; sin embargo, todo eso lo asumen los trabajadores y no solamente no suele ocurrir ninguna catástrofe, sino que por lo común las cosas mejoran.

Los testimonios orales recogidos insisten en este orgullo de asumir lo "suyo" y hacerlo bien, sin necesidad de tutelas. Por supuesto que no se ocultan las dificultades que supone cambiar una autoridad externa al grupo, por la autoridad del grupo mismo. Entre las dificultades de tipo personal que mencionan los asociados figura la resistencia de aceptar una disciplina. Si alguien piensa infantilmente "ahora hacemos lo que queremos", choca con una realidad que impone justamente una autodisciplina rigurosa, a la que hay que llegar por consenso y convencimiento.

La práctica, para ser eficaz, supone jerarquías inevitables, responsabilidades claramente deslindadas, papeles diferentes que significan gratificación y retribución diferenciadas. En la fijación de esas normas participan todos por igual, pero una vez establecidas se deben respetar y cumplir. Si bien todos pueden sugerir, pedir y criticar, hay un Consejo que decide y entonces es de importancia primordial saber escoger los mejores hombres para cada función. Cuando la autodisciplina es deficiente, hacen falta las reglamentaciones y las sanciones. Los testimonios insisten en que a veces se arrastran "vicios" arraigados en la etapa en la que se trabajaba para un empleador —justificados por ese mismo hecho— que no resultan fáciles de erradicar. Ahora bien, normalmente el socio acepta que lo que antes podía justificarse ahora debe ser evitado, pero cuando hay resistencia, también la empresa de todos puede tener que recurrir a la separación del indisciplinario, no sin antes, claro está, recurrir a la persuasión y a la sanción.

Entre algunas experiencias importantes de las cooperativas de trabajo está la de la Cooperativa de Trabajadores Unidos de Campo de Herrera, en la provincia de Tucumán. Tucumán, que vive prácticamente de la caña de azúcar, ha debido enfrentar diversas dificultades. Además del monocultivo (la mitad de la tierra se dedica a la caña de azúcar), 85% de los propietarios son minifundistas que poseen 27% de la tierra y 15% son grandes propietarios de 73% de los terrenos. A lo anterior se suman las crisis periódicas por exceso de producción, como la de 1965, que dio origen a este fenómeno. El Ingenio Bella Vista decidió cerrar y ante la perspectiva de desocupación, ofreció en venta la cuarta parte de sus 8 000 hectáreas. Los gobiernos de la provincia y de la nación pidieron asesoramiento al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cuyo informe, muy fundado acerca de todos los aspectos del problema, sirvió de base para la solución adoptada.

También tomaron parte en esos estudios la Secretaría de Promoción y Asistencia de la Comunidad de la Nación y la Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina (ACTRA). La solución propuesta aconsejaba organizar cooperativamente a los trabajadores, no subdividir la tierra sino explotarla en forma conjunta, y encarar todos los aspectos sociales en un proyecto comunitario inédito en la República Argentina. El Banco de la Nación dio facilidades para la compra de la tierra, el INTA asignó dos ingenieros agrónomos para asesorar a los pobladores y ACTRA proporcionó ayuda de orden institucional. La Cooperativa se inauguró el 10 de junio de 1967 con 119 asociados.

Las dos consignas claves eran diversificar la producción y constituirse en una empresa eficiente, todo ello con una población madura (promedio 46 años) de obreros del surco que no tenían oficio y cuyo nivel promedio de educación alcanzaba al 2º grado primario. Se redujo la superficie de caña pero se aumentó la producción. Se introdujeron cultivos de maíz, trigo, sorgo, frutas cítricas, tabaco y hortalizas. Un segundo y último crédito para tractores se terminó de pagar en 1974. Para ocupar mano de obra, se hizo recolección de maíz a mano y para dar trabajo a la gente más joven se organizó la fabricación de ladrillos. Para las mujeres, se creó un taller-escuela destinado a producir ropa para la población y para proveer a terceros. Se instaló un almacén, una carnicería y una tienda, y se puso en marcha una huerta comunitaria de la que los pobladores pueden retirar gratuitamente lo que necesitan. Se obtuvo energía eléctrica, agua potable, servicio médico y viviendas de propiedad común. Los cooperados pudieron seguir estudios técnicos, secundarios y algunos de los hijos lograron ingresar a la Universidad. Sus balances siempre dieron resultados positivos, si bien en noviembre de 1984 enfrentó la primera crisis cañera tucumana en carne propia, que fue una prueba de fuego<sup>60</sup>.

Otra experiencia que merece destacarse es la Cooperativa Argentina de Rehabilitación, fundada en 1962 e integrada por lisiados, iniciativa nueva y también de prueba para el cooperativismo argentino. Posee un taller de metalurgia liviana en Sáenz Peña, provincia de Buenos Aires, en que se fabrican sillas de ruedas, comandos ortopédicos para automóviles y otros artefactos para minusválidos. Aparte de los desprotegidos sociales el cooperativismo acoge a personas que sufren limitaciones físicas y contribuye a rehabilitarlos<sup>61</sup>.

En 1954 se formó la entidad de segundo grado de la rama trabajo denominada Asociación de Cooperativas de Trabajo de la República Argentina Ltda., la que primero se dedicó a integrar y organizar sus actividades mediante el relevamiento de las asociaciones solidarias de trabajo existentes en el país. Transcurridos dos años, en 1956, encaró la promoción de nuevas agrupaciones, el asesoramiento de las entidades afiliadas, la capacitación del personal de los distintos niveles y la representación ante el Estado en sus diversas jurisdicciones y ante las empresas privadas. La tarea organizativa e integradora llevó a esta Asociación a la concreción de diversas reuniones: Primer Congreso Nacional de Cooperativas de Trabajo (Córdoba, 1963); Segundo Congreso Nacional (Buenos Aires, 1967); siete reuniones de presidentes de Cooperativas de Trabajo, entre 1968 y 1978, y el Primer Seminario Latinoamericano sobre Cooperativas de Producción y Trabajo, conjuntamente con la OEA, OCA y COOPERA, en 1971<sup>62</sup>.

Para desarrollar en forma más adecuada sus actividades, la Asociación compró en 1968 la casa que hoy es su sede social, publicó un periódico titulado *Pregón*, y en 1973 adquirió un inmueble en Río Ceballos, en la provincia de Córdoba, para su Centro Residencial de Capacitación Cooperativa. Se realiza allí una labor educativa permanente en todos los niveles, que abarca la preparación de dirigentes, funcionarios, profesionales, técnicos, obreros y empleados especializados. Este Centro funciona como sede de cursos y reuniones internacionales, pudiendo también ser usado por instituciones oficiales y privadas vinculadas con el cooperativismo<sup>63</sup>.

## 2. Características actuales y posibilidades futuras

Teniendo en consideración los aspectos señalados, se configura el perfil de un sector del cooperativismo que, a pesar de ser comparativamente joven, se caracteriza por su dinamismo y por una elevada "moral" cooperativa. Ya se mencionó el hecho de que el origen de muchas de las cooperativas de trabajo se ha vinculado con el mantenimiento o la recuperación de una fuente de trabajo que cesaba como tal. Al estar en juego el salario, que afecta a la supervivencia del trabajador y su familia, se crea un compromiso con la fundación colectiva de una empresa, que liga de modo particular a los asociados entre sí y con aquélla.

De manera real o potencial, al fundarse la cooperativa de trabajo se reemplaza una relación de dependencia. En el trabajo remunerado común —que es el que hacían o harían los socios de una cooperativa de trabajo si tuvieran que prescindir de ella— se puede estar bien pagado y recibir un buen trato, pero se depende del empleador (patrón o empresa) y se sabe que se trabaja para vivir y para que viva el empleador. Es

<sup>60</sup>H. A. Vásquez, "Experiencias. Campo de Herrera", *Realidad Económica*, N° 63, Buenos Aires, 1985, pp. 40 a 48; y D. Semisa, *op. cit.*, pp. 21 a 22.

<sup>61</sup>D. Semisa, *op. cit.*, p. 23.

<sup>62</sup>D. Semisa, *op. cit.*, pp. 122 a 123.

<sup>63</sup>ACTRA, *Folleto ilustrativo*, s/f.

común que la vida del trabajador tenga un nivel mucho más bajo que la del empleador, lo que de algún modo pone de manifiesto cuánto se trabaja para otros.

Modificar esa situación mediante una cooperativa de trabajo no solamente proporciona la gratificación simbólica de dejar de depender, sino que con mucha frecuencia se traduce en mejoras tangibles para el trabajador, respecto de su remuneración, de las condiciones de trabajo, del trato, y del respeto de parte de los que laboran con él. La relación es diferente, el compromiso es diferente y también es distinta la disposición del cooperativista. En esta disposición diferente del trabajador en la cooperativa de trabajo estriba seguramente buena parte de la clave del éxito de las cooperativas de trabajo prósperas construidas sobre la base de empresas privadas deficitarias o a punto de cerrar.

El cooperativismo de trabajo contaba en 1982 con 401 asociaciones, 30 256 asociados y sus operaciones ascendían a 2 816 280 732 (pesos ley 18 188). (Véase de nuevo el cuadro 2 del anexo.) Eso significa que las ocho ramas consideradas, la de trabajo ocupa el tercer lugar en cuanto a cantidad de cooperativas, el octavo en cantidad de socios, y el séptimo en lo relativo a monto de las operaciones. La evolución de la cantidad de cooperativas y de socios en el período 1973-1982 figura en el cuadro 9 del anexo.

El crecimiento sostenido hasta 1978 se revirtió en los dos casos, pero la declinación registrada a fines de la década no alcanzó a valores tan bajos, en términos comparativos, como los del principio del período considerado.

En cuanto a la distribución geográfica, se repite aproximadamente la concentración de asociaciones y asociados en la Capital Federal y en la provincia de Buenos Aires, que en conjunto reúnen a más del 50% del total del país en el primer rubro y a más del 60% en el segundo. En el resto del país, se destacan las participaciones de Córdoba, Santa Fe y Mendoza, en ese orden, todas bastante por encima de las de las otras provincias.

La gama de actividades que abarcan las cooperativas de trabajo es muy amplia. No solamente están las cooperativas agropecuarias sino también las de computación, de enseñanza, de cinematografía, de medicina integral, del área forestal, de estibaje, de industrialización de residuos y, por último, una orquesta de cámara<sup>64</sup>.

En el marco de la situación general del país se espera del cooperativismo un papel importante en la rehabilitación económica y social. Coinciden en esa apreciación las expresiones oficiales, las de los partidos políticos, y las de asociaciones voluntarias diversas, sin contar con las que provienen del propio campo cooperativo.

Más allá de los deseos e intenciones de una gran proporción de la población y de los funcionarios actuales, los signos de reactivación no aparecen y la desocupación se menciona como una amenaza en todos los ámbitos. (Véase el cuadro 10 del anexo.) Además, para 1985 la tasa de desocupación total alcanzó a 6.4 y la cifra de desempleados a 700 000<sup>65</sup>.

Por otra parte, los hogares en situación de pobreza registraron cifras de 8% en 1970 y de 5% en 1972, que revelan una situación de desastre<sup>66</sup>. En relación con la desocupación y también con la importancia y la situación del sector pasivo, se aprecia una merma en la población económicamente activa, que varió de 52.8% en 1950 a 49.3% en 1960; registrando 48.3% en 1970 y 46.1% en 1980<sup>67</sup>.

Es necesario además destacar el signo negativo de la evolución de la industria manufacturera en el período 1960-1970, con una tasa media anual de crecimiento de -0.1%, y la de la agricultura, con una tasa media anual de -0.7%<sup>68</sup>. En los cinco primeros meses de 1985 (respecto a igual tramo de 1984) las cifras eran las siguientes: la industria manufacturera mostraba -2.7% y la construcción -7.4%. Dentro de la industria manufacturera, la actividad textil registraba -12% y la siderurgia -10%<sup>69</sup>.

La inflación, por su parte, anotaba entre 30% mensual y más de 400% anual, en tanto que la capacidad ociosa de la industria mostraba una tasa elevada y creciente en el año de la transición a la democracia (1983).

<sup>64</sup>D. Semisa, *op. cit.*, pp. 131 a 140.

<sup>65</sup>*Realidad económica*, N° 64, Buenos Aires, 1985, p. 41.

<sup>66</sup>CEPAL, *Anuario Estadístico de América Latina*, 1983, (E/CEPAL/G.1313), Santiago de Chile, 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.84.U.G.2.

<sup>67</sup>*Ibid.*, cuadro 13.

<sup>68</sup>CEPAL, *op. cit.*

<sup>69</sup>*Realidad económica*, N° 64, p. 18.



En los diez años transcurridos desde el "Rodrigazo" hasta 1985, la inflación tuvo un promedio del orden de 300% anual. "No se conoce país en el mundo que haya tenido una inflación tan alta durante tanto tiempo"<sup>70</sup>.

Se pueden señalar varias esferas de influencia posible del cooperativismo de trabajo en la reactivación de la actividad productiva, que parece en este momento el punto coyuntural más crítico de la situación nacional. Una de esas esferas comprende lo que pueden hacer las cooperativas por sí mismas en cuanto a mantener y acrecentar fuentes de trabajo; ésta es necesariamente modesta. La otra se refiere al aprovechamiento del campo cooperativo y de la cooperativa como complemento y vehículo para la realización concreta de intentos estatales en ese sentido. En esta materia la perspectiva es mucho más amplia y así pareciera comprenderlo el gobierno, a juzgar por las intenciones declaradas.

En virtud del manejo de la economía, especialmente en el último régimen militar, el aparato productivo se contrajo. Como consecuencia de ello, en la Argentina es cada vez más difícil para cualquier persona conseguir trabajo con una mínima estabilidad. Uno de los puntos cruciales de la crisis del país se manifiesta allí, y precisamente las cooperativas de trabajo se han mostrado eficaces para aunar los esfuerzos de grupos de personas en torno a una actividad productiva, con el aliciente de la autonomía y el trato digno, incluso por encima de una mejora en el nivel de retribuciones. Se trata entonces de una actividad que tiene posibilidades de contribuir a la reactivación. Obviamente es tan sólo un aporte, no la solución al problema, si bien una dimensión importante de esta ayuda podría orientarse, por ejemplo, al campo de los que buscan trabajo por primera vez, de la demanda nueva que se agrega cada año por parte de los jóvenes, que encuentran ya bloqueado el acceso a la ocupación.

## E. COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

### 1. Origen

Las cooperativas agropecuarias reúnen los productores campesinos, pequeños y medianos, quienes pueden pertenecer a las diferentes categorías de propietarios, arrendatarios, medieros u otras. La cooperativa es el instrumento para que éstos puedan mejorar y controlar las condiciones en que se realizan las tareas básicas relacionadas con su actividad y su misma existencia, como son colocar la producción, conseguir insumos, obtener créditos, satisfacer el consumo personal y familiar, disponer de asistencia técnica y otras.

El cooperativismo argentino nació ligado a las actividades del campo, sin ninguna clase de apoyo y sin una legislación que lo amparase. Fue obra de los mismos productores rurales, y nunca dependió del estímulo de gente preparada, sensible pero externa al sector, como había ocurrido en otros países, y en la Argentina en otras ramas cooperativas.

Antes de mencionar las entidades concretas fundadas, parece oportuno echar una rápida mirada al ámbito donde éstas fueron creadas. La propiedad de la tierra fue y sigue siendo uno de los ejes principales de la historia económica, política y social de la Argentina, como ingrediente del poder y de los intereses que contribuyeron a edificar un país de base agroexportadora. Desde la época de la dominación española, en el territorio que hoy es la Argentina se fue configurando un grupo influyente y reducido (la "oligarquía vacuna", según una denominación muy difundida), que tuvo en sus manos una buena parte de las mejores tierras del país. Aunque en tiempos más recientes ha incursionado en la industria y en las finanzas, la tierra fue siempre su punto de sustentación<sup>71</sup>.

La ocupación de la tierra hizo que se frustrara el resultado de la cuantiosa inmigración europea, que fue llamada a poblar el campo, la que tuvo que radicarse en buena proporción en las ciudades del litoral (Buenos Aires y Rosario, especialmente). Para muchos inmigrantes, casi la única opción que tenían en el campo, salvo trabajar como peones, era ocuparse como arrendatarios. Los propietarios, que preferían la ganadería y se resistían a la agricultura, les facilitaban sus campos por poco tiempo para que los devolvieran valorizados y con alfalfa sembrada para sus ganados. La agricultura se expandió en forma refleja y el gran avance registrado en ese sector se debió en buena medida a que la carne de calidad que exigía el mercado inglés requería pasturas seleccionadas para los animales<sup>72</sup>.

<sup>70</sup>Jorge Schvarzer, "Recuperar para el Estado el control de la coyuntura", *Realidad económica*, N° 64, Buenos Aires, 3° bimestre de 1985, p. 7.

<sup>71</sup>J. Schvarzer, Seminario dictado el 3 de octubre de 1984, Colegio de Graduados en Sociología, Buenos Aires.

<sup>72</sup>O. Carracedo, *Economía social agraria*, Buenos Aires, Depalma, 1984, pp. 20 a 21.

Las llamadas colonias agrícolas, desarrolladas desde la década de 1860, particularmente en las provincias de Santa Fe, Córdoba y Entre Ríos, no mejoraban la situación, porque eran empresas lucrativas que dejaban a los chacareros librados a su suerte: peones o arrendatarios errantes. A esa mano de obra expoliada y barata atribuyen algunos autores, el éxito de la Argentina como "granero del mundo". Muchos productores rurales, demasiado pobres para convertirse en propietarios, debían sin embargo conseguir préstamos para sus equipos y alimentar a sus familias. En ausencia de créditos bancarios, contaban con los "buenos servicios" del almacén de artículos generales: sus dueños conseguían créditos en las casas cerealeras o en los bancos y los prestaban al agricultor con un elevado interés; de paso, el campesino podía abastecerse en el almacén, también a crédito y a precio sin control. Todas estas condiciones eran más que suficientes para que los productores rurales buscaran soluciones de carácter asociativo ante tal situación de indefensión.

La primera cooperativa agraria de que se tiene noticia es la Compañía Mercantil de Chubut, fundada en 1885, obra de colonos galeses de la ciudad de Trelew. Se ocupó de la comercialización de sus cosechas y de la provisión del consumo propio de sus asociados. En 1898 un grupo de colonos franceses de la zona fundó El Progreso Agrícola en Pigüé, provincia de Buenos Aires, cuyo propósito principal era asegurar a sus socios contra las tormentas de granizos, a lo que posteriormente se agregó el otorgamiento de préstamos. Se la considera como la cooperativa argentina más antigua aún en actividad.

En 1900 se creó en Basavilbaso, provincia de Entre Ríos, La Agrícola Israelita, orientada a la colocación de la producción y a la provisión de sus asociados; más tarde ésta amplió sus servicios con una caja de ahorros y préstamos, actividades de capacitación, etc. En 1907, pasó a llamarse Sociedad Agrícola Lucienville Cooperativa Ltda. En 1904 se fundó en Tres Arroyos, provincia de Buenos Aires, La Previsión, Cooperativa de Seguros Agrícolas, Colonización y Crédito Ltda. Ese mismo año, en Junín, provincia de Buenos Aires, se creó la Liga Agrícola Ganadera, y en 1906 dentro de la anterior, la Liga Agrícola Ganadera Cooperativa Ltda., de comercialización, provisión, consumo, crédito y otros servicios. En la colonia Margarita Belén, provincia del Chaco, se creó en 1905 la primera cooperativa algodonera de la Argentina<sup>73</sup>.

El sistema de arrendamiento existente, que consistía en la renovación anual de contratos verbales leoninos establecidos con los chacareros, provocaba inestabilidad, desarraigo y migración constante. Los arrendatarios reclamaron estabilidad, e inspirados por la Liga Agraria de La Pampa declararon la primera huelga agraria del país. En 1912, gran cantidad de campesinos declararon una huelga en la provincia de Santa Fe, la que luego se extendió a otras provincias y tuvo gran repercusión nacional. La localidad de Alcorta fue el centro de la protesta y el movimiento dio lugar a la creación de la Federación Agraria Argentina. La situación de los peones rurales era aún peor. En 1919 se pusieron de manifiesto los conflictos y se obtuvieron reivindicaciones significativas, como alojamiento en lugares limpios y no hacinados, agua limpia, techos de lona, mercaderías al costo y seguro contra accidentes. Tuvieron el apoyo de la Federación Obrera Regional Argentina. Ese mismo año, los productores se declararon en huelga por falta de cumplimiento de contratos por parte de los comerciantes. La agitación fue muy grande, a tal punto que la Federación Obrera concertó una alianza táctica con la Federación Agraria. Los huelguistas sumaron miles de personas<sup>74</sup>. El clima acción gremial era poco propicio para la difusión de las cooperativas. Por ello se crearon sólo 15 entre 1885 y 1920, y 45 entre 1921 y 1935<sup>75</sup>. La represión de los huelguistas y los logros a medias de las medidas de fuerza fueron modificando la perspectiva de los productores rurales. Empezó a parecerles que no era demasiado eficaz enfrentar al acopiador del pueblo que, en última instancia era el eslabón final de una cadena de intereses que se contraponían a los de la gente que trabajaba la tierra. Entre el gesto negativo y riesgoso de la huelga y la idea de reunirse para realizar esfuerzos conjuntos, como ya lo mostraban algunas experiencias cooperativas, esta última ofrecía mejores perspectivas.

La situación empezó a modificarse en 1921, al dictarse la Ley N° 11.170 sobre arrendamientos agrícolas, que concedió a los chacareros mayor estabilidad, derecho a construir y a plantar, e indemnización final por las inversiones. Esa norma legal fue burlada con frecuencia, lo cual motivó su reemplazo por una ley mejorada, la N° 11.627, de 1932<sup>76</sup>.

<sup>73</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos, historia, doctrina*, Buenos Aires, INTERCOOP, FAAC, 1975, pp. 515 a 519.

<sup>74</sup>O. Carracedo, *Economía social agraria. op. cit.*, pp. 62 a 67.

<sup>75</sup>O. Carracedo, *La economía cooperativa en la República Argentina en 1976*, Cuadernos de Economía Social, Año II, N° 5, 1980, Buenos Aires, p. 51.

<sup>76</sup>O. Carracedo, *Economía social agraria. op. cit.*, pp. 67 a 70.

## 2. Evolución

La mayor estabilidad del productor agrario fue concomitante con un crecimiento del cooperativismo rural que en un período de diez años (1936-1945) llegó a 68 cooperativas y en el decenio siguiente (1946-1955) a 113<sup>77</sup>. Es bastante significativo el cambio ocurrido en la cantidad de superficie cultivada por los propietarios. Los datos de La Pampa húmeda son similares a los de la totalidad del país, según puede apreciarse a continuación.

### SUPERFICIE CULTIVADA POR PROPIETARIOS Y ARRENDATARIOS EN LA PAMPA HUMEDA

Año	Propietarios	Arrendatarios
1937 (censo)	35%	44%
1960 (censo)	64%	12.5%

Fuente: Carracedo, O., *La economía cooperativa en la República Argentina en 1976*, Cuadernos de Economía Social, vol. II, N° 5, p. 51.

Al mejorar las condiciones de arrendamiento, una proporción de los arrendatarios pudo convertirse en propietarios del campo que trabajan, y de ese modo estar mejor dispuestos a defender, en la forma característica de la cooperativa, su propio trabajo, la colocación de los productos y poco a poco otros aspectos y actividades concomitantes.

La creación de entidades de segundo grado se inició con la Federación Entrerriana de Cooperativas Agrícolas, entre 1913 y 1918, esto es, entre el primer congreso de cooperativas agrarias en Entre Ríos y el tercer congreso constitutivo en la ciudad de Rosario Tala. Esta primera federación tuvo corta vida, pero volvió a crearse entre 1933 y 1934<sup>78</sup>.

La primera cooperativa agropecuaria de segundo grado, que es hoy una entidad de gran importancia en el campo cooperativo total, es la Asociación Cooperativa Argentina, fundada en 1922 con el nombre de Asociación de Cooperativas Rurales, Zona Central, cuyo nombre después cambió por su denominación definitiva. En cierto modo, esa federación inició un ciclo caracterizado por la multiplicación de entidades agrarias de segundo grado, lo que confirió un rasgo propio a la rama agropecuaria del movimiento solidario argentino. Así, se crearon las siguientes cooperativas: en 1925, en Buenos Aires, la Fraternidad Agraria, Cooperativa de Cooperativas, que primero se llamó Federación Agraria Israelita-Argentina; entre 1933 y 1934, la ya mencionada Federación Entrerriana de Cooperativas, en 1934, la Unión de Cooperativas Agrícolas Algodoneras (UCAL), en Roque Sáenz Peña, provincia del Chaco; en 1938, Sancor, Cooperativas Unidas, en Sunchales, provincia de Santa Fe; en 1939, la Federación de Cooperativas Agrícolas de Misiones, en Posadas, provincia de Misiones; en 1947 la Federación Argentina de Cooperativas Agrarias (FACA), en Rosario, provincia de Santa Fe; en 1951, la Asociación de Cooperativas Hortícolas, en Avellaneda, provincia de Buenos Aires, en 1963, la Federación de Cooperativas Agropecuarias (UNCOGA); en 1977, la Federación de Cooperativas Agropecuarias de Corrientes, y en 1980 la Federación de Cooperativas Vitivinícolas Argentinas (FECOVITA)<sup>79</sup>.

La comercialización de las cosechas siempre había tenido un punto débil para los productores que, aun agrupados en cooperativas, debían venderlas con urgencia y en cantidades que les significaban precios bajos y beneficios retaceados. La posibilidad de que las cooperativas asumieran ese tramo de la venta se había contrapuesto siempre a la rudimentaria capacidad de almacenaje con que contaban. De manera que los elevadores de granos cooperativos ubicados en los lugares estratégicos constituían un objetivo muy preciado para los cooperativistas agrarios.

Por ese motivo, cuando a mediados de 1930, el esfuerzo mancomunado de la Unión Agrícola de Leones y la Asociación de Cooperativas Argentinas inauguraron en la localidad de Leones, provincia de Córdoba, el primer elevador de granos cooperativo del país, fue un justificado día de fiesta, al que adhirieron autoridades

<sup>77</sup>O. Carracedo, *La economía cooperativa...*, *op. cit.*, p. 51.

<sup>78</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, *op. cit.*, p. 522.

<sup>79</sup>*Ibid.*, pp. 524 a 532; y Organizaciones de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 28.

nacionales y locales, además de instituciones privadas importantes, dirigentes del cooperativismo y muchos agricultores. Un mes después, la Asociación de Cooperativas Argentinas convirtió el llamado Pool Argentino de Granos, en una de sus ramas principales, con facultad para administrar los elevadores terminales y vender el producto en mercados nacionales y extranjeros.

Los agricultores dentro de sus cooperativas siempre habían tenido que vender a un comprador único o a varios que acordaban entre sí la manera de bajar precios o urdir condiciones en su provecho y en perjuicio de los agricultores. Ahora bien, frente a ellos, el Pool era un vendedor único, representando y defendiendo los intereses de los productores. A lo anterior se agregaban más elevadores de granos cooperativos, durante el mismo año 1930 (en Oliva y en Hernando, localidades de la provincia de Córdoba) y el anuncio de que se empezaban las obras de un gran elevador terminal en Rosario, segunda ciudad del país y primer puerto exportador de cereales durante varios años<sup>80</sup>.

Dos años antes, en 1928, el Presidente Alvear había elevado al Congreso el dictamen de una comisión especial que aconsejaba la construcción de un sistema completo de elevadores de granos. Considerando los 10 millones de toneladas de granos que se exportaban, se estimaba que se lograría una economía de 30 y aun de 40 millones de pesos argentinos. Para el agricultor, la ventaja principal era que podía obtener crédito sobre la base de su cosecha. La idea se viabilizó y tomó forma legal, aunque a mitad de camino de su materialización sobrevino el golpe militar del general Uriburu. El nuevo gobierno siguió adelante con el proyecto, si bien adjudicó en febrero de 1931 su construcción, financiación y administración a una compañía canadiense. Se creó también una comisión, que luego pasaría a ser administradora de los elevadores públicos, con predominio de los exportadores tradicionales.

La Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA) objetó esas condiciones. A ello se sumó una propuesta de la Corporación Americana de Fomento Rural, sociedad anónima argentina, que proponía hacerse cargo de la intensificación de los trabajos de los elevadores cooperativos, satisfaciendo la necesidad por esa vía y permitiendo que las instalaciones fueran pagadas por los agricultores, quedando así como propiedad de sus cooperativas. Entre tanto, en julio se inauguró el elevador de Rosario y el gobierno acordó a la ACA la construcción de la red de elevadores de la zona de acopio de Rosario<sup>81</sup>.

Este aparente cambio de frente del gobierno provocó críticas de parte de los que se consideraban perjudicados, pero la obra siguió adelante. Al cumplirse el décimo aniversario de la ACA en 1932, la Asociación estaba embarcada en un plan de gran proyección, consistente en levantar la primera red de 150 elevadores en la zona en que se embarcaba el cereal por Rosario. ¿Se revertiría la situación en que cuatro firmas (Bunge y Born, Dreyfus, De Ridder y Molino Inglés) exportaban el 81% del trigo argentino que se vendía al exterior? Se trataba de empresas internacionales con gran poder. Dos meses después del aniversario de la ACA, el Presidente de la Nación suspendió los efectos del decreto que había suscrito cinco meses antes entre el gobierno provisional, la ACA y la Corporación Americana de Fomento Rural.

El Congreso avaló esa política decidiendo la cuestión en favor de las firmas exportadoras internacionales, y dejando a las cooperativas y a la ACA en una situación económica muy difícil que costó mucho neutralizar, mediante la reducción de la actividad cooperativa a 14 elevadores y a una sección de 20 mil toneladas en el elevador terminal de Rosario (recuérdese que el plan era de 150 elevadores cooperativos). Finalmente, los poderes públicos "perdonaron la vida" al movimiento agrario solidario y aseguraron a los exportadores tradicionales la continuación de sus actividades comerciales<sup>82</sup>.

Después de 1955 el crecimiento del cooperativismo agrario, desde el punto de vista cuantitativo fue menor que en las dos décadas anteriores, aumentando entre 1956 y 1965 en 18 cooperativas y en el decenio siguiente sólo en 12<sup>83</sup>. En cambio, se mantuvo el aumento de la superficie cultivada por propietarios. La evolución del número de asociados y de las asociaciones, puede apreciarse en el cuadro 11 del anexo.

La cantidad de asociaciones ya alcanzó su máximo en la década de 1950 y disminuyó prácticamente a lo largo de todo el período que abarca el cuadro, salvo la ligera inflexión registrada en 1976 y 1977. En cambio el número de socios siguió creciendo hasta 1979, y luego empezó a descender.

<sup>80</sup>O. Carracedo, *Economía social agraria*, op. cit., pp. 102 a 105.

<sup>81</sup>*Ibid.*, pp. 138 a 149.

<sup>82</sup>*Ibid.*, pp. 182 a 189.

<sup>83</sup>O. Carracedo, *La economía cooperativa...*, op. cit., pp. 51 a 52.

El número más alto de cooperativas agrarias se alcanzó en 1958 y fue de 1 508<sup>84</sup>. Desde entonces éstas mermaron hasta alcanzar en 1982 a 1 367 cooperativas. Los socios continuaron en aumento durante 21 años más, hasta 1979, lo que indica la presencia de un proceso de integración cooperativa, en parte natural y en parte forzado por las circunstancias. La etapa actual puede considerarse de afianzamiento sin expansión.

La tendencia del cooperativismo agropecuario ha estado orientada a la reducción del número de cooperativas correspondientes a la zona central del país, mientras que en el resto del país y en sus zonas marginales el aumento de cooperativas y de asociados ha sido constante<sup>85</sup>.

El Banco de la Nación Argentina ha sido el proveedor tradicional de créditos a los productores agrarios, aunque con altibajos y eficacia dispar según las épocas. También las cooperativas de crédito han apoyado a los productores y a las cooperativas agropecuarias, pero solamente de modo ocasional, ya que su principal clientela es urbana. En consecuencia, han sido las propias cooperativas agrarias las que han organizado secciones de crédito o entidades crediticias como los ya mencionados Banco Rural Cooperativo de Sunchales y Banco Cooperativo Agrario Argentino.

Otro rasgo que se ha ido definiendo es el de la intensificación de aspectos tales como el asesoramiento, la educación y la difusión. El asesoramiento se imparte especialmente en las entidades de segundo grado, y abarca la parte legal, las técnicas contables y los procedimientos de auditoría, entre otros. La educación se entiende en primer término como capacitación específica del personal que se desempeña en las cooperativas, teniendo en cuenta la complejidad creciente de sus tareas, y también comprende actividades de formación en la teoría y práctica del cooperativismo. La difusión, por último, tiene que ver con el propósito de que la acción cooperativa trascienda los límites institucionales y llegue a la población en general. Ello obviamente puede aplicarse también a las otras ramas del movimiento solidario.

Desde otro punto de vista y a grandes rasgos, puede decirse que las cooperativas agrarias argentinas cumplieron una primera etapa en que se dedicaron a atender especialmente los rubros de comercialización interna de la producción, consumo de artículos de uso familiar y provisión de insumos requeridos por su actividad productiva. En un examen esquemático, ésta parece ser la fase en que mediante la acción cooperativa el campesino intenta liberarse del comerciante acopiador que fija arbitrariamente el precio de la cosecha, de los comestibles, de las herramientas y de las condiciones de préstamos y adelantos.

Transcurrido un cierto tiempo de funcionamiento de las cooperativas sobre la base de su desenvolvimiento y de la experiencia acumulada, se ha verificado una segunda etapa, en que se han agregado a los rubros citados arriba, la comercialización externa de las cosechas, el crédito y la industrialización en medio de la lucha por neutralizar, al menos en parte, la acción espuria de los monopolios exportadores<sup>86</sup>.

Dentro del campo solidario, el cooperativismo agropecuario es la rama que tiene la mayor cantidad de asociaciones, habiendo llegado en 1982 a 1 367 cooperativas, lo que representa 32.56% del total<sup>87</sup>. El volumen de sus operaciones es varias veces superior al de cada una de las principales firmas privadas. (Véase el cuadro 12 del anexo.)

#### COOPERATIVAS AGROPECUARIAS: OPERATORIA Y PARTICIPACION RELATIVA (1983)

Operatoria	US\$ 2 366 000 000
Participación en exportación de granos	20% <sup>a</sup>
Participación en comercialización de granos	46%
Participación en acopio de leche	30%
Participación en elaboración de manteca	58%
Participación en elaboración de caseína	98%
Participación en producción de algodón	35%
Participación en producción de yerba mate	44.8%
Participación en producción de vinos	15%

Fuente: Congreso Argentino de la Cooperación, *Informe final*, Buenos Aires, 1983, p. 5.

<sup>a</sup> Para 1973, 16% (Carracedo) y para 1981, 16.3% (Braidot).

<sup>84</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 29.

<sup>85</sup>*Ibid.*, y B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, *op. cit.*, p. 177.

<sup>86</sup>O. Carracedo, *Economía social agraria*, *op. cit.*, p. 79.

<sup>87</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *op. cit.*, p. 6.

En cuanto al monto y significación de la mayoría de sus asociados, el cooperativismo agropecuario ocupa el quinto lugar, después de otras ramas con mayor cantidad de socios. Pero esta comparación es engañosa, si se considera que hay 478 938 cooperativas con 90% de asociados en cooperativas agropecuarias, con respecto al total de productores agrarios<sup>88</sup>.

El desarrollo del cooperativismo agropecuario tiene tres fechas clave:

1898: primera cooperativa aún existente (seguros agrícolas);

1922: Primera cooperativa agropecuaria de segundo grado (ACA), y

1956: entidad cooperativa agropecuaria de tercer grado, Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO).

La CONINAGRO, fundada en 1956, integra a todas las cooperativas agropecuarias de segundo grado de la Argentina<sup>89</sup>. Su creación marca la culminación de un período de crecimiento cooperativo agrario (1922-1956) que luego se estabilizó y fue reconocido como el de mayor protección y arraigo en el país.

Así como ocurre con la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), organismo de tercer grado que reúne federaciones de las ramas urbanas, la CONINAGRO unifica las organizaciones cooperativas agrarias de segundo grado, realizando una integración vertical (orientación, coordinación, defensa, representación) que se combina con una integración horizontal mediante comisiones asesoras regionales y otros mecanismos.

Toda esta estructura integradora respeta el sentido originario y las particularidades de los protagonistas de esa vinculación solidaria. Eso ha determinado que la actividad productiva rural, en cuanto tal, haya quedado al margen de la organización cooperativa, siendo asumida en forma individual por los cooperativistas campesinos y sus familias. Estos productores, que son en su gran mayoría pequeños y medianos, se asocian en forma solidaria pero mantienen su individualidad como productores y empresarios agrarios<sup>90</sup>. Obviamente, es relativa la autonomía de ese "reducto histórico" respecto de las cooperativas, puesto que hasta allí llega la acción solidaria en la forma de insumos, asesoramientos y créditos.

Salvada esa instancia privativa, prácticamente todo lo demás es cubierto por la estructura cooperativa. Esta parte de la asociación local es el punto visible de tantos pueblos, que se definen espacial y socialmente por unas pocas instituciones básicas: la cooperativa, la iglesia, la escuela, la sede comunal. Los otros eslabones son más abstractos (la federación y la confederación) excepto en acontecimientos de importancia o en la presencia eventual de instalaciones federativas como, por ejemplo, elevadores y plantas diversas. Pero todos ellos forman líneas convergentes hacia la satisfacción de sentidas necesidades del hombre de campo: mejorar sus condiciones de vida, estimular su productividad, proveerle insumos y asesoramiento, acercarlo a la responsabilidad de la comercialización en todos los aspectos y niveles, y aun involucrarlo en las posibilidades de desarrollo industrial ligado al agro.

Las organizaciones de segundo y tercer grado del cooperativismo agrario argentino encaran las actividades de más largo aliento, que por su envergadura exceden las posibilidades de las asociaciones de primer grado. Por ejemplo, plantas industrializadoras y acondicionadoras (véanse los cuadros 13, 14 y 15 del anexo); silos y elevadores (es cooperativa la red privada más importante del país, y además, por su capacidad de almacenaje y localización, sumadas las de todas las firmas privadas, abarca una proporción equivalente a la de las cooperativas). (Véase el cuadro 16 del anexo.)

Participan en los mercados internacionales con su producción de granos, oleaginosas, productos lácteos, algodón, arroz, lana, té, miel, productos vitivinícolas y otros. Actúan como comisiones técnicas (en el caso de CONINAGRO, sobre granos, elevadores, productos lácteos, carnes, algodón; comercialización frutihortícola, vitivinícola y olivícola; lanas; asistencia técnica e insumos; cuestiones legales y tributarias; educación cooperativa; emergencia agropecuaria, OCA, seguridad social y trabajo rural). Proveen información, educación, capacitación (cursos, seminarios, publicaciones, radio, televisión y otros medios) y servicios especiales (salud, seguros, viajes, turismo)<sup>91</sup>.

En cuanto a los granos, es evidente que el poder de las firmas exportadoras transnacionales dejó casi intacto el estrangulamiento del flujo de cereales hacia el exterior, que sigue beneficiando sus intereses. Esas

<sup>88</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 29.

<sup>89</sup>*Ibid.*, p. 28.

<sup>90</sup>*Ibid.*, p. 30.

<sup>91</sup>*Ibid.*, p. 32.

empresas han actuado desde el comienzo de las agroexportaciones argentinas, y si bien han conseguido ganar posiciones principalmente en los períodos de regímenes militares de facto, durante la vigencia de los gobiernos constitucionales no lograron recuperar los intereses nacionales en medida significativa.

Las cooperativas recibieron aproximadamente la mitad de la producción destinada a la exportación, en tanto que la otra mitad pasó a manos de los acopiadores, como se aprecia en el cuadro 17 del anexo (no está actualizado). Desde ese momento, las cooperativas perdieron terreno, por problemas de capacidad financiera de concertación de ventas en el exterior y por carecer de una infraestructura física y humana para atender esas operaciones. De manera que en el mercado de segunda oferta, la participación cooperativa se redujo de 50% a 15%, debido a que 30% de lo acopiado por las cooperativas se comercializó por canales no cooperativos. (Véanse el cuadro 18 y el gráfico 1 del anexo.)

Hasta 1979 las entidades privadas no podían tener elevadores terminales, de modo que las exportaciones tenían que hacerse por las instalaciones oficiales de embarque. A fines de 1979 la llamada "Ley de granos" autorizó a las firmas privadas a contar con elevadores terminales<sup>92</sup>. Con esa ventaja, las empresas monopólicas absorbieron y embarcaron un caudal apreciablemente mayor de granos para la exportación, hecho que agudizó el desequilibrio en perjuicio de los intereses cooperativos haciendo variar la participación oficial de 100% registrada antes de 1979 a 61% (la participación privada alcanzó a 39%).

Esto muestra la forma en que pierde significación relativa el mercado primario —donde las cooperativas tienen una parte importante del acopio— cuando no se cuenta con una salida portuaria. Las firmas transnacionales saben dónde y cuánto pueden exigir, lo que se aprecia al considerar cómo les sirven las épocas de regímenes militares de facto para obtener ventajas.

Se trata de una lucha desigual, en la que la vuelta a la democracia abre discretas esperanzas. En octubre de 1985 se inauguró en la ciudad de San Lorenzo, provincia de Santa Fe (30 km al norte de Rosario) el primer puerto cooperativo de la Argentina, comprado y modernizado por la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA)<sup>93</sup>. ¿Se avicinan mejores tiempos para la economía solidaria en Argentina?

## F. COOPERATIVAS DE SERVICIOS PUBLICOS

### 1. Cooperativas de electricidad

Las cooperativas de electricidad brindan a sus asociados el fluido eléctrico que ellas se encargan de producir o distribuir, o simplemente de distribuir cuando ese fluido es producido por otras fuentes, públicas o privadas, de índole termoeléctrica, hidroeléctrica, nuclear u otra. El cooperativismo de electricidad argentino nació en 1926, al crearse la Sociedad Cooperativa de Luz y Fuerza Eléctrica e Industrias Anexas, en Punta Alta, provincia de Buenos Aires. Fue la primera experiencia mundial en zonas urbanas, y representó la típica cooperativa que asume la defensa del interés popular enfrentando poderes monopólicos expoliadores<sup>94</sup>. En efecto, de acuerdo con sus costos de explotación, fijó una tarifa de 20 centavos por kilovatio-hora, que era la mitad de la que cobraba el *trust* local. Este puso inmediatamente en práctica el *dumping*, bajando a 10 centavos su tarifa de 40 para quebrar a la cooperativa.

Los *trust* internacionales de electricidad comenzaron su penetración en Argentina a partir de la Primera Guerra Mundial. Estaban constituidos por el grupo ANSEC (formado por la Compañía de Electricidad de Los Andes, la Compañía de Electricidad del Norte Argentino y la Compañía Central Argentina de Electricidad) con las mismas personas en los tres directorios y capitales de una empresa del grupo Morgan, de Estados Unidos; el grupo SUDAM (Compañía Sudamericana de Electricidad) con capitales norteamericanos; la Compañía Suizo-Argentina de Electricidad, con capitales internacionales, y la Compañía Italo-Argentina de Electricidad, también con capitales internacionales<sup>95</sup>.

Se desarrolló así una historia de presiones políticas y maniobras ante las autoridades gubernamentales. La cooperativa de Punta Alta tuvo que sufrir en 1929 la revocación de su personería jurídica. Las presiones monopólicas llegaban a veces a la agresión directa a los dirigentes, familiares e instalaciones de las

<sup>92</sup>N. Braidot, "Estructura de poder en el comercio de granos y la nueva política de instalaciones portuarias", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 9, Buenos Aires, 1981, p. 103.

<sup>93</sup>Diario *La Capital*, Rosario, 23 de agosto de 1985.

<sup>94</sup>D. Carracedo, *La economía cooperativa...* *op. cit.*, p. 81.

<sup>95</sup>*Ibid.*

cooperativas<sup>96</sup>. Ese capítulo se extiende hasta nuestros días, teniendo en cuenta que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas de la Nación indaga en este momento la venta de la Italo al Estado, bajo el último régimen militar, por un valor aparentemente tres veces superior al calculado por los propios asesores del gobierno.

La necesidad del servicio, que antes de 1926 se reducía a las poblaciones más importantes, y la eficacia demostrada por las cooperativas, determinaron una rápida expansión del cooperativismo de electricidad. En la primera década (1926-1936) se constituyeron 45 cooperativas de electricidad, que brindaron servicio a centros urbanos medianos y pequeños diseminados en una considerable extensión del territorio nacional. (Véase el cuadro 19 del anexo.)

Ese desarrollo sostenido dio lugar en 1939 a la constitución de la Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad (FACE), en la ciudad de Buenos Aires, que agrupó a 28 cooperativas eléctricas en todo el país. La tarea de esta Federación ha sido técnica, económica y social, y ha abarcado la representación, el asesoramiento, la distribución de materiales y de artefactos eléctricos, la publicación de una revista y otros. La FACE, en cooperación con la Secretaría de Energía y el Banco de la Nación Argentina participó en un proyecto de electrificación rural con financiación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para más de 50 000 familias de productores, en cuyo cometido debió encarar condiciones difíciles por la dispersión de los usuarios, los altos costos y la baja rentabilidad. Pero el principal inconveniente fue la inflación, que convirtió en prohibitivas las condiciones de financiamiento, y que ha mantenido al borde de la quiebra a casi 100 cooperativas. Para ello se reclama una ley que las ayude a superar una dificultad de tal magnitud<sup>97</sup>.

El cooperativismo de electricidad, a lo largo de casi 60 años, ha llegado a ser el ente más importante del interior del país en la distribución de energía, cantidad de usuarios y poblaciones abastecidas, así como el precursor y principal gestor de la electrificación rural. (Véase el cuadro 20 del anexo.) Las cooperativas de electricidad cubren casi todo el territorio argentino, con la sola excepción de las provincias de Jujuy, La Rioja, Salta y Tucumán. En 1983 poseían 900 núcleos urbanos (56%), en comparación con los 700 núcleos que tenían electricidad no dependiente de la cooperativa (44%)<sup>98</sup>.

Según datos de 1980, la cantidad de usuarios con participación cooperativa alcanzaba a 13.3%<sup>99</sup>. En 1983 se consiguieron 570 cooperativas de electricidad con 1 304 600 asociados<sup>100</sup>. Las cooperativas de electricidad actúan en centros poblados de tamaño diverso, muchos de ellos pequeños, y cuentan con una presencia y acción notoria en el seno de esas comunidades, además de haber tenido una injerencia destacada en los planes de electrificación rural. En virtud del servicio que brindan, cuentan además con el interés de la población.

A menudo deben satisfacer otras necesidades de su medio como, por ejemplo, la instalación de pavimento, cloacas y agua potable. Algunas incluyen frigorífico, planta de productos lácteos, comercialización de fruta y de carne, o cine y radiotelevisión<sup>101</sup>.

Esta diversificación tan amplia es una de las características del cooperativismo de electricidad que le ha proporcionado en época reciente un particular dinamismo. Es importante destacar en la actualidad el servicio de sepelios, que ya existe en unas 200 poblaciones a cargo de la cooperativa local de electricidad, y que proporciona al socio y a su familia dicho servicio a un costo mínimo<sup>102</sup>.

En este momento la FACE, que ha modificado sus estatutos y denominación para adecuar el aspecto formal (actualmente se llama Federación Argentina de Cooperativas de Electricidad y Otros Servicios Públicos), está empeñada en participar activamente en el mercado del gas, tanto licuado como natural. Se hallan ya avanzadas las negociaciones con Gas del Estado para el tendido de redes<sup>103</sup>.

<sup>96</sup>OCA, *op. cit.*, p. 36.

<sup>97</sup>Federación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), Memorandum al Presidente de la Nación, *op. cit.*, p. 11.

<sup>98</sup>FACE, Informe al Congreso de mayo de 1984, p. 6.

<sup>99</sup>Secretaría de Energía del Gobierno de la Argentina, 1980.

<sup>100</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *Síntesis estadística*, 1983.

<sup>101</sup>Datos de entrevistas personales a miembros de la FACE (19 de julio de 1985).

<sup>102</sup>*Ibid.*

<sup>103</sup>*Ibid.*



## 2. Cooperativas de teléfonos

Las cooperativas de teléfonos tienen rasgos comunes con las que proveen otros servicios públicos, al igual que las eléctricas. En el caso de la Argentina, éstas proporcionan comunicación telefónica especialmente a centros poblados del interior del país, contribuyendo así a la integración de los mismos con el conjunto de la nación.

La primera cooperativa de teléfonos se fundó en 1958 en la localidad de San Genaro, provincia de Santa Fe. En menos de tres décadas el número de estas asociaciones ha crecido notablemente y esa provincia ha conservado una actividad destacada en esta materia. Considerando el número de cooperativas (datos de 1982), la provincia de Santa Fe posee aproximadamente un tercio del total (45 cooperativas), la de Buenos Aires otro tercio (47 cooperativas) y el resto del país el tercio que queda (44 cooperativas). (Véanse los cuadros 21, 22 y 23 del anexo.)

En San Genaro se creó en 1965 una entidad de segundo grado, con el nombre de Federación Argentina de Cooperativas Telefónicas (FECOTEL). Lo mismo que la FACE, la FECOTEL forma parte del organismo de tercer grado del cooperativismo urbano, la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA).

En las casi tres décadas de existencia de las cooperativas argentinas de teléfonos, la más reciente estuvo marcada por las políticas restrictivas que aplicó el último régimen militar a la totalidad del movimiento cooperativo. Con la vuelta al sistema democrático y al gobierno constitucional, ocurrida a fines de 1983, las organizaciones solidarias de teléfonos abrigaron fundadas esperanzas de cambio.

En los dos últimos años no se han creado cooperativas de teléfonos y la actitud de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) en sus niveles directivos, parece orientada precisamente a desalentar tal iniciativa, y más aún parece vislumbrarse la intención de eliminar el sistema telefónico cooperativo<sup>104</sup>.

Se destaca por el lado de las cooperativas lo auspicioso de la creación de la Secretaría de Acción Cooperativa por parte del gobierno democrático surgido en 1983 y el hecho de que se hayan realizado buenos contactos con los funcionarios administrativos. Lo mismo ocurre con la Secretaría de Estado de Comunicaciones, con la que se ha mantenido una relación positiva durante 1984. En cambio, en la dirección de la ENTEL pareciera que no ha habido cambios<sup>105</sup>.

El cooperativismo ha planteado que no pretende competir con la empresa estatal de teléfonos, sino que, por el contrario, aspira a complementarla, ahorrándole gastos y aprovechando un potencial social participativo de valor inestimable frente a la crisis del país.

## G. COOPERATIVAS DE SEGUROS

Se ha optado por incluirlas en forma separada dado que así figuran en la clasificación que emplea para sus estadísticas el Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) —actualmente, Secretaría de Estado de Acción Cooperativa— y también en la distinción que reconoce la Confederación Cooperativa de la República Argentina (COOPERA), entidad de tercer grado del cooperativismo urbano.

Esas cooperativas tienen por objeto afrontar o reparar los riesgos y perjuicios que sufran sus asociados por circunstancias diversas. Cuando se trata de contingencias personales y familiares, estas cooperativas son consideradas por algunos como de consumo, mientras que si esas contingencias se vinculan con la actividad económica que realizan las personas, se las cataloga como de provisión<sup>106</sup>. Esta rama del cooperativismo argentino se inició en 1898, en Pigué, provincia de Buenos Aires, cuando un grupo de agricultores franceses consideró que el riesgo de las tormentas de granizos no estaba cubierto adecuadamente, por lo que decidieron enfrentar por sí mismos esa necesidad, organizándose en cooperativas.

Con el tiempo la rama del seguro creció hasta ser la más numerosa en cantidad, llegando en 1982 a contar con 2 921 740 de asociados, esto es, 30.86% respecto al total de socios de cooperativas<sup>107</sup>.

La cantidad de cooperativas de seguros se ha estabilizado en alrededor de 60. Sobre un total que incluye aproximadamente 200 firmas comerciales las cooperativas representan algo más del 25%<sup>108</sup>. (Véase

<sup>104</sup>FECOTEL, *Informe presentado a COOPERA*, 11 de marzo de 1985, p. 1.

<sup>105</sup>*Ibid.*, p. 2.

<sup>106</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., p. 259.

<sup>107</sup>Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *Síntesis estadística*, 1982, p. 6.

<sup>108</sup>Estimaciones recogidas en entrevistas personales a cooperativistas de seguros.

el cuadro 24 del anexo.) La entidad de segundo grado se constituyó en 1940 con el nombre de Asociación Argentina de Cooperativas y Mutualidades de Seguros.

En la década de 1940 se produjo en la Argentina un notable desarrollo del transporte automotor de pasajeros y de carga. Como la cobertura brindada por el seguro comercial era deficiente y costosa, el seguro cooperativo vino a llenar ese vacío: Transportadores Unidos (cargas), Bernardino Rivadavia (pasajeros), La Nueva (taxis), fueron algunas de las cooperativas de seguros que se crearon por esos años. (Véanse los cuadros 25 y 26 del anexo.) El seguro cooperativo sigue estando predominantemente relacionado con los automotores.

En cuanto a su funcionamiento, el seguro cooperativo tiene una presencia muy importante en la Argentina, tras haber aumentado de 3% del mercado en 1940 a un 30% en 1985. (Véanse los cuadros 27 y 28 del anexo.)

Las cooperativas de seguros han tomado de preferencia los riesgos que el seguro comercial ha desechado, siempre a causa de su alta frecuencia de siniestros como, por ejemplo, tempestades de granizos y accidentes de automotores. No obstante esa dificultad y las creadas desde afuera (sobre todo durante el último régimen militar), han echado bases sólidas apelando a la seriedad y a la eficiencia. Tanto es así, que a pesar de su gravedad la crisis nacional afecta mucho más al seguro comercial que al solidario. Las cooperativas reducen al mínimo la intermediación, se contratan seguros directos y también con agentes<sup>109</sup>. La rama aporta beneficios sociales ya que atiende contingencias que el seguro comercial descarta por ser menos lucrativas, y estudia permanentemente nuevas coberturas que puedan ser aplicadas a mayor cantidad de personas, en un esfuerzo por atender a quienes están más alejados del circuito del seguro y sin ningún tipo de cobertura social. El aspecto mencionado es uno de los que aborda la Asociación Argentina de Cooperativas y Mutualidades de Seguros (AACMS), que es una entidad de segundo grado.

En cuanto a la actividad de representación y defensa de los intereses cooperativos y de la rama de seguros, la AACMS participa en la Superintendencia de Seguros de la Nación, a través del Consejo Consultivo de ésta, y en la Comisión Consultiva del Instituto Nacional de Reaseguros. En el Instituto de Servicios Sociales del Seguro se mantiene una representación y con el Sindicato del Seguro de la República Argentina existen muy buenas relaciones. La participación se extiende a las comisiones de la Secretaría de Estado de Acción Cooperativa. En el plano propiamente cooperativo, la AACMS integra COOPERA y OCA.

Se realiza una tarea permanente de asistencia a otras naciones de América Latina, por intermedio de la Federación Internacional de Cooperativas de Seguros (ICIF), habida cuenta de que el seguro cooperativo tiene un desarrollo limitado en la región, fuera de países como Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y en parte Chile y Costa Rica. La actuación se ha extendido a España, país en que no había experiencia al respecto y donde, mediante la modificación de la legislación correspondiente, ha sido posible dar los primeros pasos<sup>110</sup>.

## H. COOPERATIVAS DE FARMACIA

Deberían haberse incluido en la rama de consumo, pues se han constituido en Argentina para obviar la intermediación de las droguerías comerciales y proveer a las farmacias con medicamentos en condiciones ventajosas. Pero como el cooperativismo de farmacia argentino se ha desarrollado hasta tener su propio laboratorio destinado a la elaboración de medicamentos, también podría ser incluido en la rama de producción, aunque quizá no en las condiciones más ortodoxas en cuanto a clasificación de las ramas cooperativas. Es esa la razón por la cual se la menciona aparte, no constituyendo una rama especial<sup>111</sup>.

El movimiento empezó en Córdoba en 1926, ciudad en que aparecieron las entidades de segundo grado en 1957, con la Federación Argentina de Cooperativas Farmacéuticas (FECOFAR) creada en Rosario, y en 1965 con la Asociación de Cooperativas Farmacéuticas. Ha tenido que luchar contra enemigos internos y externos. Entre los primeros están las droguerías, que son comercio de medicamentos al por mayor, y los "propietarios" de las farmacias. El argumento más usado contra las cooperativas farmacéuticas es que atentan contra la libertad del mercado.

El enemigo externo es mucho más poderoso, y está constituido por los laboratorios transnacionales.

<sup>109</sup>De entrevistas con directivos de la Asociación Argentina de Cooperativas y Mutualidades de Seguros (AACMS), 8 de julio de 1985.

<sup>110</sup>De entrevistas con directivos, y AACMS, última memoria.

<sup>111</sup>B. Drimer y A. Kaplán de Drimer, *Las cooperativas: fundamentos...*, op. cit., p. 271.

Según estimaciones realizadas, 20 de esos laboratorios acumulan 50% del mercado. Tienen a la Argentina (entre otros países) como campo de experimentación de fármacos nuevos, emplean los componentes que están limitados en las metrópolis, multiplican las variedades de un mismo medicamento (lo cual les está vedado en las naciones en que funcionan las casas matrices de esos laboratorios) y realizan y manipulan indebidamente los precios de los medicamentos.

El laboratorio FECOFAR ofrece sus medicamentos al menos 20% más baratos<sup>112</sup>, pero librado a sus solas fuerzas no puede competir con las firmas transnacionales, que inundan el mercado, intentan sobornar con halagos a los profesionales y saturan los medios de comunicación con una publicidad que es un muestrario de mecanismos de manejo de la conducta y del inconsciente de los consumidores. Por ejemplo, promueven la automedicación, práctica comprobadamente negativa, y la idea del organismo saludable como una máquina que se repara y por tanto puede tratarse desaprensivamente.

La FECOFAR reúne a alrededor del 50% de los profesionales (4 000 ó 4 500 de un total de unos 8 000<sup>113</sup>). Lucha en condiciones muy desventajosas contra sus poderosos adversarios y las ideas equivocadas que éstos han inculcado a los profesionales y a la población. (En este momento, los sanos intereses farmacéuticos son defendidos en un breve espacio radial diario que se difunde en Buenos Aires.) Cabe destacar, entonces que las farmacias cooperativas constituyen un instrumento de valor potencial inestimable, si los poderes públicos intentan ubicar la salud de la población y los medicamentos en una perspectiva de prioridad y defensa del interés general.

## I. EL MARCO JURIDICO

El primer antecedente apareció en 1889 con la reforma del Código de Comercio, con tres nuevos artículos que se limitaron a legalizar la existencia de las cooperativas. Ya se mencionó en este capítulo la inquietud que un proyecto de ley de patentes, en 1906 ocasionó en las cooperativas que se intentaba crear por entonces, hasta que el diputado Alfredo Palacios consiguió que no se aplicara a las entidades solidarias. El primer proyecto de ley de cooperativas correspondió al diputado Juan B. Justo, quien lo presentó en 1915 y lo reiteró en 1921 y en 1923. Este proyecto, como tal, no prosperó, pero sirvió de base para la primera ley general de cooperativas (Nº 11.388), que data de 1926<sup>114</sup>.

La mencionada norma legal estuvo en vigencia casi medio siglo y con sus 13 artículos que recogían el espíritu del cooperativismo como alternativa de la economía del lucro, fue un instrumento idóneo que permitió el afianzamiento del movimiento solidario. Al ser aprobada posteriormente la ley de sociedades comerciales (Nº 19 550), hubo conflictos con la ley de cooperativas, lo que obligó al reemplazo de esta última. En 1974, luego de una discusión amplia en que los cooperativistas tuvieron una destacada intervención, se aprobó la nueva ley de cooperativas, Nº 20.337. Esta puso al día la anterior, manteniéndose fiel a los principios de Rochdale y a su reformulación de 1966 propuesta por la Alianza Cooperativa Internacional<sup>115</sup>.

En 1926 se dictó la Ley 11.388, que dio pleno reconocimiento a las cooperativas e hizo posibles un desarrollo visible que se refleja en estas páginas. Esa ley constituyó un marco adecuado y presidió un largo período de acontecimientos importantes para el movimiento solidario argentino. Pero con el tiempo se produjeron algunas inadecuaciones que hicieron aconsejable su reemplazo.

Al cabo de un estudio muy completo, en que el cooperativismo tuvo una participación activa, se sancionó la Ley Nº 20.337, que es la que rige en la actualidad. Lo referente a las cooperativas de trabajo aparece en el artículo 42 —bajo la denominación de trabajo o producción— en el cual se fijan las normas para la distribución de los excedentes. No figura, en cambio, una determinación clara sobre la relación de dependencia de los asociados. Esta ambigüedad trató de ser paliada por la resolución 360 del Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC) en que se establece la prohibición de utilizar personal en relación de dependencia por las cooperativas de trabajo, salvo en casos especiales y por lapsos breves: a) por sobrecarga de tareas, hasta tres meses; b) por necesidad de un especialista para una tarea determinada, hasta seis meses;

<sup>112</sup>De entrevistas con directivos de FECOFAR (8 de julio de 1985).

<sup>113</sup>*Ibid.*

<sup>114</sup>O. Carracedo, *La Economía cooperativa, op. cit.*, p. 118.

<sup>115</sup>A. P. Ravina, "Ley de cooperativas Nº 20.337", *Cuadernos de economía social*, vol. vi, Nº 16, Buenos Aires, 1984, pp. 34 a 35.

c) por trabajos estacionales, hasta tres meses, y d) por un período de prueba, hasta seis meses. Luego de esos plazos, las personas deben cesar en el trabajo o asociarse.

No solamente son claras esas disposiciones, sino que constituyen la base de las ideas definitivas del cooperativismo de trabajo. Como ya se señaló, éstas giran en torno al cambio de la situación del trabajador, quien, de depender de un empleador que posee los medios de producción, pasa a responsabilizarse de una empresa a la que aporta su propio trabajo, ocupándose de la producción y comercialización de los productos. Con ello se elimina el salario y —como dicen algunos autores— la intermediación patronal. Por añadidura, como requisito para ser socio, se requiere que éste preste su trabajo personal a la cooperativa.

En la práctica, sin embargo, aparecen individuos que burlan el espíritu cooperativo y usando con pocos escrúpulos la aparente ambigüedad de la reglamentación, pretenden sacar provecho personal. Si hay conflicto y separación de la cooperativa, por ejemplo, aducen despido y exigen indemnización. Funcionarios que desconocen las normas dan curso a esas reclamaciones, las que suelen terminar en los tribunales. Casi siempre los fallos reconocen la posición cooperativa, pero la confusión producida significa perjuicio para las cooperativas mismas.

Actualmente se está estudiando un proyecto destinado a remediar esta situación, al determinar en forma más precisa el vínculo asociativo no laboral. Ha sido elaborado por la Secretaría de Acción Cooperativa, y discutido por la rama cooperativa de trabajo, primero por su cuenta y después en forma conjunta con la Secretaría. Tras su examen por el Ministerio de Trabajo, pasará al Congreso como proyecto del Poder Ejecutivo. De aprobarse en los términos que se han considerado, llenará una prolongada necesidad especialmente en las cooperativas de trabajo<sup>116</sup>.

En lo tocante al tema de los obstáculos de la infraestructura legal que enfrenta el cooperativismo, puede decirse que la actual ley de cooperativas, la N° 20.337, de 1974, es moderna y ágil, y constituye el resultado de la experiencia acumulada durante medio siglo de vigencia de la ley anterior, la N° 11.388, de 1926. Esta última también una ley bien concebida, fue tomada como modelo al instaurarse la legislación cooperativa en otros países latinoamericanos pero quedó desfasada por un proceso natural. La ley actual también tiene vacíos, debido sobre todo a la evolución de las cooperativas. Por ejemplo, quedan prácticamente excluidas las cooperativas de trabajo. Se ha tratado de obviar esta deficiencia mediante un proyecto de ley específico para esa rama, elaborado por la Secretaría de Acción Cooperativa (SAC), que ha recogido las propuestas de los cooperativistas de trabajo y está siguiendo su trámite normal. (Véase el cuadro 29 del anexo.)

Dentro del campo cooperativo se consideran también como una rémora algunas cargas impositivas que lo gravan, por lo que se impone una revisión de ese aspecto, no para premiar a las cooperativas con ciertas exenciones, sino para que se reconozca que su naturaleza legal y social es diferente de la de las empresas lucrativas.

## J. EVALUACION GENERAL DE RESULTADOS Y PERSPECTIVAS

El movimiento cooperativo argentino tiene más de un siglo de experiencia (desde 1875) y se acerca a la centuria de actuación continuada (desde 1898). Por su volumen y significación ha sido considerado como la principal modalidad de organización social del país. Las cifras siguientes no representan la complejidad del fenómeno, pero ayudan a comprenderlo:

### COOPERATIVISMO ARGENTINO, 1983

N° de cooperativas	4 095
N° de asociados	9 762 007
Capital efectivo (dólares EE.UU.)	11 912 727 498

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *Síntesis estadística*, 1983, p. 7, y ALCECOOP, *Reflexiones sobre el cooperativismo latinoamericano en el año 2000*, 1984, p. 20. Buenos Aires, INTERCOOP-IDELCOOP, 1984.

<sup>116</sup>D. Semisa, *op. cit.*, pp. 92 a 98.

Se sabe que a causa de la doble afiliación, la cifra de casi 10 millones de socios está abultada y que probablemente no es cooperativista un tercio de la población total del país (30 millones). Sin embargo, mediante una corrección estimativa se puede decir que uno de cada cuatro argentinos es socio de una cooperativa.

Las cooperativas de la Argentina han realizado un proceso muy completo de organización integradora, que abarca más del 90% de las asociaciones, e incluye las de primer grado, segundo grado, tercer grado y un órgano de enlace (cuarto grado).

Como se aprecia a continuación, esta integración solamente puede compararse con los sindicatos de trabajadores y con algunas entidades políticas<sup>117</sup>.

#### INTEGRACION COOPERATIVA EN ARGENTINA, 1983

Cooperativas de primer grado	4 095
Cooperativas de segundo grado	45
Cooperativas de tercer grado: COOPERA y CONINAGRO	2
Órgano de enlace: Consejo Intercooperativo Argentino (CIA)	1

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), *Síntesis estadística*, 1983, e IDELCOOP-ALCECOOP, *Reflexiones sobre el cooperativismo latinoamericano en el año 2000*, Buenos Aires, 1984.

Según datos de ALCECOOP sobre 1982, la importancia relativa del cooperativismo argentino en 1982 se puede estimar considerando que la cantidad de asociados más que duplica la de los afiliados a todos los partidos políticos; que su operatoria económica integrada iguala el presupuesto nacional, y que las ventas acumuladas de las 29 mayores empresas privadas y de las principales empresas de comercialización e industrialización de la producción agropecuaria son cooperativas, al igual que la mayor cadena de supermercados<sup>118</sup>. Como puede apreciarse a continuación, su participación es significativa en distintos sectores del mercado (comercio interior y exterior de granos, seguros, banca, consumo y medicamentos).

#### PARTICIPACION COOPERATIVA EN EL MERCADO, 1982

Sector	Porcentajes
Comercialización interna de granos	46
Exportación de granos	20
Seguros	30
Depósitos bancarios	8
Comercio minorista	6
Distribución de medicamentos	20

Fuente: Congreso Argentino de la Cooperación, *Documento final*, 1983, pp. 5 y 6.

Según datos de 1982, la contribución editorial del cooperativismo, que se puede considerar como su principal aporte cultural comprende tres editoriales (INTERCOOP, IDELCOOP y COGTAL) y cinco publicaciones periódicas (*Acción*, *La cooperación libre*, *Las noticias*, de CALF, *La cooperación*, *Familia cooperativa*), con una tirada conjunta estimada en más de 200 000 ejemplares<sup>119</sup>.

A esta lista, que no agota todos los temas, hay que agregar cursos y seminarios que organizan las cooperativas y las federaciones, los que suman decenas por año con centenares de concurrentes, aparte de los cursos universitarios de cooperativismo.

<sup>117</sup> ALCECOOP, *op. cit.*, p. 25.

<sup>118</sup> *Ibid.*, pp. 24 y 25.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 30.

Este perfil cuantitativo del cooperativismo argentino dista de ser completo, pero basta para mostrar la importancia del movimiento solidario. Con esa base social, institucional, patrimonial y operativa, la sola presencia del conjunto de las cooperativas podría constituir un factor real de poder en la Argentina. Sin embargo, puede sostenerse que su peso en las decisiones nacionales no tiene relación con la magnitud de su presencia económico-social.

¿A qué se debe el aparente desequilibrio entre la significación potencial y real de las cooperativas argentinas, si se acepta ese supuesto? Uno de los factores explicativos es la vigencia de regímenes autoritarios durante una buena proporción de la vida del cooperativismo en la Argentina. De esa existencia cercana a la centuria, por lo menos un largo medio siglo ha estado marcado por algo que puede caracterizarse de dos maneras: como frecuentes interrupciones de gobiernos constitucionales, o más bien, como breves interregnos constitucionales de un prolongado régimen autoritario. Por definición, las cooperativas tienen un basamento democrático y están hechas para desenvolverse en un medio democrático. Ello no ha sido lo más común y las cooperativas han sufrido las consecuencias ya señaladas, que se resumen a continuación: normas legales modificadas, reemplazadas o suspendidas en perjuicio de las cooperativas; cargas impositivas extendidas a las cooperativas; nuevos impuestos que gravan a las cooperativas; exenciones que dejan de aplicarse; y por último, facilidades crediticias o de otro tipo que desaparecen.

Históricamente, en la Argentina el cooperativismo se ha visto muchas veces obstaculizado. Como se ha señalado, esto ha recrudecido durante frecuentes regímenes *de facto*, de base civil y ejecución militar, lo que parece coherente, dado que el cooperativismo canaliza los intereses populares frente a los intereses de grupos restringidos que actúan al amparo de los regímenes *de facto*.

Además, la falta de controles democráticos en estos períodos facilita la arbitrariedad, y todo se libera al servicio de grupos que manejan la cosa pública como si fuera propia.

Sin embargo, la resistencia a las cooperativas no es exclusiva de los períodos inconstitucionales o autoritarios; parece agravarse en los mismos, pero se manifiesta también durante la vigencia de gobiernos democráticos. Una manifestación de este fenómeno fue la transformación del impuesto a las actividades lucrativas en impuesto a los ingresos brutos, que permitió incluir y gravar a las cooperativas en 1975. En 1984, la situación volvió a recrudecer con iniciativas parlamentarias tendientes a considerar a las cooperativas como asociaciones comerciales, a las que se pretendía aplicar impuestos establecidos para gravar el lucro. Los intereses que se consideran afectados por la competencia cooperativa ejercen presión, en estos casos, en las instituciones democráticas para que se eliminen o se eviten privilegios cooperativos que supuestamente afectarían a la libertad del mercado.

A pesar de todo ello, la vuelta a la democracia, a partir de octubre de 1983, permite abrigar expectativas favorables al cooperativismo. Desde la campaña preelectoral, tanto el partido gobernante como la que es actualmente la principal agrupación opositora han expresado su apoyo a las expresiones solidarias. Aun antes de la asunción de las nuevas autoridades, la clausura del Congreso Argentino de la Cooperación realizada el 7 de noviembre de 1983, recogió la adhesión escrita del Presidente electo y la expresión personal del Vicepresidente. Ambos coincidieron en la importancia del canal cooperativo para la participación democrática y en la intención de estimular las manifestaciones solidarias.

En julio de 1984, al celebrarse en la provincia de Chaco el Día Internacional de la Cooperación, se reiteraron las expresiones favorables al cooperativismo por primera vez en democracia luego de una década, con la presencia de las más altas autoridades de todos los niveles del Estado. Una nueva oportunidad surgió a mediados de 1985, al cumplirse el 80º aniversario de El Hogar Obrero, una de las cooperativas más antiguas e importantes del país, y se reiteró con una diferencia de pocos días, al celebrarse el Día Internacional de la Cooperación, en julio de 1985. Ello ocurrió por segunda vez bajo el gobierno constitucional, en un acto muy importante efectuado en el Centro Cultural de Buenos Aires, con la concurrencia de las "cúpulas" del cooperativismo y del Gobierno de la Argentina.

El discurso del Presidente de la Nación en esa oportunidad calificó a las cooperativas de "músculo infatigable" de la nación, consignó su "ética ejemplar", su "voluntad de estar a la vanguardia de las innovaciones sociales", considerando "a nuestra formidable comunidad cooperativa como un bien propio" del país. Destacó su "valor testimonial", fruto de "la pluralidad y la perseverancia", y también su participación "como poleas de transmisión del cambio tecnológico". Recordó que se había comprometido "a tomar como propias las conclusiones del Congreso Argentino de la Cooperación" efectuado a fines de 1983. Como obras concretas de su gobierno, mencionó: a) la creación de la Secretaría de Acción Cooperativa en el área del

Ministerio de Economía de la Nación, que permite llevar las cuestiones cooperativas a los niveles más altos de decisión; b) la creación del Instituto Recuperador del Sistema Cooperativo Chaqueño, destinado a sacar a las cooperativas de esa provincia de la "situación de desastre" a que fueron llevadas en el período previo a su gobierno, y c) la decisión de que determinadas actividades de empresas del Estado de Servicios Públicos fueran asumidas en la medida de lo posible por los usuarios, organizados en grupos vecinales o cooperativas. Concluyó con "la certeza definitiva de que el cooperativismo argentino marchará a la vanguardia, como si hubiera estado esperando este momento fundacional"<sup>120</sup>.

Desde esa misma tribuna el presidente del Consejo Intercooperativo Argentino —máximo órgano de enlace de las confederaciones COOPERA y CONINAGRO— manifestó que el mundo de la cooperación representa la contrafigura de la "experiencia crepuscular de la sociedad industrial". Por lo tanto, frente a ella el cooperativismo significa el intento de construir "un mundo más humano" y "una economía al servicio del principio de la dignidad de la condición humana"<sup>121</sup>.

Por su parte el Secretario de Acción Cooperativa dijo que "el movimiento cooperativo necesita solamente de los gobiernos que se lo deje trabajar en paz y en tranquilidad, que se tracen líneas de gobierno claras que tengan perdurabilidad en el tiempo". Y agregó que "existe en los momentos actuales una total coincidencia del gobierno democrático con el movimiento cooperativo argentino"<sup>122</sup>. En otra oportunidad, ese mismo funcionario enumeró otras realizaciones del gobierno, que se agregan a las que aludió el Presidente de la Nación, recién citadas: a) el hecho de que con el Instituto Recuperador del Sistema Cooperativo Chaqueño se salvó de la quiebra a 28 cooperativas, que representan el 80% de la economía de la provincia de Chaco; b) la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo; c) la transformación en cooperativa de la Corporación Argentina de Productores (CAP), y consecuente suspensión de su liquidación, y d) la puesta en funcionamiento de la ley sobre enseñanza del cooperativismo en las escuelas primarias, secundarias y en las universidades. Aparte de esa labor oficial, cabe mencionar como un acontecimiento auspicioso conseguido por el esfuerzo cooperativo a través de la Asociación de Cooperativas Argentinas (ACA), la inauguración el 26 de octubre de 1985 del primer puerto cooperativo del país, en San Lorenzo, provincia de Santa Fe, con la presencia del Presidente de la Nación<sup>123</sup>.

A principios de 1985, el mismo Secretario de Acción Cooperativa reveló datos sobre la creación de 383 nuevas cooperativas desde la inauguración del gobierno constitucional, en contraposición con 750 cierres que concurrieron durante el anterior régimen militar<sup>124</sup>. Las cooperativas creadas son de vivienda (127), de consumo (83), de trabajo (48), de crédito (37), frutihortícola (32), de provisión (30), y de servicios públicos (26).

Otra realización gubernamental importante en relación con el campo cooperativo es el llamado Programa Alimentario Nacional (PAN)<sup>125</sup>, ideado como plan de emergencia dirigido. Se ha elaborado con miras a controlar cuatro focos críticos de infraconsumo en Argentina, que incluyen las provincias pobres pero también el Área Metropolitana de Buenos Aires. Entre los 500 000 beneficiarios del plan se cuentan: familias de esas zonas que tienen hijos menores de seis años, mujeres embarazadas y ancianos. Se proporciona mensualmente a cada familia seleccionada una "caja PAN" que contiene en promedio 14 kilogramos de alimentos, equivalentes a 1/3 de las calorías mensuales necesarias para un grupo familiar. En las reuniones de distribución se dan charlas informativas, se recogen sugerencias o quejas y se hacen visitas domiciliarias para verificar la forma en que se utilizan los alimentos y se practican los conocimientos impartidos.

Asimismo, en las áreas rurales y semiurbanas se entregan semillas para fomentar las huertas familiares o se dan alimentos básicos para la autoproducción de alimentos, y en las zonas urbanas se instruye y estimula acerca de la formación de cooperativas, uniones vecinales y sociedades de fomento<sup>126</sup>. Con motivo de la complementación alimentaria, se procura facilitar la participación comunitaria y la solidaridad social, creándose un campo propicio para la difusión de las ideas cooperativas y para la contribución de las mismas organizaciones del cooperativismo a la movilización democrática.

<sup>120</sup>El Hogar Obrero, *La cooperación libre*, N° 767, Buenos Aires, agosto de 1985, pp. 38 y 39.

<sup>121</sup>*Ibid.*

<sup>122</sup>*Ibid.*, p. 37.

<sup>123</sup>Diario "La Capital", Rosario, 23 de agosto de 1985, pp. 1 y 10.

<sup>124</sup>Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de marzo de 1985.

<sup>125</sup>Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, *Programa Alimentario Nacional*, Buenos Aires, s/f., p. 1.

<sup>126</sup>*Ibid.*, pp. 15 a 17.

En otros casos la acción estatal ha dado lugar —cuando no ha fomentado— la actividad de las cooperativas. Previa y concomitante con la inauguración del Mercado Central de Buenos Aires, por ejemplo, hubo una campaña muy intensa de los intermediarios, que se veían perjudicados por los nuevos canales de provisión con que contaba el mercado. El alcance de la campaña contra la decisión estatal daba una idea del tamaño y del poder económico de esa estructura de intermediación que era afectada por la iniciación de las actividades del mercado. Para obtener mayor repercusión en la opinión pública, la campaña hacía hincapié en los grupos de trabajadores más modestos, que presuntamente serían privados de sus fuentes de trabajo. Sin embargo, precisamente para esos grupos surgió una posibilidad de reinserción en las funciones del mercado, a través de su organización en forma cooperativa. Esta fue una nueva oportunidad en que se mostró una convergencia constructiva para el país entre la gestión del Estado y el funcionamiento del movimiento cooperativo.

El denominado plan antiinflacionario, lanzado por el gobierno el 15 de junio de 1985, constituye un estímulo por parte del Estado para que la población participe activamente en el control de los aspectos básicos del cumplimiento del mismo. Como uno de esos puntos estaba dirigido al congelamiento de ciertos precios —especialmente los de los productos que integran la "canasta familiar"—, el estímulo significó un impulso para que los consumidores se organizaran en defensa de sus intereses. Es evidente que por la vía de una cierta movilización popular el gobierno procuraba un apoyo amplio para su plan económico. Sin entrar en evaluaciones que no corresponde examinar en este momento, toda esa apelación —explícita en la publicidad oficial— redundó, por ejemplo, en la constitución de grupos de compras precooperativos para la adquisición de productos de consumo familiar diario en una cantidad que hacía posible rebajar los precios. De ese modo se creó, por convergencia de intereses, un nuevo foco potencialmente cooperativo.

Respecto a este mismo plan antiinflacionario —al margen de la posición del movimiento cooperativo como tal— la cooperativa El Hogar Obrero ha hecho una contribución pública a través de los precios de muchos productos de sus supermercados, haciendo también resaltar que su mantenimiento por debajo de los límites fijados oficialmente está condicionado por el interés y la demanda de los consumidores mismos, a los que en última instancia se apela nuevamente para que asuman un control participativo. En otro orden de cosas, esa misma cooperativa ha contribuido al Programa Alimentario Nacional (PAN) a través de tratos especiales con el Estado, dirigidos a la integración de las cajas PAN en condiciones ventajosas de precio, calidad y valor alimentario equilibrado.

Asimismo, con motivo del Plan Nacional de Alfabetización del actual gobierno, ha habido nuevas convergencias entre el Estado y las cooperativas. Una petición oficial de colaboración a dicho plan formulada a la comunidad nacional en general, ha sido canalizada hacia las organizaciones solidarias por la Secretaría de Acción Cooperativa de la Nación. El apoyo del campo cooperativo se ha materializado, por ejemplo, en la cooperativa El Hogar Obrero, que ha puesto a disposición del Estado 13 aulas con capacidad para 30 alumnos cada una, que abarcan una amplia zona del país<sup>127</sup>.

Como se ha señalado, a través de la historia del cooperativismo argentino, el Estado ha asumido posiciones de discriminación, indiferencia o fomento hacia el campo solidario<sup>128</sup>. Si bien resulta difícil estimar de manera precisa la vigencia de cada una de esas posiciones, puede afirmarse que las políticas de intención o efecto discriminatorio han tenido una significación relativa importante y sostenida. No se volverá sobre capítulos de aquella historia que corroboran este supuesto y a los cuales ya se ha aludido en este trabajo. También se ha mencionado la concomitancia entre discriminación y autoritarismo, lo cual por otro lado, no significa que como contrapartida de lo anterior, la vigencia de las instituciones republicanas de la nación haya dado lugar a una armonización automática entre el fomento al cooperativismo y la democracia. Más bien los regímenes demócratas, cuando han existido, han oscilado entre fomentar y mostrarse indiferentes frente a las cooperativas<sup>129</sup>.

En ese contexto, y sin desconocer los climas propicios que rodearon la concreción de las leyes cooperativas N° 11.388 en 1926 y N° 20.337 en 1974, cobran significado especial las intenciones, programaciones y realizaciones efectuadas por el gobierno actual, cualquiera sea el juicio que merezcan, habida cuenta de su oportunidad, profundidad, coherencia u orientación final. En efecto, en este plano aparecen

<sup>127</sup>El Hogar Obrero, *La cooperación libre*, N° 766, Buenos Aires, p. 38.

<sup>128</sup>ALCECOOP, *op. cit.*, p. 37.

<sup>129</sup>*Ibid.*



manifestaciones reiteradas, avaladas por planes y algunas realizaciones, rubricadas por un compromiso asumido públicamente por las autoridades más altas, en el sentido de que debe asignarse un lugar para que el campo cooperativo realice su aporte a un proceso de reconstrucción de la vida del país, especialmente en su faz productiva, lo cual constituiría una situación inédita para el cooperativismo argentino, y un desafío para el movimiento solidario. Si bien éste posee antecedentes sobrados en cuanto a ideas y realizaciones, cabe preguntarse si el cooperativismo podrá responder realmente a las expectativas generadas.

#### RECAPITULACION<sup>130</sup>

Lo tocante al tema de los obstáculos de la infraestructura legal aparece en la sección pertinente. Respecto a los obstáculos derivados de la infraestructura financiera existente, puede señalarse que, salvo excepciones, no hay líneas especiales de estímulo crediticio para las cooperativas. La política oficial actual en la materia no hace distinciones. Se entiende que cuando el plan del gobierno logre sus objetivos y la economía nacional se recupere, se establecerán mecanismos de promoción financiera para el cooperativismo, sobre la base del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo (PNDC), que estudia una comisión de la SAC.

En cuanto a la infraestructura institucional, se advierten signos positivos. El Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), que existía desde 1971, fue elevado de rango por el nuevo gobierno y transformado en Secretaría de Acción Cooperativa (SAC), y concede una atención preferencial al sector cooperativo.

Por el lado del campo cooperativo, ya se ha hecho referencia a la muy completa y prolija integración cumplida por las organizaciones solidarias de primer grado en las de segundo, tercer grado y aun en una cúspide cooperativa de enlace (CIA). Lo que resta es acrecentar la fluidez de la relación entre los campos estatal y solidario, y lo mismo entre la SAC y las Direcciones Provinciales de Cooperativas, con todas las cuales existen convenios, salvo con la provincia de Mendoza. Un mecanismo que debe dar sus frutos consiste en las reuniones nacionales anuales que promueve la SAC para concertar esfuerzos en torno a temas tales como la promoción, la fiscalización, el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo (PNDC) y sobre todo la educación cooperativa. Pareciera que la integración entre mercados debería ser intercooperativa. Los convenios de exportación de productos entre FACA y ACA con el Japón y la Unión Soviética, o de SANCOR y Agricultores Federados, muestran la presencia y eficacia de los órganos integrativos. Mucho se ha realizado, pero queda mucho más por hacer. La tarea de la próxima década parece centrarse justamente en perfeccionar la integración cooperativa (provincial, regional, nacional), en tecnología, mercados, fuentes de financiación, comercialización y otros.

La SAC tiene asimismo una gran tarea por delante: descubrir, relacionar y fomentar; vencer las rivalidades localistas; educar, difundiendo los ejemplos exitosos; descubrir la capacidad de ahorro de las poblaciones; movilizar esos recursos en la misma región mediante obras que elevan el nivel de vida local y multiplican la actividad productiva allí mismo, instalando teléfonos, electricidad, agua potable, gas (que promete desarrollos insospechados), y por último, acercar las cooperativas y su producción (frutihortícola, de trabajo, etc.) a los mercados importantes. Son tareas que necesitan tiempo, porque hay que formar a los individuos para cada situación y lograr la madurez del asociado, a fin de iniciar una acción que perdure.

En el campo de las investigaciones sobre cooperativismo, la SAC posee una Dirección General de Promoción que se preocupa, por un lado, del sector agropecuario y por otro de las áreas marginales, urbanas y rurales. En las zonas rurales, se trabaja con las escuelas, capacitando a las maestras, que todavía poseen prestigio local. También con grupos de mujeres, ex presidiarias en un caso y tejedoras en otro. Con el censo de cooperativas que se está realizando como parte del PNDC, se espera constituir un centro de información actualizada, para poder proyectar con eficiencia toda la labor aludida en el párrafo anterior.

En materia de investigación cooperativa se hace más bien una tarea aislada. Se puede mencionar el Instituto de Investigaciones de Economía Social, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (ambos con revistas especializadas), hasta hace unos años el Museo Social Argentino, algunas Federaciones con sus centros educativos (Escuela Móvil de ACA, por ejemplo) y alguna Federación que prevé la creación de un centro de cómputos y de información. Ciertas universidades (como La Plata, Santa Fe, y otras) poseen institutos y especializaciones en cooperativismo. Está también la Editorial INTERCOOP, que puede considerar-

<sup>130</sup>Esta parte se ha escrito sobre la base de los datos recogidos en las entrevistas a funcionarios oficiales del área cooperativa.

se un puesto de avanzada en América Latina y aun en el mundo de habla hispana por su labor de impresión y difusión de temas cooperativos, sin olvidar la obra que hacen en este sentido IDELCOOP y algunas Federaciones. En definitiva, todavía predomina la dispersión y la escasez de personas capacitadas. Hace falta un centro de investigaciones y un centro de alta docencia cooperativa. Es probable que por el costo y la necesidad de que sea multisectorial, deba ser encarado por la vía de las confederaciones cooperativas.

#### Bibliografía

- Abalo, C., "El plan antiinflacionario del radicalismo", *Realidad económica*, N° 64, Buenos Aires, 1985, pp. 16 a 24.
- Antoni, A. y otros, *Cooperativas de trabajo*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1980.
- Banco Mundial, *Vivienda. Documento de política sectorial*, Washington, D.C., 1975.
- Basañes, J.C., "Complejo económico agrario", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 9, Buenos Aires, pp. 75 a 96.
- , "El cooperativismo en la sociedad moderna: república, sector o movimiento", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, Buenos Aires, pp. 5 a 16.
- , *Teoría y realidad de la cooperativa*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1979.
- Bonaparte, H.M., "Cambio social y vivienda", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 8, Buenos Aires, pp. 111 a 116.
- , "El problema social de la vivienda", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 3, Buenos Aires, pp. 37 a 50.
- , "Vivienda para los pobres: ¿una utopía?", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, Buenos Aires, pp. 17 a 28.
- Caletti, A.M., "Economía cooperativa", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 9, Buenos Aires, pp. 29 a 36.
- , "La integración americana a través del cooperativismo", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 2, Buenos Aires, pp. 55 a 66.
- Carello, L. y otros, *Cooperativismo y desarrollo*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1979.
- Carracedo, O., *Economía agraria y progreso social*, Buenos Aires, Depalma, 1980.
- , "Tierra, economía y cambio político-social", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 1, Buenos Aires, pp. 39 a 52.
- Cartañá, A.H., "Las tarifas de las empresas públicas", *Cuadernos de Economía Social*, año V, N° 13, Buenos Aires, pp. 39 a 52.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario Estadístico de América Latina, 1983* (E/CEPAL/G.13.13), Santiago de Chile, 1984. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S/E.84.II.G.2.
- , *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1983* (L/C.G.1343), Santiago de Chile, 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 85.II.G.2.
- , *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1984* (L/C.G.1398), Santiago de Chile, 1986. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 86.II.G.2.
- Costa, R. y otros, *La gestión en empresas cooperativas, Serie Documentos*, N° 8, Buenos Aires, INTERCOOP, 1985.
- Cracogna, D., "La integración cooperativa", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 8, Buenos Aires, pp. 99 a 110.
- Crespo, R., "La economía", *Cuadernos de Economía Social*, año IV, N° 10, Buenos Aires, pp. 55 a 64.
- Expósito, O., "Previsible evolución negativa", *Realidad económica*, N° 64, Buenos Aires, 1985, pp. 34 a 42.
- Feijó, María del C., *Buscando un techo. Familia y vivienda popular*, Buenos Aires, CEDES, 1983.
- Feldman, E.V., "La crisis financiera argentina: 1980-1982. Algunos comentarios", *Desarrollo Económico*, vol. 23, N° 91, Buenos Aires, 1983.
- Gasoni, L.A., "La consecuencia, acción y efecto en el régimen cooperativo", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 7, Buenos Aires, pp. 31 a 40.
- Instituto Nacional de Acción Cooperativa (INAC), Subsecretaría de Promoción Social, Ministerio de Acción Social, *Síntesis estadística*, 1981, 1982 y 1983, Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, *La pobreza en la Argentina*, Buenos Aires, 1984.
- Gleizer, A., "La experiencia del movimiento cooperativo de crédito en la Argentina como instrumento de transformación económica y social", *Revista del Instituto de la Cooperación*, vol. 8, N° 4, Rosario, Argentina, 1981.
- Gorini, F., "La cooperación de crédito y la búsqueda de óptimas condiciones de eficiencia", *Revista del Instituto de la Cooperación*, vol. 4, N° 3, Rosario, Argentina, 1977.
- Laks, J., "La banca cooperativa y el mercado financiero argentino", *Cuadernos del Instituto de la Cooperación*, Rosario, 1979.
- Mizrahi, M., *Cooperativas de crédito*, Depalma, Buenos Aires, 1977.
- Panzoni, E.E., "Empresa pública y economía social", *Cuadernos de Economía Social*, año V, N° 13, Buenos Aires, pp. 53 a 76.
- , "La Corporación Argentina de Productores. Un modelo al servicio de la democracia económica", *Cuadernos de Economía Social*, vol. IV, N° 11, Buenos Aires, pp. 31 a 40.
- Petriella, A., "Desarrollo organizacional y política de recursos humanos", *Revista del Instituto de la Cooperación*, vol. 8, N° 3, Rosario, Argentina, 1981.
- , *Fusión y cambio organizacional en el cooperativismo de crédito*, Rosario, Argentina, IDELCOOP, 1984.
- Polino, H., *Entrevista*, publicada en el Boletín Oficial de la República Argentina, 28 de marzo de 1985.
- Portnoy, L., "La economía cooperativa como sistema", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 2, Buenos Aires, pp. 31 a 38.
- Primer Congreso Argentino del Medicamento, Buenos Aires, 1983.

- Ravina, A.P., "Las cooperativas de trabajo en la continuación de la empresa concursada. Una experiencia en el transporte marítimo", *Cuadernos de Economía Social*, año IV, N° 11, 1982, Buenos Aires, pp. 41 a 58.
- Repetto, N. y otros, *Problemas de la cooperación*, Buenos Aires, Federación Argentina de Cooperativas de Consumo (FACC), 1942.
- Rezzonico, A., "La intermediación como rasgo distintivo y característica esencial del crédito cooperativo", *Revista del Instituto de la Cooperación*, vol. 6, N°s 3-4, Rosario, Argentina, 1979.
- Romero, J.L., *Las ideas políticas en Argentina*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1946.
- Schvarzer, J., *Marrín de Hoz: la lógica política de la política económica. Ensayos y tesis*, Buenos Aires, CISEA, 1983.
- Selser, J., *Participación de los trabajadores en la gestión económica*, Buenos Aires, Libera, 1970.
- SIDEC, VI, *Reflexiones sobre el cooperativismo latinoamericano en el año 2000*, Buenos Aires, INTERCOOP-IDEICOOP, 1984, pp. 17 a 46.
- Vainstok, A., "El cooperativismo en la teoría económica de la Escuela de Münster", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 8, Buenos Aires, pp. 13 a 26.
- \_\_\_\_\_, "Crisis económica y economía de la crisis", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 9, Buenos Aires, pp. 13 a 28.
- \_\_\_\_\_, "Democracia y participación en la organización cooperativa", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 4, Buenos Aires, pp. 53 a 66.
- \_\_\_\_\_, *Economía social*, Buenos Aires, Nuevo País, 1985.
- \_\_\_\_\_, "La economía social en el contexto de los problemas de la libertad", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 3, Buenos Aires, pp. 51 a 64.
- \_\_\_\_\_, *Estudios de economía cooperativa*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1977.
- \_\_\_\_\_, "Función de los planes en la organización del porvenir", *Cuadernos de Economía Social*, año I, N° 1, Buenos Aires, pp. 33 a 38.
- Yunovsky, O., *La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano*, Buenos Aires, SIAP.

**ANEXO**



Cuadro 1  
COOPERATIVA EL HOGAR OBRERO. MOVIMIENTO DE ASOCIADOS, CAPITAL, DISTRIBUCION DE MERCADERIAS Y EMPLEADOS

Periodo	Asociados	Capital realizado	Distrib. por ejercicio	Empleados
1905-1909	905	2 556	—	2
1910-1914	2 845	9 242	1 145	10
1915-1919	4 239	1 122	17 671	27
1920-1924	8 460	5 986	36 285	49
1925-1930	8 692	9 835	38 375	68
1931-1935	9 013	14 863	34 524	61
1936-1940	9 516	21 172	33 647	59
1940-1945	12 541	72 484	67 222	111
1945-1950	26 859	286 949	191 341	180
1950-1955	37 908	755 660	538 353	183
1955-1960	67 757	2 358 526	2 358 526	206
1960-1961	75 692	3 030 170	929 839	209
1961-1962	84 273	3 936 735	1 414 742	237
1962-1963	91 869	4 853 830	2 255 558	284
1963-1964	100 542	6 849 991	3 378 415	319
1964-1965	114 421	11 056 278	5 572 868	375
1965-1966	132 749	15 394 961	8 614 840	432
1966-1967	155 944	22 710 704	12 720 659	492
1967-1968	184 422	42 574 585	27 820 035	679
1968-1969	208 900	65 353 755	25 177 336	744
1969-1970	237 972	93 017 560	32 254 017	1 059
1970-1971	280 795	116 860 709	58 759 851	1 131
1971-1972	323 318	142 409 688	117 892 500	1 251
1972-1973	375 325	213 796 736	249 013 636	1 437
1973-1974	450 604	419 926 089	397 172 789	1 714
1974-1975	566 352	685 245 427	1 004 444 429	2 540
1975-1976	641 282	1 193 289 813	5 403 082 062	2 526

Fuente: Carracedo, O., "La economía cooperativa en la República Argentina en 1976", *Cuadernos de Economía*, vol. 11, N° 5, p. 51.

Cuadro 2  
GRANDES GRUPOS DE COOPERATIVAS, 1982  
(Miles de pesos Ley 18 188)

Clase	N° de aso- ciaciones	N° de aso- ciados	Capital social		Reservas
			Suscripto	Realizado	
<b>Total</b>	<b>4 196</b>	<b>9 467 951</b>	<b>4 719 490 174</b>	<b>4 235 476 068</b>	<b>26 509 921 120</b>
Agropecuarias	1 367	478 988	1 389 793 900	1 185 936 045	4 328 265 098
Consumo	241	1 416 936	310 651 968	304 365 607	116 309 674
Crédito	334	2 726 804	1 238 940 390	1 229 818 103	8 637 965 473
Provisión	330	125 155	272 129 883	258 288 727	527 944 693
Seguros	57	2 921 740	198 473 200	183 150 507	4 651 578 014
Serv. Públicos	1 145	1 593 340	1 083 075 836	896 747 304	6 966 010 013
Trabajo	401	30 256	200 120 711	152 680 231	1 048 361 400
Vivienda y Constr.	323	174 688	26 302 226	24 489 454	233 486 755

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 7.

Cuadro 3  
EVALUACION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS EN EL PERIODO 1973-1982

Año	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	3 839	100.0	4 184 342	100.0
1973	4 588	119.51	5 338 340	127.58
1974	4 652	121.18	5 904 442	141.11
1975	4 824	125.66	6 453 059	154.22
1976	4 841	126.10	6 920 666	165.39
1977	4 800	123.03	7 407 438	177.03
1978	4 634	122.01	7 713 815	184.35
1979	4 478	116.64	7 993 182	191.03
1980	4 312	112.32	8 591 180	205.31
1981	4 245	110.58	9 136 694	218.35
1982	4 198	100.35	9 467 951	226.27

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 12.

Cuadro 4  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS DE CONSUMO EN EL PERIODO 1973-1982

Año	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	214	100.00	539 745	100.00
1973	246	114.95	660 118	122.30
1974	247	115.42	814 867	150.97
1975	246	114.95	950 675	176.13
1976	247	115.42	1 041 554	192.97
1977	265	123.83	1 102 533	204.27
1978	272	127.10	1 140 376	211.28
1979	276	128.97	1 211 460	224.45
1980	268	125.23	1 286 123	238.28
1981	255	119.16	1 362 817	252.49
1982	241	112.62	1 416 936	262.52

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 20.

Cuadro 5  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS DE CREDITO EN EL PERIODO 1973-1982

Año	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	640	100.00	1 361 046	100.00
1973	717	112.03	1 753 177	128.81
1974	708	110.63	1 931 525	141.91
1975	704	110.00	2 074 561	152.42
1976	696	108.75	2 241 854	164.72
1977	669	104.53	2 416 368	177.54
1978	648	101.25	2 521 402	185.25
1979	434	67.81	2 520 757	185.21
1980	385	60.15	2 766 096	203.23
1981	368	57.50	2 860 614	210.18
1982	334	52.19	2 726 894	200.35

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 24.

Cuadro 6  
INSTITUTO MOVILIZADOR DE FONDOS COOPERATIVOS 1965-1966

Región	Nº coop. asociadas	Nº coop. beneficiadas con créditos documentados	Porcentajes de coop. beneficiadas
Santa Fe (incl. Entre Ríos)	300	226	75
Buenos Aires	273	176	63
Tucumán	66	43	65
Córdoba	71	31	43
<b>Total</b>	<b>710</b>	<b>476</b>	<b>67</b>

Cuadro 7  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y CONSTRUCCION, 1973-1982  
(1970 = Año base 100)

Años	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	185	100.00	88 737	100.00
1973	317	171.35	133 118	150.01
1974	344	185.95	143 013	161.17
1975	366	197.84	166 122	187.21
1976	374	202.16	189 259	213.28
1977	379	204.86	197 721	222.82
1978	369	199.46	200 450	255.39
1979	368	198.92	205 945	232.08
1980	351	189.72	214 160	241.34
1981	325	175.68	187 399	211.63
1982	323	174.59	174 683	196.85

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 44.

Cuadro 8  
EVOLUCION DEL SALARIO REAL, 1985

Mes	% mensual	% acumulado
Enero	-3.8	-3.8
Febrero	-4.4	-8.0
Marzo	-6.4	-13.9
Abril	-4.4	-17.7
Mayo*	-2.8	-20.0
Junio*	-7.4	-23.8

Fuente: *Realidad económica*, N° 64, 1985, p. 41.

\*Estimaciones.

Cuadro 9  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS DE TRABAJO EN EL PERIODO 1973-1982  
(1970: año base = 100)

Años	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	255	100.00	20 672	100.00
1973	379	148.63	26 578	128.57
1974	441	172.94	32 946	159.38
1975	556	218.04	38 376	185.64
1976	565	221.57	43 205	209.00
1977	566	221.96	41 165	199.13
1978	529	207.45	41 893	202.66
1979	499	195.69	34 745	168.08
1980	438	171.76	35 610	172.26
1981	417	163.53	30 424	147.17
1982	401	157.25	30 256	146.36

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 40.

Cuadro 10  
TASAS DE DESOCUPACION

	1970	1975	1979	1980	1981	1982
Capital y Gran Buenos Aires	4.9	2.6	2.0	2.3	4.5	4.7
Córdoba	4.4	6.7	2.2	2.4	3.8	4.4
Gran Mendoza	3.6	4.3	3.1	2.2	4.8	4.1
Gran Rosario	5.1	5.5	2.9	3.4	5.8	8.4
Gran Tucumán	10.7	6.7	5.4	7.3	9.8	8.6

Fuente: CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, 1982, vol. 1.

Cuadro 11  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS AGROPECUARIAS EN EL PERIODO 1973-1982  
(1970: año base = 100)

Años	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	1 342	100.00	457 639	100.00
1973	1 469	109.46	463 986	101.39
1974	1 410	105.07	453 497	99.09
1975	1 444	107.60	467 556	102.17
1976	1 454	108.35	481 700	105.26
1977	1 451	108.12	489 740	107.01
1978	1 433	106.78	493 105	107.75
1979	1 433	106.78	494 294	108.01
1980	1 402	104.47	488 486	106.74
1981	1 380	102.83	479 106	104.69
1982	1 367	101.86	478 938	104.65

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 16.



Cuadro 12  
OPERACIONES DE LAS PRINCIPALES EMPRESAS DE INDUSTRIALIZACION  
Y COMERCIALIZACION DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS  
(Millones de pesos de 1978)

Empresas	Lucrativas	Cooperativas
Asociación de Cooperativas Argentinas		433 072
Federación Argentina de Cooperativas Agrarias		370 000
Nobleza-Picardo	328 297	
Sasetru	237 801	
Nidera Argentina	209 560	
Molinos	178 709	
Continental	166 844	
Massalín y Celasco	153 733	
Swift	139 592	
Nestlé	121 330	
Dreyfus	102 248	
Cap		101 756
Sancor		97 810
Cargill	83 145	
<b>Total parcial</b>	<b>1 721 259</b>	<b>1 002 638</b>
<b>Total</b>	<b>2 723 897</b>	
% de los totales parciales respecto del total	63.20	36.80

Fuente: Basañes, J.C., "Complejo económico agrario", *Cuadernos de Economía Social*, año III, N° 9, p. 94.

Cuadro 13  
PLANTAS COOPERATIVAS Y VALOR DE LA PRODUCCION  
(Pesos de 1976)

Federación	Líneas de producción	Monto global	Consumo interno
ACA	Aceite, alimentos balancead.	1 262 491 573	1 262 491 573
FACA	Aceite, textiles	2 558 503 042	2 558 503 042
UCAL	Textiles, harina, desmote	703 512 134	703 512 134
Sancor	Leche y derivados	10 280 960 580	7 196 672 406
Rosafé	—	—	—
FCA Misiones	—	—	—
Fraternidad Agraria	Aceite	1 199 425	1 199 425
F.C. Entrerrianas	—	—	—
Uncoga	Embutidos, chacinados	30 157 446	30 157 446
I.P. Semillas	Semillas	—	—
F.C. Vitiv. Mendoza	—	—	—
<b>Total</b>		<b>14 836 824 198</b>	<b>11 752 536 024</b>

Fuente: Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 65.

Cuadro 14  
**SANCOR COOPERATIVAS UNIDAS LTDA. PRODUCTO,**  
**VOLUMEN Y VALOR DE VENTA DE LA PRODUCCION, 1975-1976**  
*(Pesos de 1976)*

Producto	Producción (Kilogramos)	Ventas	
		Mercado interno	Exportación
Manteca	26 498 829 500	18 514 810 000	5 955 270 200
Quesos	37 579 157 775	29 939 464 590	3 952 176 960
Leche en polvo	21 159 980 250	9 269 196 740	10 828 968 000
Leche pasteurizada	83 616 420 000	82 498 716 000	—
Dulce de leche	6 742 653 500	6 877 935 950	28 215 000
Caseína	8 394 124 100	1 433 448 400	8 566 400 000

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y Evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 66.

Cuadro 15  
**ASOCIACION DE COOPERATIVAS ARGENTINAS. SEMILLAS INDUSTRIALIZADAS EN 1975**  
*(En kilogramos)*

Fábrica	Girasol	Lino	Maní	Soja	Germen de maíz	Total
Río Tercero	—	8 079 040	17 159 630	1 283 160	—	26 522 430
V. Constitución	14 310 808	—	—	3 573 710	1 260 750	19 145 260
Tres Arroyos	—	5 232 090	—	—	—	5 232 090

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 67.

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 67.

Cuadro 16  
**ALMACENAMIENTO DE GRANOS. CAPACIDAD INSTALADA, POR SECTORES Y PROVINCIAS, 1977**  
*(Toneladas)*

Provincia	Cooperativ.	Porcentaje	Privadas	Porcentaje	Estatales	Porcentaje	Totales
Buenos Aires	1 796 765	42.2	1 925 726	45.3	530 688	12.5	4 253 179
Córdoba	371 531	32.7	500 785	44.0	265 321	23.3	1 137 637
Santa Fe	866 671	48.7	705 484	30.6	208 610	17.7	1 781 063
La Pampa	112 852	30.9	198 876	54.4	53 700	14.7	365 428
Entre Ríos	78 713	39.0	111 898	55.5	11 200	5.5	201 811
Chaco	42 392	54.4	12 857	16.5	22 740	21.1	77 989
<b>Total</b>	<b>3 269 224</b>	<b>41.8</b>	<b>3 455 626</b>	<b>42.2</b>	<b>1 092 259</b>	<b>14.0</b>	<b>7 817 109</b>

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 64.

Cuadro 17  
PARTICIPACION DE COOPERATIVAS Y ACOPIADORES EN LA COMERCIALIZACION DE GRANOS, 1962-1972  
(Porcentajes)

Cosechas	Cooperativas	Acopiadores	Total
1962-1963 (31-12-63)	41.0	59.0	100
1963-1964 (31-12-64)	40.9	59.1	100
1964-1965 (31-12-65)	38.9	61.1	100
1965-1966 (31-12-66)	40.8	59.2	100
1966-1967 (31-12-67)	41.8	58.2	100
1967-1968 (31-12-68)	40.5	59.5	100
1968-1969 (31-12-69)	41.7	58.3	100
1969-1970 (31-12-70)	42.0	58.0	100
1970-1971 (31-12-71)	44.0	55.2	100
1971-1972 (31-12-72)	44.6	55.4	100
Promedio serie 1962-1972	41.6	58.4	100

Fuente: Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, 1980, p. 56.

Cuadro 18  
EXPORTACION DE GRANOS POR FIRMA, ENERO A DICIEMBRE DE 1980

Firmas	Miles de tons.	Porcentaje
1. Cargill	1 225.9	9.7
2. Nidera Argentina	1 106.2	8.7
3. ACA	1 099.3	8.7
4. La Plata Cereal	901.6	7.2
5. L. Dreyfus	880.1	7.0
6. Bunge y Born	769.0	6.1
7. Cia. Continental	735.6	5.8
8. García Genaro	706.3	5.6
9. Prod. Sudamericanos	698.4	5.5
10. Italgrani Plata	697.5	5.5
11. FACA	693.0	5.5
12. Sasetru	668.3	5.3
13. Otras	2 421.5	19.4
<b>Total</b>	<b>12 602.7</b>	<b>100.0</b>
Total Cooperativas (ACA, FACA, AFA, ACA Rosafé)	2 055.7	16.3

Fuente: Braidot, N., "Estructura de poder en el comercio de granos y la nueva política de instalaciones portuarias", *Cuadernos de Economía Social*, vol. III, N° 9, p. 101.

Cuadro 19  
EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES, COOPERATIVAS DE ELECTRICIDAD

Año	Cooperativas existentes	Coop. en funcionamiento
1927	1	
1942	79	52
1947	153	76
1952	213	145
1957	332	210
1962	585	367
1967	742	634
1972	797	652
1981	830	648

Fuente: FASE, *Informe al Congreso de mayo 1984*, Buenos Aires, p. 7.

Cuadro 20  
ENERGÍA ELECTRICA TOTAL FACTURADA, POR EMPRESAS, 1981  
(MWh)

Empresa	Total	% del total
Agua y Energía Eléctr.	8 482 569	29.2
SEGBA	11 731 056	40.3
ASE (ex CIAE)	1 599 757 (1980)	5.4
DEBA	2 121 878	7.3
EPEC	1 433 523	4.9
Provinciales	2 826 026	9.7
Cooperativas	2 452 611	8.3
Otras	107 607 (1980)	0.4
<b>Total</b>	<b>29 452 258</b>	<b>100.0*</b>

Fuente: FASE Informe al Congreso de mayo 1984, Buenos Aires, p. 7.

\*No corresponde al 100% porque se intercalaron dos datos de 1980.

Cuadro 21  
COOPERATIVAS TELEFONICAS. DISTRIBUCION GEOGRAFICA, 1982  
(Miles de pesos Ley 18 188)

Jurisdicción	Nº de asociaciones	Nº de asociados	Capital social		Reservas
			Suscripto	Realizado	
<b>Total</b>	<b>136</b>	<b>41 345</b>	<b>88 772 440</b>	<b>35 039 061</b>	<b>251 955 314</b>
Buenos Aires	47	16 778	25 308 724	18 228 190	126 980 595
Capital federal	1	10	2 000	1 000	—
Catamarca	2	287	982	982	3 984 551
Córdoba	11	3 465	1 127 386	1 033 524	1 433 672
Chaco	1	46	11 683	11 683	2 964
Chubut	3	1 050	34 767	34 767	1 408 389
Formosa	1	2 498	47 576 411	1 392 318	9 106 720
Jujuy	6	1 946	1 362 800	1 317 800	20 346 743
La Rioja	1	50	486	486	17 507
Misiones	1	32	160	100	—
Neuquén	2	986	1 639 284	1 639 284	23 593 831
Río Negro	5	387	1 189 701	1 042 813	4 876 644
San Luis	8	1 145	244 021	244 021	2 645 829
Santa Cruz	2	200	2 179	2 179	2 870 554
Santa Fe	45	12 465	10 271 856	10 089 914	54 687 315

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, Síntesis estadística, 1982, p. 61.

Cuadro 22  
LAS COOPERATIVAS TELEFONICAS, 1976

Provincias	Total	Afiliadas a FECOTEL
Santa Fe	74	43
Córdoba	50	24
Buenos Aires	47	21
San Luis	8	6
Neuquén	7	2
Santa Cruz	6	1
La Pampa	5	3
Jujuy	5	2
Catamarca	4	1
Misiones	4	3
Río Negro	4	1
Chaco	3	2
Formosa	2	2
La Rioja	2	
Chubut	1	
Santiago del Estero	1	
<b>Total</b>	<b>223</b>	<b>111</b>

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, p. 100.

Cuadro 23  
EVOLUCION DE LAS COOPERATIVAS SOCIAS DE FECOTEL

Fundadoras	19
año 1966	29
1967	35
1968	44
1969	50
1970	56
1971	66
1972	75
1973	86
1974	94
1975	100
1976	111

*Fuente:* Carracedo, O., "Inventario y evaluación de la economía cooperativa en la República Argentina", *Cuadernos de Economía Social*, año II, N° 5, p. 101.

Cuadro 24  
 EVOLUCION DE LAS ASOCIACIONES COOPERATIVAS, 1973-1982  
 (1970: año base = 100)

Años	Asociaciones	Porcentaje	Asociados	Porcentaje
1970	66	100.00	795 206	100.00
1973	61	92.42	1 194 644	150.23
1974	60	90.91	1 358 372	170.82
1975	60	90.91	1 525 220	191.80
1976	60	90.91	1 637 184	205.88
1977	60	90.91	1 820 950	228.89
1978	59	89.39	1 974 885	248.35
1979	56	84.85	2 086 904	262.44
1980	57	86.36	2 293 107	300.94
1981	57	86.36	2 603 617	327.41
1982	57	86.36	2 921 740	367.42

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística*, 1982, p. 23.

Cuadro 25  
TOTAL DEL MERCADO. PARTICIPACION DE CADA RAMA EN LA PRODUCCION  
(Porcentajes)

Año	Total	Acc. del Trabajo	Accidentes Personales	Aerona-vegación	Auto-motores	Cristales	Granizo	Incendio	Trans-portes	Riesgos Varios	Vida
1974/1975	100	8.30	0.71	0.63	46.64	0.59	0.60	20.40	8.71	7.78	5.64
1975/1976	100	8.25	0.49	0.56	44.72	0.92	0.50	23.53	10.86	6.78	3.39
1976/1977	100	8.06	0.58	0.87	45.83	0.48	1.51	23.05	10.61	6.42	2.81
1977/1978	100	8.39	0.74	0.68	46.67	0.42	1.26	20.85	9.93	7.36	3.50
1978/1979	100	7.82	0.65	0.77	58.67	0.30	1.32	11.85	7.36	7.09	4.17
1979/1980	100	8.25	0.66	0.98	57.28	0.24	0.91	10.62	7.61	7.01	6.44
1980/1981	100	8.65	0.70	0.94	57.20	0.29	0.56	10.96	6.56	7.37	6.77
1981/1982	100	8.04	0.62	1.78	49.12	0.35	1.04	12.99	8.66	8.77	8.63
1982/1983	100	8.26	0.46	2.24	49.54	0.40	1.92	15.09	8.78	8.34	4.97
1983/1984	100	8.72	0.42	1.46	52.28	0.45	1.70	15.49	6.44	7.98	4.06

Fuente: Asoc. Arg. de Coop. y Mutual. de Seguros, *Memoria y Balance General 1984*, p. 68.

Cuadro 26  
SECTOR COOPERATIVO Y MUTUAL. PARTICIPACION DE CADA RAMA EN LA PRODUCCION  
(Porcentajes)

Año	Total	Acc. del Trabajo	Accidentes Personales	Aerona-vegación	Auto-motores	Cristales	Granizo	Incendio	Transportes	Riesgos Varios	Vida
1974/1975	100	7.23	0.50	0.05	73.87	0.30	1.58	9.77	2.34	2.73	1.63
1975/1976	100	7.44	0.32	0.03	74.43	0.44	1.30	9.98	2.88	2.22	0.96
1976/1977	100	7.28	0.36	0.09	70.75	0.27	3.59	10.40	3.40	2.22	1.64
1977/1978	100	7.15	0.43	0.12	73.83	0.23	2.90	8.43	2.88	2.25	1.98
1978/1979	100	6.18	0.33	0.11	80.36	0.17	2.57	4.85	2.13	1.96	1.34
1979/1980	100	6.61	0.38	0.09	80.98	0.15	1.47	5.07	1.84	2.22	1.19
1980/1981	100	7.15	0.33	0.07	81.01	0.18	1.13	4.96	1.55	2.06	2.56
1981/1982	100	8.02	0.33	0.09	76.05	0.25	2.51	6.02	2.44	2.26	2.03
1982/1983	100	9.00	0.19	0.16	72.14	0.28	4.62	6.72	3.06	2.22	1.61
1983/1984	100	10.04	0.24	0.08	72.34	0.28	3.83	7.29	2.00	2.54	1.36

Fuente: Asoc. Arg. de Coop. y Mutual. de Seguros, *Memoria y Balance General 1984*, p. 68.

Cuadro 27  
 CRECIMIENTO DEL PRIMAJE SEGUN TIPO DE ENTIDADES  
 (Porcentajes sobre el período anterior)

Período									
Tipo de entidad	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Organismos oficiales	-23.9	58.2	-44.9	17.5	76.4	-21.8	2.5	-7.3	-1.4
Cooperativas y mutualidades	12.1	-3.7	-0.9	25.6	-1.5	-10.5	-23.7	24.0	30.7
Sociedades anónimas									
(Nacionales)	18.9	-7.3	-7.5	-3.1	2.3	-5.7	-15.0	21.0	23.9
Sociedades anónimas									
(Extranjeras)	19.4	-6.8	-20.4	-24.5	-9.3	-5.5	-1.7	29.0	23.7
<b>Total</b>	<b>12.2</b>	<b>-1.2</b>	<b>-11.0</b>	<b>5.8</b>	<b>7.4</b>	<b>-9.4</b>	<b>-15.2</b>	<b>18.0</b>	<b>22.8</b>

Fuente: Asoc. Arg. de Coop. y Mutual. de Seguros, *Memoria y Balance General 1984*, p. 67.

Cuadro 28  
 PARTICIPACION DE LOS DISTINTOS TIPOS DE ENTIDADES EN EL PRIMAJE TOTAL  
 (Porcentajes)

Período									
Tipo de entidad	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84
Organismos oficiales	7.9	12.7	7.9	8.7	14.3	12.4	15.0	11.8	9.5
Cooperativas y mutualidades	24.9	24.3	27.0	32.1	29.4	29.1	26.1	27.4	29.2
Sociedades anónimas									
(Nacionales)	64.7	60.6	63.0	57.7	55.0	57.2	57.4	59.1	59.6
Sociedades anónimas									
(Extranjeras)	2.5	2.4	2.1	1.5	1.3	1.3	1.5	1.7	1.7
<b>Total</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Asoc. Arg. de Coop. y Mutual. de Seguros, *Memoria y Balance General 1984*, p. 67.



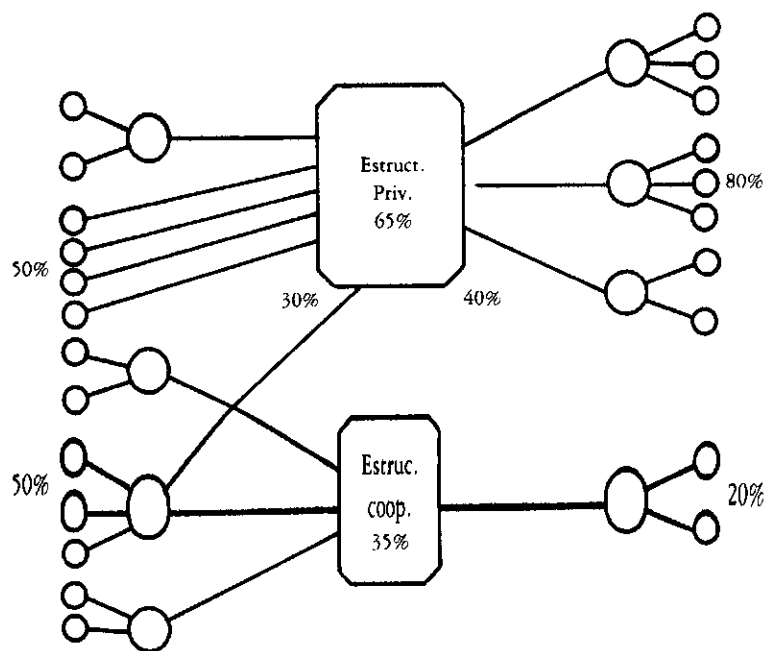
Cuadro 29  
EVOLUCION DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS, 1927-1928-1970

Años	Nº de Sociedades		Nº de socios		Capital suscrito pesos ley 18 188		Operaciones pesos ley 18 188	
	Indice		Indice		Indice		Indice	
1927/1928*	50	100	20 000	100.0	70 000	100.0	200 000	100.0
1928/1929*	127	254	30 000	150.0	100 000	142.9	300 000	150.0
1929/1930*	175	350	50 000	250.0	150 000	214.3	400 000	200.0
1930/1931	257	514	95 114	475.6	170 751	244.0	580 066	290.0
1931/1932	347	694	117 182	586.0	216 723	309.6	444 358	222.2
1932/1933	350	700	120 000	600.0	220 000	314.3	500 000	250.0
1933/1934	381	762	136 383	682.0	230 868	329.8	645 088	322.5
1934/1935	440	880	178 430	892.2	289 022	412.9	804 700	402.3
1935/1936	498	996	223 335	1 116.7	337 281	482.0	973 090	486.6
1936/1937	517	1 034	243 295	1 216.5	370 398	529.1	1 059 859	530.0
1937/1938	550	1 100	293 908	1 469.5	433 030	618.6	1 313 132	656.6
1938/1939	618	1 236	334 506	1 672.5	488 408	697.7	1 496 932	748.5
1939/1940	646	1 292	367 738	1 838.7	543 103	775.9	1 611 356	805.7
1940/1941	634	1 268	393 794	1 969.0	582 359	832.0	1 740 725	870.4
1941/1942	656	1 312	390 727	1 953.6	617 623	882.3	1 975 789	987.9
1942/1943	721	1 442	417 124	2 085.6	687 686	982.4	2 271 264	1 135.6
1943/1944	770	1 540	442 346	2 211.7	752 844	1 075.5	2 530 183	1 265.1
1944/1945	844	1 688	463 002	2 315.0	851 890	1 217.0	3 125 980	1 563.0
1945/1946	900	1 800	495 837	2 479.2	955 398	1 364.9	3 666 273	1 833.1
1946/1947	1 009	2 018	544 064	2 720.3	1 187 377	1 696.2	5 818 824	2 909.4
1947/1948	1 125	2 250	590 569	2 952.8	1 518 264	2 169.0	8 500 826	4 250.4
1948/1949	1 249	2 498	643 345	3 216.7	2 015 788	2 879.7	9 354 156	4 677.1
1949/1950	1 413	2 826	702 932	3 514.7	2 548 805	3 641.1	12 100 578	6 050.3
1950/1951	1 614	3 228	787 243	3 936.2	3 148 682	4 498.1	17 758 280	8 879.1
1951/1952	1 760	3 520	871 088	4 355.4	4 065 651	5 808.0	23 046 385	11 523.2
1952/1953	1 968	3 936	1 049 918	5 249.6	5 759 246	8 227.5	33 923 608	16 962.0
1953	2 199	4 398	1 077 966	5 390.0	6 674 885	9 535.5	45 218 771	22 609.4
1954	2 689	5 378	1 136 636	5 683.2	8 737 233	12 481.8	54 669 244	27 334.6
1955	2 767	5 534	1 184 064	5 920.3	13 070 409	14 814.9	82 986 206	41 493.1
1956	2 780	5 560	1 188 160	5 940.8	17 377 289	24 824.7	108 593 635	54 296.8
1957	2 816	5 632	1 479 679	7 398.4	21 070 948	30 101.4	133 012 336	66 506.2
1958	3 048	6 096	1 600 001	8 000.0	27 299 402	38 999.1	181 573 793	90 786.9
1959	3 026	6 052	1 703 463	8 517.3	36 585 421	52 264.9	360 315 062	180 157.5
1960	3 074	6 148	1 819 918	9 099.6	53 987 214	77 125.0	624 042 454	312 021.2
1961	3 219	6 438	2 088 075	10 440.4	78 134 376	111 620.5	700 304 349	350 152.2
1962	3 284	6 568	2 164 057	10 820.3	108 802 199	155 431.7	839 798 789	419 899.4
1963	3 329	6 658	2 354 371	12 271.9	135 408 988	193 441.4	1 134 329 326	567 164.7
1964	3 433	6 866	2 616 292	13 081.5	180 204 298	257 434.8	1 569 469 813	784 734.9
1965	3 582	7 164	2 841 851	14 209.3	243 939 119	348 484.4	2 278 513 780	1 139 256.8
1966	3 605	7 210	3 179 958	15 899.8	336 350 799	480 501.1	2 628 502 493	1 314 251.2
1967	3 654	7 308	3 4 947	17 269.7	453 971 767	648 531.1	3 169 029 016	1 584 514.5
1968	3 753	7 506	3 770 751	18 853.8	610 604 365	872 291.9	4 399 619 705	2 199 809.8
1969	3 822	7 644	4 005 691	20 028.5	801 994 128	1 145 705.9	6 536 545 862	3 268 272.9
1970	3 839	7 678	4 184 342	20 921.7	976 566 087	1 395 094.5	7 390 680 423	3 695 340.1

Fuente: Instituto Nacional de Acción Cooperativa, *Síntesis estadística* 1970, p. 78.

\*Valores estimados por falta de estadísticas publicadas.

Gráfico II-1  
CANALIZACION DE LA PRODUCCION DE GRANOS



Fuente: Braidot, N., "Estructura de poder en el comercio de granos y la nueva política de instalaciones portuarias", *Cuadernos de economía social*, año III, N° 9, p. 102.

### Capítulo III

## EL COOPERATIVISMO EN BRASIL\*

### A. ALGUNOS DATOS SOCIOECONOMICOS GENERALES

#### 1. Breve caracterización geográfica

Tener un espacio geográfico muy extenso siempre ha sido un gran problema para la administración pública, para el desarrollo económico y social, para la circulación de los bienes y servicios y para las comunicaciones entre las diversas regiones y estados del Brasil.

Con una superficie de 8 511 965 km<sup>2</sup>, el país presenta notables distancias de Norte a Sur y de Este a Oeste. Arroyo Chuy en el extremo sur está a 4 320 km de la Sierra Caburaí en el extremo norte, mientras que Ponta Seixas en el extremo este dista 4 328 km de Sierra Cantamana en el extremo oeste.

Brasil limita al Oeste con casi todos los países sudamericanos, excluidos Chile y Ecuador, presenta una frontera de 15 719 km, y tiene un litoral marítimo de 7 408 km.

Con tal extensión y tales distancias, es natural que haya diferencias geográficas, económicas, sociales, políticas y culturales muy grandes entre las cinco regiones geográficas en que está dividido el país. Estas diferencias se reflejan también significativamente en la realidad cooperativista del país. No existe un cooperativismo económico, social y cultural homogéneo, así como tampoco la sociedad es homogénea en esos aspectos. Las principales características de las regiones se reseñan a continuación.

Mientras que en la región del Sur, existe una relación equilibrada entre la proporción de su población con respecto a la población total del país y a su participación en el ingreso global del país, la región del Nordeste muestra su nivel de pobreza en la débil participación de la región en el ingreso del país (11.7%); por otro lado, es elevada la proporción de la población del Nordeste en el conjunto de la población del país (29.27%), lo que demuestra su baja productividad y sus bajos ingresos en el conjunto de la economía del país. Según datos de 1970, cuya tendencia probablemente se habrá agravado al término de la década de 1980, 70% de la población nordestina recibía menos de un sueldo mínimo mensual, o sea, 40.50 dólares de abril de 1985.

La región del Sudeste, como principal polo de desarrollo industrial, financiero y terciario del país, constituye 43.45% de la población del país y 65.5% del ingreso nacional.

Son las regiones del Sur y del Sudeste, como se podrá apreciar más adelante, las que cuentan con la mayor parte de las organizaciones cooperativas y de asociados de cooperativas, y por consiguiente, con el cooperativismo empresarial más dinámico y más moderno del país.

Para promover un desarrollo más rápido e integrado de las regiones más subdesarrolladas del país, el gobierno federal ha creado diversos organismos de desarrollo regional, como la SUDENE, la SUDAN, SUDECO, SUDESUL, los diversos proyectos específicos como el Programa de Integración Nacional (PIN), el Proyecto de Adquisición de Tierras en áreas de tensión social: PROTERRA, PROVALE, PRODESTE, POLONORDESTE, y otras, pero ya sea por falta de recursos, o por intereses políticos contrarios, estas iniciativas no han disminuido sino que han aumentado el desequilibrio socioeconómico entre las regiones del país.

Los desequilibrios regionales también influyen en la desigual distribución geográfica de las cooperati-

\*Este capítulo fue preparado por el señor José Odello Schneider del Centro de Documentação e Pesquisa de la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS/CEDOPE), con la colaboración del señor Roque Lauschner, para la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, realizada en Montevideo, Uruguay, del 18 al 20 de noviembre de 1985. Las opiniones expresadas en este estudio son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización. Fue publicado por la CEPAL con la signatura LC/R. 468 (Sem. 28/5).

vas. Hay una concentración excesiva de cooperativas en las zonas más desarrolladas del país —las regiones Sudeste y Sur— que, si bien abarcan, respectivamente, sólo 17.65% del territorio y 59.43% de la población del país, a comienzos de 1980 contaban con 73.31% de los socios de las cooperativas de productores rurales del país, 94.23% de los socios de cooperativas de consumo, 88.03% de los socios de cooperativas de electrificación rural, 89.84% de los socios de cooperativas escolares, 90.53% de los afiliados a las cooperativas de trabajo, 76.33% de los afiliados a cooperativas de vivienda y 86.35% de los socios de las cooperativas de crédito.

Siendo el cooperativismo por sus orígenes y por su filosofía un movimiento que debe estar predominantemente al servicio de la promoción del micro y pequeño productor, del pequeño ahorrante, del consumidor de bajos ingresos, es paradójico que sea tan débil su presencia en la región Nordeste, en que habita la población más necesitada, subalimentada y marginalizada del país. Es verdad, por otra parte, que en esta región hay actualmente un gran empeño por el desarrollo cooperativista, difundido por la Asociación de Orientación a las Cooperativas del Nordeste (ASSOCENE), con recursos de instituciones alemanas de fomento y de las propias cooperativas. Además, el propio gobierno ha destinado recursos del POLONORDESTE, para que las organizaciones cooperativas provinciales de la región —especialmente en Ceará— fomenten el cooperativismo con equipos técnicos de apoyo y de asesoramiento.

## 2. La realidad demográfica

Según el censo de 1980, Brasil tenía unos 120 millones de habitantes, estimándose que en 1985 habrá 135 570 000 habitantes a una tasa de crecimiento demográfico de 2.47% al año. La población urbana representaba 67% sobre el total de la población, o sea, 90 832 000 habitantes, mientras que la población rural asciende a 33%, esto es, 44 742 000 habitantes. En el corto lapso de 40 años, hubo una migración masiva de la población rural hacia las regiones urbanas. La proporción de la población rural era 68.76% en 1940 y 63.84% en 1950, 52.93% en 1960 y 44.02% en 1970. Las principales migraciones interregionales en todo este período vinieron del Nordeste hacia el Sudeste y del Sur hacia el Centro-Oeste, a los estados de Mato Grosso, Mato Grosso de Norte y Rondônia, tratando de ocupar las nuevas fronteras agrícolas. En estados como Rio Grande do Sul en la década de 1970 y Paraná en la década de 1980 disminuyó mucho su población rural en beneficio de la corriente migratoria hacia el Centro-Oeste y hacia las ciudades medianas y grandes de la propia región. En las nueve principales regiones metropolitanas del país vivían 34 525 000 habitantes en 1980, es decir, 28.7% de la población del país. Son éstos los más importantes polos de atracción de migrantes rurales y de otras ciudades menores, presentando en la última década un crecimiento demográfico promedio de 3.78 al año<sup>1</sup>.

En general los que migran del campo a la ciudad, por no tener preparación profesional adecuada, con mucha dificultad obtienen empleos estables, por lo menos en los primeros años, y cuando los obtienen, son en general de bajos ingresos. Esto explica el aumento de la población "favelada" y de las barriadas, las que han aumentado su proporción de 4 a 5% en las últimas tres décadas, hasta representar en la actualidad entre 15 y 25% de la población total en las regiones metropolitanas.

Otro problema de agravamiento reciente en las grandes metrópolis, como Rio de Janeiro y São Paulo, es el de la población pobre que ha pasado a ocupar los barrios centrales más viejos, con habitaciones en precarias condiciones de conservación y de uso, llamados "os cortiços" y que en São Paulo están habitados por 3 millones de personas que se suman al millón y medio de "favelados", sobre el total de 13 millones que viven en la metrópoli. Todos ellos tienen problemas de empleo con bajos ingresos, desempleo o empleo disfrazado y pésimas condiciones de vivienda. Otros datos demográficos significativos sobre la población brasileña indican que aunque es relativamente joven, ha envejecido en la última década. En 1970 42.1% de la población del Brasil eran menores de 15 años y 51.0% se situaba por debajo de los 20 años, mientras que en 1980 bajaba a 37.4% la población menor de 15 años. A su vez, las personas, mayores de 60 años representaban 5.1% en 1970 y 6.5% en 1980, y había aumentado también la esperanza promedio de vida de 52.8 años en 1970 a 59 o 60 años en 1980.

Sin embargo, esta tasa varía si se considera el sexo y la región en que viven las personas. La esperanza de vida de los hombres en 1977 era de 54.8 años y la de las mujeres de 61.1 años. En el Nordeste, la región más

<sup>1</sup>José Odelso Schneider y otros, *Realidade brasileira*, Porto Alegre, Sulina, 1983, 7ª edición, pp. 155 a 160.

pobre, la esperanza de vida de las personas al nacer, es de solamente 49.1 años, mientras que en Rio de Janeiro es de 65 años y en los tres estados del Sur del país, de 63.7 años. Se vive hoy en Brasil un período de la desaceleración demográfica; en efecto, hay una significativa reducción del número promedio de hijos por familia, que era de 6.2 en 1950 y que pasó a 4.2 en 1980.

Además, los graves problemas económicos, sociales y ambientales, probablemente hayan bajado otra vez el promedio de la esperanza de vida en los últimos años, en la medida en que han aumentado los individuos que perciben bajos ingresos, los desempleados, los subalimentados, los que viven al margen de los servicios básicos de salud e higiene y educación.

Relacionando la realidad demográfica con la realidad cooperativista del país, puede observarse que el país tenía en 1982 un total de 2 582 cooperativas con 3 154 985 socios, lo que permite decir que sólo 2.5% están afiliados al cooperativismo, proporción ínfima e insignificante en relación con lo que debería y podría ser.

Del conjunto de afiliados a cooperativas brasileñas, 49.7% son socios del sector primario, o sea, socios de cooperativas de productores agropecuarios, de electrificación rural y de crédito rural, y por lo tanto, pertenecen a 33% de la población rural brasileña.

Las restantes organizaciones cooperativas, a las que están adscritos 50.3% de los socios, benefician prioritariamente a la población urbana, que corresponde a 67% de la población brasileña. En otras palabras, mientras 3.6% de la población rural está afiliada a cooperativas, tan sólo 1.9% de la población urbana tiene vínculos con alguna cooperativa, lo que demuestra la débil presencia del cooperativismo en la población, así como la amplia labor que todavía queda por hacer para que el cooperativismo tenga mayor presencia en las ciudades.

En la actualidad se cifran muchas esperanzas en la expansión del cooperativismo urbano, ya que en los últimos 15 a 20 años han surgido muchas formas nuevas de organización cooperativa en la población urbana: cooperativismo de profesionales del nivel medio y superior, como médicos, ontólogos, periodistas, y profesionales de nivel inferior, como trabajadores portuarios, empleados de empresas de transporte y del comercio, y otros. Más recientemente, asimismo, la crisis económica ha despertado en las poblaciones más pobres de la periferia urbana varias iniciativas precooperativas y cooperativas, como forma de solucionar los problemas de la vivienda (ya que las iniciativas del gobierno son muy lentas al respecto), de alimentación (huertas comunitarias), de transporte, de salud y otros.

### *3. Aspectos de la realidad económica*

No puede disociarse el desarrollo cooperativista en general y agrícola en particular del reciente proceso de desarrollo capitalista vigente en el país. Aunque el volumen del producto interno bruto del Brasil es el décimo mayor del mundo, el país tiene una economía extremadamente dependiente de las finanzas, del comercio y de la tecnología de los países más desarrollados.

El país tiene hoy una deuda externa de entre 100 y 110 mil millones de dólares, lo que exigiría pagar anualmente el equivalente a 12 mil millones de dólares por concepto de servicio de la deuda externa. A esta abultada deuda externa han contribuido una cantidad de factores, en especial un déficit crónico en el balance comercial, debido al deterioro creciente de la relación de intercambio, en que los productos brasileños de exportación no van al mismo ritmo del alza de los precios de los productos de importación. Otro factor que igualmente ha contribuido al elevado endeudamiento externo ha sido la importación indiscriminada o sin control, en especial de las empresas del Estado o de las empresas oficiales del país responsables del 70% del endeudamiento externo, que estuvieron empeñadas en la implantación de varios proyectos de gran envergadura, que exigieron cuantiosos recursos financieros y tecnológicos. Otro factor ha sido la excesiva alza de los intereses aplicada a los dólares de la deuda externa.

Como una característica común a los países del Tercer Mundo y también de América Latina, el parque industrial brasileño, aunque bastante diversificado y sustitutor de importaciones, es extremadamente dependiente de la tecnología y de la pericia de los técnicos extranjeros. Muchas empresas transnacionales tienen subsidiarias en el país, predominando las industrias de máquinas y equipamientos, la industria electrónica, de componentes para automóviles, textil, de material de transporte, bebidas y tabaco, higiene y limpieza, plásticos y caucho, y en especial la industria farmacéutica y automovilística, todas las cuales abarcan más de 90% de la producción nacional.

La economía primaria, por su parte, se ha volcado durante los últimos 20 años prioritariamente al

mercado externo, privilegiando la exportación de granos, cacao y otros productos. Hasta épocas recientes, se ha destinado a estos sectores la mayor parte de los recursos, de los incentivos y de otros mecanismos, y se pretende a corto y a mediano plazo disminuir la enorme deuda externa. Aunque el sector primario en general ha contribuido muy poco al aumento de la deuda externa, ha sido uno de los sectores económicos más comprometidos con el rescate de la misma.

Hubo así un consecuente abandono de la producción destinada al mercado interno, la que con frecuencia fue atendida sólo con excedentes derivados de las medidas de la política económica, de la política de créditos y financiamientos y de la política de asistencia técnica, lo cual provocó a corto y a mediano plazo un creciente desabastecimiento de artículos de primera necesidad en el mercado interno y afectó directamente los índices del costo de vida, que en 1984 crecieron alrededor del 220%.

Otro aspecto del actual proceso de desarrollo brasileño, es la dependencia tecnológica, que se expresa a través de una rápida modernización tecnológica en la industria y en el agro, mediante la transferencia de "paquetes tecnológicos" de origen foráneo, generalmente incompatibles con la realidad productiva y sociocultural del obrero industrial y del productor rural, especialmente del más pequeño. A medida que se han ido adoptando estas innovaciones tecnológicas, han ido vinculando progresivamente el proceso productivo a quienes proveen tecnología, insumos y agrotóxicos, cuyos precios, de año en año verifican un aumento muy superior al precio de los productos agrícolas. Por ejemplo, en el sector primario, si bien los costos de la producción de soya crecieron 8 400% desde 1974 hasta hoy, el precio de la bolsa de soya tuvo un reajuste del orden de 5 000%, lo que ha desanimado a los productores.

Es igualmente un aspecto muy grave de la realidad económica la tendencia hacia una creciente concentración económica y financiera, que subordina cada vez más las actividades industriales y agropecuarias a los intereses y a las decisiones tomadas por un pequeño círculo que tiene asiento en el poder financiero y en el poder industrial y agropecuario de unos pocos grupos poderosos. Tanto las actividades económicas básicas, como las vinculadas a la producción de alimentos, las pequeñas y medianas empresas, quedan subordinadas a los intereses, a las directrices y a las metas definidas por unos pocos grandes grupos nacionales y transnacionales especialmente del sector financiero. Esta situación provoca una gran concentración social de los ingresos. Así, por ejemplo, del total de la población que percibía ingresos en las últimas tres décadas, el 50% que percibía los ingresos más bajos en 1960 participaba en 17.71%, en 1970 en 14.91%, y en 1980 en solamente 13.30% del valor total de los ingresos, mientras que 10% de la población que percibía los ingresos más elevados aumentaba su participación en el valor total de los ingresos, respectivamente, de 39.66% en 1960 a 47.79% en 1970, y a 50.82% en 1980<sup>2</sup>. (Véase el cuadro 1 del anexo.)

Por otro lado, hubo a lo largo de estos años una sensible pérdida del poder adquisitivo del ingreso mínimo mensual. Esto puede apreciarse mejor en el cuadro 2 del anexo.

En mayo de 1985 éste fue reajustado en una cifra algo superior a 100%, es decir, 333 500.00 cruzeiros (66 dólares o 51.3 dólares, según los valores de agosto). La pérdida del poder de compra se mide mejor en términos de las horas de trabajo necesarias para formar la canasta básica para una familia. En 1959 se necesitaban 65 horas y 5 minutos para completarla; en 1970 se necesitaban 105 horas y 13 minutos, mientras que en 1980 se necesitaban 157 horas y 31 minutos<sup>3</sup>.

Existe además, como tendencia generalizada, una concentración creciente en materia de tenencia de la tierra. En 1976, según datos oficiales, los inmuebles rurales de 1 a 25 hectáreas correspondientes a 58.6% del total de dichos inmuebles en el Brasil ocupaban solamente el 4.9% de la superficie destinada a actividades agropecuarias.

Por otro lado, los inmuebles con más de 500 hectáreas correspondían a tan solo 3.4% del total de los inmuebles, pero tenían bajo su control 64.8% del área destinada a las actividades agropecuarias del país. De la nueva frontera agrícola ocupada entre el período de 1972 a 1976 en el país, ó 78.61% de las nuevas áreas fue ocupado por inmuebles con 500 hectáreas y más, mientras que los inmuebles de 1 a 25 hectáreas incorporaron solamente 5.95% de los nuevos espacios agrícolas. Se verificaron también sensibles diferencias en cuanto a la producción entre pequeñas y grandes propiedades rurales. Las propiedades pequeñas tenían producción más diversificada y más orientada hacia el mercado interno. Las grandes se caracterizaban por sus

<sup>2</sup>*Ibid.*, pp. 110 a 112.

<sup>3</sup>DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística e Estudos), *Salário mínimo*, Editorial São Paulo, abril de 1983, edição especial, p. 7.

monocultivos especializados, estaban altamente mecanizadas y con uso moderno de insumos y más orientadas hacia el mercado externo. Sin embargo, la productividad promedio, en términos de valor producido, en las propiedades con menos de 10 hectáreas, era nueve veces superior al de las propiedades con 500 hectáreas y más, por hectárea producida<sup>4</sup>.

La participación de los principales sectores en la formación de los ingresos internos ha demostrado una progresiva modificación en la generación de los ingresos en los últimos años. Desde el comienzo de la década de 1940 se ha registrado una disminución del sector primario, un crecimiento del sector secundario y una cierta estabilidad del sector terciario.

Una clara opción adoptada para desarrollar el país por medio de la industrialización permitió que el sector secundario tuviera el crecimiento relativo más elevado desde la década de 1940, y un significativo nivel de productividad, no registrado en los otros sectores. Sin embargo, la crisis de 1980 también ha afectado a este sector. Los datos de 1980 indican que la participación de los sectores en la formación de los ingresos internos fue la siguiente: sector primario 12.2%, sector secundario 35.8% y el sector terciario 52.0%. En lo que se refiere a la estructura ocupacional de la mano de obra, se han verificado las consecuencias de un proceso de desarrollo que ha provocado una rápida urbanización, dando lugar a una significativa modificación en la distribución de la población económicamente activa. Esta era predominantemente primaria en 1940, con 67.0% de la mano de obra en el sector primario y menos de la mitad 40 años después. La mano de obra liberada en el sector primario fue puesta a disposición de los demás sectores, pero no siempre fue absorbida. El sector terciario ocupó en gran parte la mano de obra disponible y no aumentó en forma proporcional su participación en la formación de los ingresos internos, lo cual indica la presencia de subempleo o de empleo disfrazado. Asimismo, hasta el final de la década de 1960, el sector secundario aumentó pero no significativamente la absorción de mano de obra, probablemente a causa de la expansión de la construcción civil. Sin embargo, comparada con su participación en los ingresos, fue baja su absorción de mano de obra, debido probablemente a la rápida adopción del modelo de industrialización basado en el uso intensivo de capital y no de mano de obra. En 1980 la proporción de mano de obra ocupada por los tres sectores era la siguiente: sector primario 30.7%, sector secundario 25.3%, y sector terciario 44.0%<sup>5</sup>.

El comercio exterior del Brasil ha tenido una gran evolución en los últimos años. Las exportaciones durante el período colonial, imperial y contemporáneo, han sido un factor importante del proceso económico. A lo largo de la gran crisis económica de 1930 y durante la Segunda Guerra Mundial, el comercio exterior del Brasil se retrajo bastante, fenómeno que también se debió en parte a la escasez de recursos financieros y a una política cambiaria desfavorable. La segunda mitad de la década de 1960 significó el inicio de una nueva mentalidad, favorable a las importaciones, como factor importante del desarrollo económico. El gobierno proporcionó una serie de incentivos fiscales, exención del impuesto sobre los ingresos con las importaciones y al mismo tiempo modernizó las instalaciones portuarias, creó los corredores de exportación y fomentó la constitución de *trading companies*, la asociación de empresas que disponen de mecanismos de comercialización internacional, y otros. Se presentan a continuación algunos datos que dan cuenta de esta evolución.

EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, BALANCE COMERCIAL DE BRASIL  
(En millones de dólares)

Año	Exportaciones			Importaciones
	Productos básicos	Productos industrializados	Total	
1960	—	—	1 269.0	1 462.0
1964	1 220.6	204.5	1 430.0	1 263.0
1970	2 074.0	665.0	2 738.9	2 506.9
1978	5 977.6	6 504.0	12 658.9	13 683.1
1981	8 298.3	12 716.6	23 293.0	22 091.0

Fuente: Fundação Getúlio Vargas, *Conjuntura econômica*, varios volúmenes.

<sup>4</sup>Roque Lauschner, *O problema de posse e uso da terra*, São Leopoldo, UNISINOS, 1981 (mimeo), pp. 14 a 18.

<sup>5</sup>José Odelso Schneider, *Realidade brasileira, op. cit.*, pp. 116 y 117.

Como se puede apreciar, hasta 1977 predominaban los productos básicos en las exportaciones y a partir de 1978 empezó el país a exportar más valor en productos industrializados, llegando a constituir en 1981 60.9% del valor total de las exportaciones brasileñas. Esto, conjuntamente con las severas medidas adoptadas para disminuir las importaciones, como una de las exigencias impuestas por el Fondo Monetario Internacional para combatir la gran deuda externa del país, ha contribuido a que desde 1983 en adelante el país cuente con un superávit de 10 a 13 mil millones de dólares en el balance comercial. Este superávit, sin embargo, se ha destinado casi integralmente a pagar los compromisos derivados de la deuda externa, por lo que no ha contribuido a redinamizar la economía interna. Los países a los cuales más exporta el Brasil, en orden decreciente son los Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Países Bajos, Bélgica, el Reino Unido y Japón. Los cinco países de los cuales más se importa en orden decreciente son los Estados Unidos, la República Federal de Alemania, Japón, Argentina y el Reino Unido.

#### 4. Aspectos de la realidad social

Una consecuencia importante de la actual crisis económica, de la recesión y de la enorme deuda externa e interna, es el agravamiento de la situación social de la población. El ingreso por habitante en 1985 bajó de 10 a 15% respecto de 1980, y esto se tradujo en menos alimentos, menos salud, menos educación, menos condiciones de vivienda dignas, etc. Por ello, el gobierno de la "Nueva República", iniciado en 1985, definió como primera prioridad la rápida expansión de la producción de alimentos, actividad que además es generadora importante de nuevos empleos.

En cuanto a la situación del desempleo el índice promedio de desempleo en las ocho importantes regiones metropolitanas del país, con 33 millones de habitantes, alcanzaba a alrededor del 12% de la población económicamente activa en octubre de 1983. Esta situación no solamente se mantuvo, sino que se agravó en los primeros meses de 1984. Si además del desempleo abierto se considera la población económicamente activa que trabaja en precarias condiciones en el sector informal o que tiene una inserción precaria en el sector formal de trabajo, tenemos en las ocho regiones metropolitanas un índice de no participación en el sector formal de 38.7%, respecto del 61.3% que participa en el sector formal de trabajo<sup>6</sup>, en un contexto en que el 42.4% de la población de las regiones metropolitanas es población económicamente activa. Por tratarse de una población joven, es un gran desafío para el mercado de trabajo generar nuevos empleos, considerándose que anualmente ingresan en el mercado de trabajo 1 500 000 personas que han cumplido 15 años.

Otro dato importante de la realidad social es la tasa de escolaridad de la población, que está relacionada con la tasa de analfabetismo. La población de 15 años o más que era analfabeta en 1940 alcanzaba a 56.0%; en 1970 ya había bajado a 33% y en 1980 se había reducido a 26.1%. Hay, sin embargo, un gran problema en el sistema educativo, cuya solución es todavía muy lejana. Se trata de que el sistema escolar en primer lugar no está dimensionado para acoger a todos los brasileños situados en el grupo de escolaridad obligatoria (de los 7 a los 14 años), y prácticamente la tercera parte de esta población no está siendo atendida por el sistema educacional, por lo que suele quedar al margen de las oportunidades de la educación. De ahí que 55 millones de brasileños sean analfabetos o semianalfabetos. Además de esto, es muy grande el índice de la evasión o repitencia, especialmente en los primeros años de la enseñanza primaria o de primer grado. En algunas regiones del país, este 40 a 45% de los niños dejan de frecuentar la escuela en los primeros años por razones socioeconómicas, familiares u otras. En el período de 1961-1972, de 1 000 niños que ingresaron en el primer año del primario en 1961, solamente 96 ingresaron al primer año del segundo grado o a la enseñanza secundaria en 1969, y solamente 56 ingresaron a la universidad en 1972. A estos problemas pueden agregarse los de la sensible reducción de los recursos gubernamentales destinados a la Educación. Mientras que en 1963 se destinaba 13% del presupuesto del gobierno federal a la educación y 11.1% en 1965, en 1980 el gobierno destinó solamente 4.9% a la educación<sup>7</sup>.

<sup>6</sup>En 1982 el índice promedio de desempleo abierto en las regiones metropolitanas era de 5.9%, el de los que trabajan en el sector informal, sin vínculo de trabajo era de 16.6% y el de trabajadores con trabajo pero sin cartera firmada por el empleador (inserción precaria en el sector formal) era de 16.3%. Beatriz Regina Zago de Azevedo (comp.), *O emprego no Rio Grande do Sul: RAIS, PNAD e PME*, Porto Alegre, Secretaria de Coordenação e Planejamento, Fundação de Economia e Estatística, 1985, pp. 105 a 147.

<sup>7</sup>José Odelso Schneider y otros, *op. cit.*, pp. 299 y 300.



En la enseñanza superior, 70% de los estudiantes frecuenta instituciones de enseñanza privada, quedando solamente 30% de estudiantes en las instituciones públicas, que son gratuitas.

El problema de la vivienda, al que ya se hizo rápida referencia, constituye otro problema social grave. Hay un gran déficit de viviendas, que se ve acrecentado anualmente por la necesidad de 560 000 nuevas viviendas, únicamente para hacer frente al crecimiento demográfico anual, de aproximadamente 3 millones de personas, y considerando un promedio de cinco personas por vivienda. El mayor déficit se concentra en las zonas urbanas, a las que migran anualmente 1 300 000 personas desde el campo, aumentando allí todos los problemas inherentes a este tipo de crecimiento demográfico: multiplicación de barrios y "favelas", con poblaciones extremadamente pobres, carentes de empleo regular, educación, alimentación regular, salud y vivienda. En 1976, 48.7% de las viviendas del país presentaba condiciones muy rústicas e instalaciones inadecuadas en general, en especial, de agua y alcantarillado. Además de la población con menos de dos ingresos mínimos mensuales, los que tienen viviendas en condiciones muy precarias, alcanzan a 73% o más<sup>8</sup>. Para enfrentar el problema, por la Ley N° 4.380/74, se creó el Banco Nacional de la Vivienda (BNH) y otros organismos, a fin de captar recursos que permitieran financiar la construcción de viviendas para la población de bajos ingresos. Lamentablemente, el Banco ha desvirtuado en gran parte su finalidad, al haber ido derivando más recursos para las viviendas de clase media que para las de clase baja. El cooperativismo de vivienda, con 336 cooperativas en 1983 y con 158 691 socios, ha procurado contribuir a la solución del problema, pero igualmente se ha orientado más a la población de clase media que a la población con ingresos inferiores a dos ingresos mínimos.

Otro aspecto es el relativo a la previsión social y jubilación, que es atendido por el ministerio especial, pero de manera deficiente y cada vez más deficitaria, lo que perjudica sensiblemente a todos los jubilados por la pérdida del poder de compra de lo que reciben, debido a que el déficit del ministerio es superior a 1 millón y medio de dólares. En toda esta situación de crisis social y económica, quienes se benefician más con los servicios públicos y privados disponibles son los que pertenecen a las clases altas (3.16% de la población) y los de la clase media (20.84% de la población), en tanto que el 28.13% que representa la clase proletaria urbana y el 47.64% compuesto por la clase subproletaria quedan al margen de los bienes y servicios ofrecidos por la sociedad.

## B. ORIGENES DEL COOPERATIVISMO Y SU EVOLUCION EN BRASIL

Antes de la creación de las primeras organizaciones genuinamente cooperativas en el Brasil, hubo varias experiencias precursoras del movimiento cooperativista en el país. La primera de éstas fue la de las reducciones del Paraguay o reducciones guaraníes de los siglos xvii y xviii, que con la implantación de la propiedad familiar, el "abambae", conjuntamente con la propiedad comunitaria o "tupambae", generaron un sistema económico que mucho tuvo que ver con las experiencias precooperativas.

En esa misma época, los esclavos que habían huido de las haciendas de sus señores, implantaron los "quilombos", que eran colonias agrícolas y artesanales autónomas, basadas en gran parte en una producción comunitaria. Ya en el siglo xix, hubo en el país cuatro interesantes experiencias de "falansterios", inspiradas en las ideas del socialista utópico francés Fourier, dos en Santa Catarina en 1842 y 1845 y otras dos en el estado de Paraná, una en 1847 y la otra en 1890.

En 1889, el Visconde de Cairu presentó el cooperativismo como solución para los graves problemas laborales originados por la abolición de la esclavitud. En ese mismo año, Santana Nery comparecía a un congreso de cooperativas francesas lideradas por el propio Charles Gide<sup>9</sup>.

Aun durante el período del Imperio, además de las experiencias asociativas anteriormente mencionadas, hubo en la región de inmigración europea no lusa también otras experiencias, como la de los Muckers en Rio Grande do Sul, y las frecuentes recomendaciones en favor de la organización cooperativa del padre José María Jacobs, que actuaba especialmente en la zona de inmigración alemana de Blumenau en el estado de Santa Catarina.

Con la proclamación de la República, a fines de 1889, se propició un ambiente más favorable a la

<sup>8</sup>*Ibid.*, pp. 208 a 216.

<sup>9</sup>Luiz S. Klaes, "História de pioneiros do movimento cooperativista no Brasil", *Perspectiva econômica*, año xviii, N° 42, São Leopoldo, UNISINOS, 1983, pp. 15 a 48 (Cooperativismo 12).

libertad de asociación y de organización de la sociedad, y entonces empezaron a surgir las primeras organizaciones efectivamente cooperativas.

### 1. Origen y evolución de las organizaciones cooperativas

Al tratar el tema de la evolución y de la situación actual del cooperativismo brasileño, se ha de constatar que su proceso de desarrollo no fue uniforme ni fueron semejantes los desafíos enfrentados ni las respuestas encontradas para superarlos.

Al parecer, en la historia del cooperativismo brasileño se presentan claramente dos líneas de evolución, que han dado lugar a dos configuraciones claramente distintas del cooperativismo: la corriente del así llamado "cooperativismo urbano", formado por las cooperativas que satisfacen predominantemente las necesidades de la población urbana, como las cooperativas de consumo, de ahorro y crédito mutuo, de trabajo, de prestación de servicios en general, como son las cooperativas de servicios médicos y hospitalarios, de servicios odontológicos, de periodistas, y otras, y la corriente del cooperativismo de producción agropecuaria, integrada por las cooperativas agrícolas mixtas, las cooperativas de trigo y soya, de cacao, vitivinícolas, de algodón, de carne y lana, y otras<sup>10</sup>.

En Limeira, estado de São Paulo, se fundaron en 1891 las primeras organizaciones explícitamente cooperativas, las cooperativas de consumo. En seguida vino la Cooperativa Militar de Consumo en Rio de Janeiro, en 1894. Después, en 1895, la Cooperativa de Consumo de Camaragibe, en Pernambuco, y en 1897 la Cooperativa de Consumo de los Empleados de la Compañía Paulista, en Campinas, São Paulo<sup>11</sup>.

Es interesante observar que en una época de economía predominantemente agraria, especialmente agroexportadora y en una sociedad de marcadas características rurales, las primeras cooperativas hayan aparecido en el contexto urbano, y para atender las necesidades de la población urbana.

Cabe preguntarse la razón por la cual el cooperativismo no surgió primero en la sociedad rural, en que había mayores carencias en el orden sociocultural y económico y donde un cooperativismo agropecuario habría satisfecho mejor las acuciantes necesidades del hombre rural. Varias razones podrían aducirse, pero nos permitimos mencionar solamente algunas:

i) En primer lugar, la gran influencia de la cultura europea en la sociedad brasileña del siglo XIX seguramente contribuyó a que por imitación, se hayan implantado en el país primero las cooperativas de consumo y de servicios, en la población urbana, ya que también en Europa fueron éstos los primeros tipos de cooperativas que se crearon. Allá como acá, las cooperativas orientadas a las necesidades de la población rural —con excepción de las cooperativas de crédito del sistema Raiffeisen— surgieron y se multiplicaron algunos años después.

ii) Otra razón es que a fines del siglo XIX y hasta 1950 aproximadamente, la sociedad brasileña tenía una estructura económica bastante rígida, fosilizada, en especial en lo que se refiere a un sector predominante, el agropecuario. Este sector se basaba y se sigue basando en una estructura de tenencia de la tierra altamente concentradora; hasta 1888 se apoyaba en la mano de obra esclava, y desde allí en adelante, en asalariados rurales y minifundistas. Los esclavos en especial pero también los asalariados, mantenían una estrecha relación de dependencia, de sumisión servil en relación con el gran propietario. Tales relaciones de pasividad se agravaban con el elevado índice de analfabetismo presente en la población rural hasta épocas recientes. En tales circunstancias, no tenían pues las mínimas condiciones para crear organizaciones asociativas autónomas y fuertes.

iii) Una tercera razón parece ser que el acentuado espíritu de autonomía, independencia e individualismo, propio de los grandes propietarios rurales y transmitido como padrón dominante de comportamiento a los asalariados y minifundistas probablemente contribuyó a dificultar el asociativismo en la población rural más necesitada.

Por esto, si en tal contexto habían de surgir cooperativas, era por iniciativa de la clase dirigente local, que pasaría a controlar las cooperativas como "dueños" de las mismas, reproduciendo dentro de ellas las

<sup>10</sup>José Odelso Schneider y Roque Lauschner, "Evolução e situação atual do cooperativismo brasileiro", *Perspectiva econômica*, año XV, Nº 24, São Leopoldo, UNISINOS, 1980, p. 15 (serie Cooperativismo 5).

<sup>11</sup>Diva B. Pinho, *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*, São Leopoldo, Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), 1982 (Manual de cooperativismo, I), Brasil, R. de J., p. 120.

mismas relaciones de dominación, de paternalismo y de intervencionismo político existentes al exterior de la cooperativa. Siempre las mismas personas de la clase dirigente se alternaban en las funciones directivas de la organización cooperativa, y también siempre las decisiones y los servicios favorecían predominantemente a los grandes propietarios y productores. La participación de los asociados de los estratos sociales inferiores en las decisiones y en los beneficios era insignificante.

Solamente los lugares desprovistos de tal estructura rural como las regiones de colonización alemana, italiana, polaca, y otras situadas en los tres estados más meridionales del país, en que por la difusión de la pequeña y mediana propiedad familiar, las familias eran más independientes y con un nivel de ingreso que las aproxima de los niveles medianos, fueron más propicios para la introducción y multiplicación de las organizaciones cooperativas.

Por lo tanto, hasta 1960 las primeras cooperativas surgieron y se expandieron más en el contexto urbano, en que las condiciones económicas y sociales ya permitían una sociedad más diversificada. La presencia de algunos estratos sociales medios significativos, formados por empleados públicos, militares, profesionales liberales y obreros urbanos vinculados a movimientos político-sindicales, propiciaron las condiciones para que surgiera un cooperativismo orientado hacia las necesidades de los estratos medios y obreros urbanos, estos últimos, antes de 1930 con un alto nivel de concientización político-social, e influidos por liderazgos anarcosindicalistas que en aquel entonces habían desencadenado por todo el país, en las regiones de mayor urbanización e industrialización, varias huelgas generales, como las de 1903, 1906, 1917 y 1929.

Más abiertos a las ideas y a las exigencias entonces procedentes de Europa, y económica y socialmente más independientes, los estratos medios proporcionaron los principales representantes de ideas y de movimientos transformadores, creando para sí mayores espacios de organización y de participación política, entre las cuales una de las alternativas fue la opción por la organización cooperativa.

El 16 de enero de 1892 en la región rural de colonización italiana del estado de Rio Grande do Sul, Vicente Monteggia promovió la fundación de la primera cooperativa agropecuaria, con el nombre de "Società Cooperativa della Convenzioni Agricoli Industriali". Fundada en la región entonces denominada Alfredo Chaves, hoy día Veranópolis, tenía 700 asociados. En su estatuto bilingüe se consignaban las siguientes finalidades: proteger los intereses individuales de sus miembros, prestar socorros a los socios, contribuir con la unión de todos para el bienestar común, promover y recuperar la construcción de caminos, y facilitar el transporte de los productos de la actividad y de los trabajos coloniales<sup>12</sup>.

Ya en los inicios del siglo xx, en 1902, surgió en plena región rural de colonización alemana, en el actual Municipio de Nova Petrópolis y por iniciativa del jesuita Theodoro Amstadt, la primera cooperativa de crédito rural, según el sistema Raiffeisen, llamada entonces de "caixa rural". Esta iniciativa tuvo una promisorio continuación, ya que se fundaron después muchas otras, llegando en la década de 1960 a 63 las cajas rurales en todas las principales regiones de colonización alemana e italiana del estado do Rio Grande do Sul, el más meridional de los estados brasileños. La continuidad de la iniciativa debe atribuirse en parte por el apoyo que las cooperativas tuvieron a través de la "Sociedade União Popular", fundada en 1912, que tenía como finalidad reunir a los agricultores campesinos en pequeños grupos por distritos o por municipios, para discutir sus principales problemas como agricultores, buscar salidas para su situación y mejorar la producción y la comercialización de sus productos. Anualmente se reunían a nivel estadual o provincial para dar impulso a las "semanas rurales", donde con la colaboración de técnicos discutían los problemas comunes a los productores rurales y también los problemas del asociativismo. Con el apoyo de esta "Sociedade União Popular", se han podido multiplicar las cooperativas de ahorro y crédito en las zonas rurales, como asimismo otros tipos de cooperativas.

Tres años después, el 1 de mayo de 1905, en Ascurra, región del estado de Santa Catarina, y por iniciativa de Ermemberto Pellizzetti se fundó la "Sociedade Cooperativa Ascurra", que asociaba a pequeños productores rurales. Esta cooperativa vino a prestar grandes servicios a la comunidad durante los primeros años, pero en 1916 dejó de existir, debido a la migración de sus fundadores hacia otra región<sup>13</sup>.

En 1910, en la misma región, y por iniciativa del Doctor Giovanni Rossi, se fundó una cooperativa para atender las necesidades de comercialización de los productos del tabaco.

<sup>12</sup>Luiz Salgado Klaes, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

<sup>13</sup>*Ibid.*, p. 43.

En 1906, en Rio Grande do Sul, e igualmente por iniciativa del Padre Amstadt, se fundó la primera cooperativa agropecuaria y años después otras de productores de leche, vino, maderas, etc.

En la región de la colonización italiana, Stéfano Paternó, cedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Italia inició a partir de 1911 un trabajo de asociativismo junto a los agricultores, que llevó a la formación de muchas cooperativas chicas de productores de vino, de productos lácteos, de maderas, de productos agrícolas diversos, las que respondieron muy bien a una situación de crisis económica, de transformación industrial y de comercialización que entonces vivían los productores de origen italiano. Lamentablemente la iniciativa de Paternó no tuvo mucha continuidad, pues en 1913 él se volvió a Italia y no dejó ninguna infraestructura de apoyo a las diversas iniciativas cooperativistas, a semejanza de la que fue creada en las cooperativas de crédito rural. Otra posible razón del fracaso fue la resistencia de las cooperativas a integrarse entre sí, para crear economías de escala y poder enfrentar el mercado con más dinamismo y poder. Igualmente un exceso de inmovilidad en las cooperativas, especialmente en las cooperativas vitivinícolas, y la dificultad de los socios para reconocer la necesidad de aumentar el capital —tan necesario para el capital de giro—, además de una gran campaña de difamación y de calumnias por parte de los adversarios del cooperativismo, contribuyeron al cierre de todas ellas unos dos o tres años después de la partida de Paternó.

## *2. Evolución de los tres principales segmentos del cooperativismo*

### *a) El desarrollo de las cooperativas agropecuarias*

Prácticamente no existen datos sobre la existencia o la multiplicación de cooperativas en el país entre 1913 y 1929. Hay un período de desinformación en que hay puntos oscuros en la historia del cooperativismo brasileño, todavía no solucionados.

Las informaciones que se tienen se refieren a las cooperativas creadas a comienzos de la década de 1930. Como resultado de la Gran Crisis Económica de 1929-1934, que hizo sentir sus efectos también y de manera especial en los cafetaleros y en los productores de azúcar y otros productos de exportación pero, también, en los productores que abastecían el mercado interno, la alternativa cooperativista constituyó una búsqueda de solución.

En la región de colonización italiana de Rio Grande do Sul se volvió a fundar en 1929 una cooperativa de vitivinicultores y hasta 1935 se fundaron las demás cooperativas de ese sector... También desde 1930 en la región Nordeste de Brasil, y por iniciativa de las Secretarías de Agricultura o de la Industria y Comercio de los gobiernos provinciales de la región, se fundaron muchas cooperativas agrícolas, cooperativas de consumo y de ahorro y crédito. Pero todas estas iniciativas en la región Nordeste, con raras excepciones, tuvieron un carácter fuertemente paternalista en que el poder se ejercía desde arriba, reproduciendo en el sector cooperativista lo que el gobierno provincial y federal habían hecho con los sindicatos.

El Gobierno de Getúlio Vargas, que asumió con la Revolución de 1930 y que permanecería en el poder hasta 1945 y después de 1950, hasta su suicidio en 1954, se caracterizó por ser un gobierno de profundas reformas en el sector económico y social, pues dio impulso entre otras, a la legislación laboral, legislación sindical y de previsión social; asimismo, instauró el impuesto sindical, que prácticamente establece la obligatoriedad del obrero de afiliarse a un sindicato y creó el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Fue también durante su gobierno que se dio inicio a un proceso más sistemático de industrialización, con políticas oficiales de estímulo a su expansión. Este proceso, sin embargo, tendría su segundo gran impulso en el período 1955 a 1960 durante el Gobierno de Juscelino Kubitscheck, y su tercer gran avance a fines de la década de 1960 e inicios de la de 1970, ya durante los regímenes militares.

Durante la gestión presidencial de Juscelino Kubitscheck, de 1955 a 1960, se dio gran importancia a la creación de determinados tipos de cooperativas, en especial de las cooperativas de trigo y soya en el sur del país. A fin de fomentar la expansión de la producción de trigo en esa zona y de disminuir la importación de este cereal, se instauró una política de créditos y financiamientos para los productores, con la condición de que se afiliaran a organizaciones cooperativas. Ello contribuyó a que se crearan muchas cooperativas en la región Sur, pero una vez más con carácter muy proteccionista de parte del gobierno. Las cooperativas de trigo y soya solamente en épocas más recientes, o sea, desde 1970 en adelante, rescatarían su carácter más cooperativista y autónomo, cuando empezaron una labor sistemática de comunicación, educación cooperativista y aglutinamiento de los socios, que permitió que éstos comprendieran mejor la filosofía de sus organizaciones. En las dos últimas décadas se han desarrollado también en el Nordeste las cooperativas de cacao y de algodón.

Desde la década de 1970 las cooperativas de trigo y soya en la región Sur, las cooperativas de productos lácteos en el Sur y Sudeste, las cooperativas algodonerías y de cacao en la región Nordeste y algunas cooperativas de productos diversificados y especialmente hortícolas y frutícolas, como la cooperativa Cotia, se han tornado económica y empresarialmente muy fuertes.

En la actualidad, las cooperativas agropecuarias ejercen un papel hegemónico entre los diversos segmentos cooperativos y por ello son las más prestigiadas y las que mejor conoce la opinión pública, además de las políticas gubernamentales. En efecto, éstas representan 93% del total de la facturación de todas las cooperativas brasileñas, 92.11% de todos los Fondos y Reservas de las cooperativas y 76.49% del capital global de todas las cooperativas del país.

i) *El cooperativismo agropecuario en cifras.* Se presentan a continuación los datos del número de cooperativas y de asociados y en la medida en que la disponibilidad de información así lo permite, también se consignan los datos correspondientes a su distribución en las cinco principales regiones geoeconómicas del país a lo largo de las últimas décadas. Este mismo criterio se sigue también en relación con los demás segmentos del cooperativismo.

En relación con las organizaciones cooperativas, véase el cuadro 3 del anexo.

Puede verificarse un rápido ascenso en el número de cooperativas en las tres primeras décadas, seguido de una declinación en épocas más recientes. Esta disminución se debe, por un lado, a la intensificación del ritmo agregativo (en especial fusiones e incorporaciones), estimulado por las facilidades de la legislación cooperativista a partir de 1971. El promedio de asociados por cooperativa ha aumentado significativamente en décadas recientes, pues mientras que en 1940 eran 88.47 por cooperativa, en 1975 alcanzaban a 683.5 y en 1983 a 976.8. Por otro lado, las exigencias competitivas impuestas por el mercado externo e interno han exigido de las cooperativas agropecuarias mayor modernización e integración. Algunas cooperativas pequeñas y aisladas estaban en condiciones precarias en 1940, pero no están mejor hoy día, en un contexto de grandes y complejas empresas monopólicas con tendencia a dominar el mercado.

Se verifica una mayor concentración de empresas cooperativas en las regiones Sudeste y Nordeste, pero como se verá en el cuadro 4 del anexo no son las que tienen más asociados; es en la región Sur donde se concentran las mayores cooperativas de este segmento y donde el promedio de socios por cooperativa en 1983 alcanzó a 1 909 asociados.

Como puede observarse, hubo un progresivo aumento en número de asociados en las décadas siguientes, con excepción de 1980, pero en ésta fueron incluidos los asociados de las cooperativas de electrificación y telefonía rural, que recién en 1983 aparecen separados. La región Sur reunía en 1975 a 50.6% de los asociados de cooperativas agropecuarias, y en 1983 a 46.9% y también presentaba un alto promedio de asociados por cooperativa, con una gran presencia de cooperativas medias y grandes, con complejas instalaciones para el almacenaje de granos y su transformación industrial, y con servicios integrados de venta de insumos y de géneros de consumo, además de servicios de asistencia técnica como, asimismo, de comunicación cooperativista. En segundo lugar figura la región Sudeste, con 29.3% de los asociados en 1975 y con 28.42% en 1983. El Centro-Oeste, que en la década de 1980 había sido un punto de atracción para los migrantes, aumentando su población en más de 5% al año, presenta también una evolución relativamente muy rápida de las cooperativas agropecuarias.

Las cooperativas agropecuarias disponen de un buen sistema de integración a nivel de segundo grado; en 1983 contaba con 38 cooperativas centrales, nueve federaciones cooperativas y dos organizaciones de tercer grado, o confederaciones nacionales.

Del total de federaciones y centrales, 21 (44.68%) pertenecen a la región Sur y 14 (29.8%) a la región Sudeste.

Entre 1981 y 1983, el número de cooperativas agropecuarias fue inferior a 3.36%, en tanto que el número de asociados creció en 11.83% (124 733 asociados), mostrando una tendencia a la formación de cooperativas con mayor número de afiliados. En 43 años, o sea, de 1940 a 1983, las organizaciones cooperativas crecieron 127%, al tiempo que el cuadro de asociados aumentaba 2 414%, esto es, 25.14 veces. Este fenómeno representa un crecimiento muy rápido en el contexto de la población brasileña, que en ese mismo período se incrementó 3.2 veces.

ii) *Las cooperativas de electrificación y de telefonía rural.* Estas entidades constituyen otro segmento importante al servicio de los productores rurales. Si bien las primeras cooperativas de este tipo ya habían sido fundadas hacía varias décadas, los datos y las informaciones sobre ellas son de épocas bastante recientes, pues

anteriormente eran incluidos en los datos generales sobre las cooperativas agropecuarias. Desde que se constituyó el Banco de Datos Cooperativos a nivel de la Organización de las Cooperativas Brasileñas en 1981, pasaron a ser clasificadas en forma separada. Prestan un gran servicio a los productores rurales, en lugares en que no llega el servicio público de distribución de energía eléctrica debido a los altos costos que representa su implantación. En estos casos los productores se organizan en cooperativas para la construcción de la red y de las demás instalaciones, lo que les permite el uso doméstico y productivo de la energía. Mediante recursos oficiales, estas cooperativas nacionales e internacionales han podido desarrollarse en forma considerable durante los primeros años de la década de 1980.

Los datos referentes a 1983, en cooperativas y asociados y por regiones, se muestran en el cuadro 5 del anexo.

Entre 1981 y 1983, este segmento registró una disminución de 1.22% de las organizaciones cooperativas, pero su cuadro social creció en 11.58% (33 642 asociados).

En 1983 contaba con un promedio de 1 333 asociados por cooperativa, lo que en general le permitía mejor viabilidad económica. A semejanza de las cooperativas agropecuarias, en la región Sur se concentra la mayor parte de los afiliados, esto es, 62.30%, seguida en segundo lugar por la región Nordeste con 17.17%.

Cuentan igualmente con un buen sistema de integración vertical; en 1983 tenían una cooperativa central, once federaciones y una confederación nacional con sede en Brasilia, la CONBRACER.

#### b) *El desarrollo de las cooperativas de consumo*

La evolución del cooperativismo de consumo fue constante en número de cooperativas y en número de asociados hasta 1960.

Al abordar el tema de las cooperativas de consumo, es necesario considerar básicamente dos tipos de cooperativas:

i) Las cooperativas de consumo cerradas, que se caracterizan por permitir sólo la afiliación de personas que pertenecen a un sindicato, a una profesión o a una empresa. Generalmente, la propia institución, empresa o sindicato proporciona la infraestructura necesaria, como salas, instalaciones y otras dependencias para el funcionamiento de las cooperativas. Con frecuencia, sin embargo, la cooperativa puede sufrir la interferencia de la dirección de la empresa, lo que inhibe bastante su autonomía, su iniciativa y su capacidad de enfrentar los riesgos propios de la administración y del mercado.

ii) Las cooperativas de consumo abiertas o populares, que permiten la afiliación de cualquier consumidor de una determinada ciudad, región o barrio. Tienen un espectro social más amplio, por la universalidad de su cuadro social, pero enfrentan dificultades muy grandes en lo que atañe a la infraestructura necesaria para su instalación, desempeño, capitalización, y otras. Estas últimas siempre han sido numéricamente escasas, pero han demostrado más dinamismo, mejor desempeño empresarial y económico-social que las del primer tipo. En 1978 había en todo el país unas 26 de ellas, de las cuales 19 estaban en São Paulo, especialmente en la región de mayor concentración industrial del Brasil, o sea, en los municipios de Santo André, São Bernardo do Campo y São Caetano.

La región que desde los inicios y a lo largo de las décadas siempre mantuvo el predominio de las cooperativas de consumo fue la región Sudeste, integrada por los estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espírito Santo. Es la región que desde los inicios del siglo y especialmente desde 1930 en adelante, vivió un intenso proceso de urbanización e industrialización. En 1940 existían allí 58.9% de las cooperativas de consumo, situación que se mantuvo hasta 1980, con 51.4% de las cooperativas de consumo del país. En la región Noreste fue importante la participación de las cooperativas de consumo en las décadas de 1940, 1950 y 1960, zona en que se concentraban cerca del 30% de las cooperativas de consumo del país. De 1960 a 1970 disminuyó la importancia de las cooperativas de consumo en la región, precisamente en una época en que se acentuó la pobreza y se hicieron más agudos los contrastes entre ricos y pobres, por lo cual las cooperativas de consumo probablemente representaron un alivio para las necesidades y carencias de los sectores de muy bajos ingresos.

En 1960 se inició la gran crisis de las cooperativas de consumo en el país, que se reflejó en la sensible reducción en número de cooperativas y asociados. Es difícil identificar todos los factores que contribuyeron a ese fenómeno, pero cabe mencionar algunos: la ausencia de una política oficial de apoyo y de asistencia técnica y crediticia como, por ejemplo, lo que ha favorecido a las cooperativas agropecuarias, ciertos problemas internos de administración, el sistema de compras al contado y la venta de las mercaderías a plazo (al contrario

de las empresas comerciales y los supermercados que competirían con ellas), la ausencia de una política de integración, razón por lo cual no se constituyeron centrales o federaciones, e inclusive se eliminaron las tres federaciones existentes en 1960, entre otros factores. Así, mientras que los sistemas de supermercados y redes complejas de supermercados tuvieron desde 1960 un desarrollo muy rápido, abarcando prácticamente todo el mercado, las cooperativas de consumo, debido al tradicionalismo de sus padrones empresariales, ingresaron en una fase de descenso, de la cual hasta mediados de la década de 1980 no han podido salir.

Se habían fundado varias cooperativas de consumo en el país desde 1891 cuando se creó la primera organización cooperativa del Brasil, que fue una cooperativa de consumo. Durante las primeras tres décadas del siglo xx, algunos empleados de empresas privadas y públicas formaron sus cooperativas de consumo como, por ejemplo, los empleados de los ferrocarriles, que el 26 de octubre de 1913 crearon en Santa María, RS, una cooperativa de consumo, que además se ocuparía de escuelas y viviendas, y que fue un importante centro de difusión del cooperativismo en toda la región.

Sin embargo, los primeros datos sistemáticos sobre las organizaciones cooperativas se obtuvieron solamente a partir de 1940. En el cuadro 6 del anexo, se indica la evolución de las organizaciones cooperativas de consumo, por regiones en las diversas décadas. Puede observarse en el mencionado cuadro el rápido crecimiento de las cooperativas de consumo hasta 1960, cuando por una serie de factores ya señalados, éstas declinaron sensiblemente en las décadas siguientes. No obstante, desde 1980 en adelante, aunque la cantidad de cooperativas disminuyó, aumentó el número promedio de asociados por cooperativa, como también el número total de asociados de las cooperativas de consumo, como se puede apreciar en el cuadro 7 del anexo.

Desde los inicios, la región Sudeste siempre tuvo la hegemonía en cuanto a número de cooperativas y de asociados, seguida por la región Sur. La hegemonía se puede atribuir a la gran concentración industrial de la región, en que muchas de las más importantes industrias o empresas cuentan con grandes, poderosas y modernas cooperativas de consumo para sus empleados.

Como se puede verificar comparando los dos cuadros, fue elevado el promedio de asociados por cooperativa, especialmente en 1983, en que hubo 2 181 asociados por cooperativa. La región Sudeste presenta el mayor promedio, con 3 153 afiliados por cooperativa. En la región industrial de São Paulo hay cooperativas de consumo con 38 000 y más asociados, como las de la Industria Rhodia, Volkswagen, y otras. Son, además, cooperativas que lentamente dejan de ser cooperativas "cerradas" exclusivamente para los empleados de la respectiva industria y con la tolerancia de los órganos oficiales de control, pasan a admitir a cualquier consumidor como asociado. Para tornarse cooperativas "abiertas" a la población, se requiere de ellas mayor flexibilidad y dinamismo, y mejor adecuación administrativa y económica para sobrevivir y crecer en un mercado competitivo.

Entre 1981 y 1983, las cooperativas de consumo disminuyeron en 16.62% (60 cooperativas menos que en el período 1981-1983), pero el número de asociados creció a razón de 14.11% en relación con 1981 (81 176 asociados más). Al parecer la propia situación de crisis económica y social y la pérdida real de ingresos de los asalariados en general motivó a muchos a optar por afiliarse a cooperativas de consumo, como solución para sus problemas. Entre 1940 y 1983 las cooperativas de consumo crecieron a una tasa de 12.31%, mientras que los asociados, con todas las oscilaciones de la década de 1960, aumentaron 37.8 veces.

En cuanto al consumo, un fenómeno importante fue la prestación de servicios de consumo de las cooperativas agropecuarias a sus asociados.

Muchas de ellas crearon el sector de consumo, para atender todas las necesidades de los asociados, formando supermercados en sus sedes y en las principales filiales situadas en otros lugares de su campo de acción. Solamente en el estado de Rio Grande do Sul, las cooperativas agropecuarias mantuvieron más de 500 puestos de servicios de consumo. Lamentablemente hasta ahora todavía no se ha creado una central de compras al por mayor, que reduciría sensiblemente los costos de los servicios y los precios al consumidor. Las cooperativas de consumo no disponen actualmente de ninguna cooperativa central o federación, lo que debilita todavía más su situación en el mercado.

### *c) Las cooperativas de crédito*

Las cooperativas de crédito, de tipo Raiffeisen, desde sus inicios en 1902 tuvieron un progreso lento pero continuado en la región Sur del país. Por influencia directa de Amstadt, entre 1902 y 1923 se fundaron 14 cooperativas; entre 1923 y 1938 se crearon otras 26 con la colaboración del fundador, y después de su muerte, otras 15; en 1963 había 62 cooperativas en la región.

En la zona de inmigración italiana se fundaron cooperativas de crédito del tipo Luzzatti. Mientras las cooperativas del tipo Raiffeisen son de responsabilidad ilimitada, solidaria y personal de todos los socios por los compromisos de la sociedad, con la inexistencia del capital social y sin los retornos, en el sistema Luzzatti son de responsabilidad limitada al valor de la cuota-parte que el asociado se ha obligado a realizar, no asumiendo pues los compromisos de la sociedad.

En la región Nordeste surgió en 1904 una Caja Agrícola Cooperativa que inició el cooperativismo de crédito en la región. En 1923, las Inspectorías Agrícolas de los estados de Paraíba y Alagoas crearon las primeras Cajas Raiffeisen y Bancos Luzzatti. Más tarde la experiencia fue repetida en Rio Grande do Norte, Pernambuco y Ceará. Esos esfuerzos, pues, se iniciaron en el Nordeste con un poco de retraso en relación con el Sur. Sin embargo, el carácter pionero del cooperativismo nordestino no fue suficiente para evitar las grandes distorsiones, el paternalismo y el intervencionismo en la economía de la región, lo cual no contribuyó a superar la pobreza y los grandes desniveles económico-sociales de la región. La política de estimular la creación de cooperativas en la región a través de los gobiernos estatales continuó después de 1930, durante la gestión de Getúlio Vargas.

En 1959 y por iniciativa de María Teresa Teixeira Mendes, se introduciría en el país el segmento de cooperativismo de ahorro y crédito basado en el sistema Desjardins, fundándose la primera cooperativa de empleados de empresas en Rio de Janeiro; más tarde ésta tendría una rápida expansión, especialmente en la región Sudeste del país, que abarcaba, ya a fines de la década de 1970, los estados de Espírito Santo, Rio de Janeiro, Minas Gerais y São Paulo, con centenas de cooperativas y con varios cientos de miles de asociados y una Federación de Cooperativas. La legislación oficial de la Portaria 1 098/1961 del Ministerio de Agricultura las obliga a ser cooperativas "cerradas" al ámbito de las respectivas empresas, afiliando empleados de las mismas, que normalmente no tienen un fácil acceso a los recursos financieros del sistema bancario oficial o privado. Desde 1984 este sistema ha obtenido la autorización para fundar una Cooperativa Central, que ha permitido racionalizar ciertas funciones, dándole más poder, si bien todavía no puede funcionar como Banco.

Las cooperativas de ahorro y crédito en relación con las demás cooperativas de crédito parecen ser más ágiles y flexibles, pudiendo adaptarse a las diferentes condiciones económicas y sociales, en que deben actuar.

A medida que se desarrollan las cooperativas de crédito, se observa preferencia por las cooperativas de responsabilidad limitada del tipo Luzzatti y Desjardins, mientras que las cooperativas basadas en el sistema Raiffeisen encuentran un ambiente socioeconómico más favorable a su expansión en la región Sur del país. Un dato notable es que desde 1940 hasta 1960 la región Nordeste tuvo la mayor proporción de cooperativas de crédito en general, con 42.7% de las cooperativas de crédito en 1940, 43.2% en 1950 y 43.9% en 1960, respectivamente. En segundo lugar, se situó la región Sudeste, respectivamente, con 35.1% en 1940, 38.2% en 1950 y 35.8% en 1960. Sin embargo, a partir de la década de 1970 la región Sudeste pasó al primer lugar, con 67.1% de todas las cooperativas de crédito del país, gracias a la rápida expansión de las cooperativas de ahorro y crédito mutuo. En las décadas referidas el cooperativismo de crédito fue vigoroso en el Nordeste, gracias en gran parte al apoyo y al incentivo gubernamental.

En la década de 1970 las cooperativas de crédito, a semejanza de las cooperativas de consumo, experimentaron un sensible descenso, debido a las restricciones oficiales impuestas por la Ley N° 4 595/64 de la Reforma Bancaria. Muchas cooperativas tuvieron que cerrar sus puertas y las que sobrevivieron tuvieron que adecuarse, con mucho esfuerzo, a las nuevas y difíciles exigencias de la política financiera.

Las más afectadas fueron las cooperativas de los tipos Raiffeisen y Luzzatti, cerrándose también sus cooperativas centrales en Rio Grande do Sul y en Rio de Janeiro y Minas Gerais, además de una Federación en este último estado. Tampoco tuvieron condiciones de continuidad las centrales de crédito de los estados de Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará y Pará, y una federación en Pernambuco. Por lo tanto, un total de 20 cooperativas centrales o federaciones de crédito tuvieron que cerrar sus puertas por exigencias de la nueva política gubernamental. Según la ley anteriormente mencionada cabía al Banco Central de la República, ahora creado, conceder o rechazar la autorización para la transferencia de sede, transformación, fusión, incorporación y toma de posesión de cooperativas, fiscalizarlas y aplicarles las sanciones previstas, aceptar o no los nombres de los elegidos para la dirección y los órganos fiscales, etc. Desde entonces el Banco Central autoriza el funcionamiento de las cooperativas de crédito y la propia reforma de los estatutos (resolución del Banco Central N° 11, 1965).

Solamente las cooperativas de crédito del tipo Desjardins han sobrevivido a esta política hostil e incluso se han expandido rápidamente, mientras los otros sistemas casi han desaparecido.



Sin embargo, en 1980, las pocas cooperativas sobrevivientes del tipo Raiffeisen —unas 15 en total— con el apoyo de la Federación de las Cooperativas de Trigo y Soja decidieron crear una Central Cooperativa en Rio Grande do Sul (COCECRER), que en 1985 ya tenía cerca de 60 cooperativas afiliadas, secundadas en 1984 por la creación de otra Central Cooperativa en el Estado de Paraná y otra en São Paulo, lo cual indica su lento pero progresivo resurgimiento después de la crisis de la segunda mitad de la década de 1960.

El cooperativismo de crédito en su conjunto, presenta desde 1940 los siguientes datos en relación con sus organizaciones cooperativas. (Véase el cuadro 8 del anexo.)

Desde 1940 hasta 1960 el predominio de las organizaciones cooperativas de crédito lo tuvo la región Nordeste. Ello se tradujo también en un predominio de asociados, con un promedio de 942 asociados por cooperativa, fenómeno únicamente superado por el Sur, con un promedio de 1 417 asociados por cooperativa. Después de 1960, la región Sudeste pasó al liderazgo en materia de cooperativas de crédito, lo que en gran parte o de forma casi exclusiva se debió a la multiplicación de las cooperativas de ahorro y crédito del tipo Desjardins en la región. Esta misma región ya desde 1970 lideraba este segmento cooperativo en número de asociados, como se puede ver en el cuadro 9 del anexo. Nótese la gran disparidad de datos entre 1970, 1974, 1980 y 1983, debido a la diversidad de fuentes utilizadas. Los datos de 1970 y 1980 se basan en Diva Pinho, *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, y los de 1974 en los informes del Banco Central, mientras que los de 1983 proceden directamente del *Banco de datos cooperativo* de la Organización de las Cooperativas Brasileñas.

Como se puede verificar igualmente por los datos, hasta 1960 el Nordeste lideró significativamente en cuanto a número de asociados, pues predominaron más las cooperativas del sistema Luzzatti, apoyadas y estimuladas por los gobiernos estatales (provinciales) de la región desde la década de 1930. A partir de 1960 y por las razones ya mencionadas, sobre la excesiva intromisión del Gobierno en las cooperativas de crédito, con la creación del Banco Central en 1966, que las iba a asumir como órgano de control y de fiscalización, las cooperativas del sistema Luzzatti y del sistema Raiffeisen entraron rápidamente en declinación, cerrándose muchas de ellas como asimismo las 20 cooperativas centrales. El vacío dejado, especialmente en la región Sudeste fue llenado por las cooperativas de ahorro y crédito, introducidas recién en 1959 en el país. Las cooperativas Luzzatti y Raiffeisen tienen en relación con las de ahorro y crédito la ventaja de ser cooperativas abiertas y populares, mientras que el sistema Desjardins es hermético y funciona en espacios limitados.

En el período 1981-1983, las organizaciones cooperativas de crédito crecieron a razón de 9.48%, siendo junto con las cooperativas escolares los únicos segmentos que aumentaron en cuanto a número de entidades. Este aumento también ha ido acompañado con la expansión del número de asociados, a razón de 16.85% (87 060 asociados o más respecto de 1981). Después de las cooperativas de trabajo, éste fue el segmento que más creció en este corto período. El número promedio de asociados por cooperativa en 1983 alcanzaba a 1 245 afiliados.

En el período 1940-1983 las organizaciones cooperativas de crédito crecieron en 102.9% y el número total de asociados aumentó 1 630% en el espacio de 43 años, o sea, 17.3 veces.

Discriminando por tipos, cabe hacer notar que en 1983 el sistema Luzzatti tenía 22 cooperativas con 79 885 asociados, el sistema Raiffeisen de crédito rural contaba con 100 cooperativas y 121 608 asociados, y el sistema Desjardins con 363 cooperativas y 402 218 asociados.

Las cooperativas de crédito han vuelto hoy día a buscar la integración vertical tan valorada en décadas anteriores. En 1983 tenían una cooperativa central y dos federaciones. Ya en 1985 contaban con dos cooperativas centrales más y, por lo tanto, con cinco organizaciones de segundo grado, lo que permitía una mayor integración de las políticas, de los servicios como, asimismo, más fuerza y cohesión.

### 3. Los otros segmentos cooperativos

Además de los tres tipos principales de cooperativas, que son las de consumo, de crédito y las agropecuarias, existen también las cooperativas de vivienda y médicas, y todavía otros segmentos, como las cooperativas escolares, de periodistas, de transportistas, y otros.

Diva Benevides Pinho, una de las principales historiadoras del cooperativismo brasileño, en su obra *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*<sup>14</sup> (São Paulo, 1962), incluye los últimos tipos en la clasificación general de cooperativas de consumo. Incluso las cooperativas de electrificación rural fueron en aquella época

<sup>14</sup>(São Paulo, 1962).

incluidas entre las cooperativas de consumo (en 1960 eran alrededor de 36), como asimismo las cooperativas de seguros, culturales y de servicios telefónicos.

#### a) *Las cooperativas de vivienda*

En la historia reciente del cooperativismo brasileño, también han sido significativas las cooperativas de vivienda. Estas se desarrollaron con gran dinamismo luego de la creación en 1964 del Banco Nacional de Habitação (Banco Nacional de la Vivienda), organismo oficial, dependiente del Ministerio del Interior, encargado de captar y liberar recursos, para dar acceso a vivienda propia a la población de los más bajos ingresos. Tal finalidad, sin embargo, no se ha cumplido, y en cambio se han financiado viviendas para los sectores medios de la población. En aras de esta política, el Banco ha estimulado la creación de cooperativas de vivienda. Como órgano cumbre de las cooperativas de vivienda, la ley cooperativa subordina al Banco la autorización de funcionamiento de estas cooperativas. Como órganos de asesoría del Banco, en la orientación, asistencia técnica y en la fiscalización, sitúanse por debajo del Banco los institutos de orientación a las cooperativas de vivienda (INOCOOP). Cabe a estos institutos prácticamente la responsabilidad de constituir las cooperativas, seleccionando los candidatos a socios, según sus posibilidades económico-financieras y dando su parecer sobre la viabilidad económica de las cooperativas. Posteriormente viene la autorización del Banco. Asimismo, les compete a los INOCOOP la fiscalización de las obras emprendidas por las cooperativas desde sus inicios hasta la entrega de la vivienda al nuevo inquilino. Por lo tanto, la estructura básica de estas cooperativas se establece desde arriba, con gran intervencionismo del Banco, que establece las políticas, los procedimientos incluso de carácter administrativo interno, en lo que atañe a los fondos de reserva, al área de actuación, fiscalización, liquidación, etc. Otro aspecto que hace de las cooperativas un caso especial en el panorama cooperativista brasileño es el carácter transitorio de las mismas, pues deben dejar de existir en el momento mismo en que los socios reciben la llave de su vivienda. Exclúyense solamente los casos en que cooperativas, gracias a su buen desempeño anterior, reciben la autorización de continuar funcionando, en la medida en que presenten nuevos proyectos para la construcción de viviendas. Esta estructura jerárquica rompe el tradicional proceso de creación de las cooperativas, que debe ser confiado a la libre iniciativa de la población, para la defensa y la organización de sus intereses.

Como las cooperativas de vivienda, escolares y de trabajo son relativamente recientes en la historia del cooperativismo brasileño, se registra también una mayor escasez de datos sobre ellas, y las informaciones sistemáticas que existen son de los últimos diez años. En relación con las cooperativas de vivienda, se incluyen comparativamente las informaciones de 1978, 1980 y de 1983 por regiones del país. (Véase el cuadro 10 del anexo.)

Como puede observarse, hubo un sensible descenso en el número de cooperativas de vivienda desde 1978 hasta 1983. En 1981 existían aún 352 cooperativas de vivienda, verificándose un decrecimiento de 17.89% en los últimos años. Entre tanto, el número de asociados creció en 8.43%, si bien constituyó la menor tasa de evolución de todos los segmentos cooperativos en los últimos años.

El lento crecimiento registrado exactamente en una época en que la población de los más bajos ingresos aumentaba en las regiones urbanas, debido al éxodo del campo a la ciudad y a las migraciones de ciudades menores hacia las metrópolis, tornó más aguda la carencia de viviendas. Además, en este mismo período se acentuaron las distorsiones y la incorrecta aplicación de los recursos del Banco Nacional de la Vivienda. Este se creó específicamente en 1964 para acometer al gran desafío de construir viviendas para los sectores más pobres de la población, pero debido a las desviaciones de la política del Banco, ni siquiera se pudieron atender satisfactoriamente las necesidades de la clase media.

El segmento correspondiente al cooperativismo de vivienda, desde sus inicios hasta hoy día, no se ha integrado nunca en cooperativas centrales o en federaciones; quizás por este motivo permanece tan dependiente de las intervenciones del Banco Nacional de la Vivienda.

#### b) *Las cooperativas escolares*

La principal característica de estas cooperativas es que están limitadas al ámbito de la escuela o colegio, cuentan en general con pocos recursos y capital y su instalación física reside en el propio predio de la escuela. Como el grueso de los asociados está constituido básicamente por alumnos, los socios cambian y se renuevan continuamente de un año a otro. Una de sus principales finalidades, si no la única, es la compra en común de

materiales escolares como, también ropa y comida para los estudiantes. Estas entidades tienen una importante función educativa, pues acostumbran al educando desde temprano a ahorrar y a operar cooperativamente en el ámbito económico y social. En realidad, sería deseable que todo el proceso pedagógico de la escuela se realizara bajo la modalidad cooperativa.

Las primeras cooperativas escolares surgieron en 1941 en algunos estados, particularmente en Paraná, en que se concentró 70% o más de ellas.

En 1960 había 500 cooperativas escolares, de las cuales 233 estaban en São Paulo, 160 en Bahía y 142 en Pernambuco. Muchas cooperativas desde entonces dejaron de existir, por interferencias incluso de las secretarías estaduais (provinciales) de educación, las que les restaron su apoyo a medida que por la reforma de la enseñanza secundaria establecida por la Ley 5.692/71 se hicieron cargo de ese nivel de enseñanza. En 1978 existían en el país solamente 245 cooperativas escolares, de las cuales la gran mayoría se situaba en el estado de Paraná, donde el gobierno provincial les brindaba mucho apoyo. El 58.8% de las cooperativas escolares surgieron desde 1966 en adelante.

Una variante especial entre las cooperativas escolares son las cooperativas-escuela-empresa, en que además de la función de consumo cooperativo, los proyectos agrícolas, hortícolas y pecuarios son administrados por la cooperativa de alumnos, pero asesorados por un profesor. Los alumnos producen y comercializan sus propios productos con la Escuela o con el mercado. Son las cooperativas del Sistema COAGRI, subordinadas al Ministerio de Educación, en su calidad de escuelas federales que en 1985 contaban con 32 cooperativas en el país.

Los datos más recientes sobre las cooperativas escolares aparecen en el cuadro 11 del anexo.

En la región Sur existe el mayor número de cooperativas de este tipo, destacándose el estado de Paraná, con casi la mitad de las cooperativas escolares del país. Este segmento, al contrario de todos los demás segmentos cooperativos, creció en el período 1981-1983 a la razón de 27.4% (37 cooperativas o más), pero disminuyó en número de asociados (12.21%, es decir, 10 714 asociados o incluso menos). No existen centrales o federaciones de cooperativas escolares.

### c) *Las cooperativas de trabajo*

i) *El cooperativismo médico.* Un importante segmento cooperativo, el cooperativismo médico, empezó su historia en 1965 en la ciudad portuaria de Santos. Con la intención de librarse de la explotación mercantilista en el área de la salud como, también, de prestar servicios más eficientes, rápidos y confiables a los clientes, un grupo de médicos creó una organización cooperativa de trabajo médico, que también tendría un desarrollo muy rápido. Después de la primera cooperativa médica, se fundaron otras nueve en el período 1965-1970, 57 en el período 1971-1975 y 22 en el período 1976-1978, por lo que ya en 1978 existían unas 88 cooperativas médicas, todas con la sigla UNIMED. Hoy día están afiliados a esas cooperativas alrededor del 40% de los médicos del país. Muchas otras cooperativas de servicios y de trabajo como establece la legislación cooperativa del país, especialmente en la región Sudeste, han sido fundadas en el país en años recientes. En 1978, las cooperativas médicas estaban integradas en seis federaciones en los estados de São Paulo, Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná y Santa Catarina, y a nivel de organización cooperativa de tercer grado, constituían en 1978 la Confederación de las UNIMED do Brasil, con sede en São Paulo.

ii) *Otras cooperativas de trabajo: de artesanía, de asalariados rurales.* En 1960 ya había algunas cooperativas de trabajo; sin embargo, a partir de 1966 surgieron muchas otras; en efecto, de 1966 a 1970 se constituyeron 16 cooperativas; y de 1971 a 1975 se crearon otras 11, y de 1976 a 1980 se constituyeron otras cinco. En el espacio de diez años, se constituyeron 67% de las cooperativas de trabajo existentes hasta 1978. Recientemente, el Ministerio del Trabajo ha estimulado la creación de varias cooperativas de trabajo, para los trabajadores rurales temporales, pero no han tenido mucho éxito, debido al carácter paternalista de su constitución y desarrollo.

Igualmente, las cooperativas de artesanía se han creado recientemente y en un número cada vez mayor para atender las necesidades de los artesanos urbanos. El 66% de este tipo de cooperativas habían sido fundadas en los siete años anteriores a 1978. Se han multiplicado especialmente en la región Nordeste del país, que siempre se ha caracterizado por su rica y variada producción de artesanía, y que ha adquirido una importancia muy grande gracias al turismo interno y externo. De las 27 cooperativas de artesanía existentes en 1978, 23 estaban en esta región y las demás en la región Sudeste.

Ultimamente se han creado otras cooperativas que procuran realizar las aspiraciones de la población

urbana, aunque en número todavía muy insignificante, para atender a esta población, que forma el 67.5% de la población del país. Así, han surgido cooperativas de transportistas, de servicios en general, de periodistas, de arquitectos, de contadores y auditores, de farmacéuticos, de editores, de propietarios de cines, de abogados, de prestación de servicios telefónicos, y otras. La casi totalidad de ellas fue fundada después de 1960. De estos diversos segmentos, las cooperativas de transportistas han sido las más numerosas (23 en 1980), seguidas por ocho cooperativas de periodistas, siete cooperativas de prestación de servicios en general y cinco cooperativas de editores. En 1980, más del 25% de ellas se concentraban en São Paulo.

iii) *Los datos sobre el cooperativismo de trabajo.* Las cooperativas de trabajo iniciaron su historia en el Brasil ya en las primeras décadas del siglo actual, pero, desde 1960 y particularmente desde 1965 se fundaron muchas cooperativas de trabajo en el país. La mayor concentración de ellas se registró a partir de entonces en la región Sudeste. Las cooperativas reunieron a obreros semicalificados o trabajadores manuales como transportistas de carga, choferes de camión, artesanos, pescadores artesanales, obreros de los servicios de limpieza y de conservación de los edificios como, asimismo, asalariados rurales asociados en cooperativas. Igualmente, se crearon cooperativas de técnicos especializados de nivel superior, de profesionales liberales, como médicos, periodistas, contadores, abogados, científicos sociales, y de profesores universitarios. Según la nomenclatura de la legislación cooperativista brasileña, estas entidades han sido clasificadas como cooperativas de trabajo.

Entre las cooperativas médicas hubo una verdadera "explosión" de cooperativas desde 1965, según la expresión de Diva Pinho<sup>15</sup>. En 1980 había más de 100 cooperativas, con seis federaciones y una confederación, que afiliaba entonces a 35 000 médicos y mantenía convenios con 1 000 hospitales, 2 000 laboratorios acreditados y atendía a más de seis millones de usuarios.

Se fundaron cooperativas de periodistas en Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Brasília, Goiás, Bahía, Pernambuco y Rio Grande do Norte. Sin embargo, la primera de ellas, la de Rio Grande do Sul, se disolvió en 1983.

En las áreas rurales y por iniciativa y patrocinio del Ministerio de Agricultura y del Trabajo, se inició la fundación de cooperativas de trabajo para los trabajadores temporales o estacionales. Pero hasta ahora no han tenido mucho éxito ni se han multiplicado demasiado, debido en parte al proteccionismo oficial, que no ha permitido a los asociados asumir efectivamente sus cooperativas, y debido también al carácter inestable del trabajo (sujeto a alternancias de cosechas y entrecosechas) y al bajo nivel de instrucción y de calificación de los asalariados rurales.

El cuadro general de las cooperativas de trabajo figura en el cuadro 12 del anexo.

En 1983 predominaban en el Sudeste las organizaciones cooperativas de trabajo, mientras que la región Sur lideraba en cuanto a número de asociados. La gran cantidad de asociados en esta región se debe a la existencia de una cooperativa de consumo de estudiantes y profesores de Porto Alegre, la cooperativa CEPAL que extrañamente fue incluida entre las cooperativas de trabajo y que ya entonces tenía más de cien mil asociados. Esta misma cooperativa fue clausurada en mayo de 1985, a raíz de una grave crisis administrativa y económica. Por esto, la región Sudeste mantiene de hecho el liderazgo en materia de cooperativismo de trabajo, lo que es comprensible por ser la principal región urbana industrial del país.

De 1981 a 1983 hubo un decremento de 5.08% en las organizaciones cooperativas de trabajo, mientras que los asociados tuvieron una expansión de alrededor del 18.34% en este período, la más alta tasa de crecimiento de todos los segmentos cooperativistas.

Desglosando las cooperativas de trabajo en los diversos subtipos, en 1983 se disponía de los siguientes datos:

Tipos	Cooperativas	Asociados
Cooperativas de trabajo y artesanía	33	12 372
Coooperativa de comunicación social/ cultura/educación	24	164 275
Cooperativas de trabajo médico	117	35 548
Cooperativas de trabajos en transportes	42	14 604
Cooperativas de trabajo odontológico	19	1 658
Cooperativas de trabajo (diversas)	23	10 367
No informaron	41	—
<b>Total</b>	<b>299</b>	<b>238 824</b>

<sup>15</sup>Diva B. Pinho, *op. cit.*, p. 146.

Las cooperativas de trabajo cuentan también con una estructura de integración de segundo y tercer grados. En 1983 existían cuatro centrales cooperativas, ocho federaciones de cooperativas y una confederación, con sede en São Paulo (cooperativas médicas), si bien de las centrales sólo una era activa.

#### 4. *El significado socioeconómico de las cooperativas en el Brasil\**

El cooperativismo en el Brasil es un movimiento parcialmente solidificado en algunas regiones que se ha desarrollado principalmente en las zonas rurales. Se reseñará brevemente la importancia relativa de las diversas ramas cooperativas y su participación en las exportaciones e importaciones brasileñas. Se hará también un análisis especial de la rama cooperativa principal, que es la agraria, considerando el grado de penetración de las cooperativas en las diversas regiones del Brasil.

##### a) *Importancia relativa de las diversas ramas cooperativas*

En 1983 el cooperativismo brasileño tenía un total de 2 824 cooperativas "activas" y 3 160 826 asociados en un contexto de 49 884 700 de población activa, de la cual 14 139 400 se ubicaban en la actividad agrícola y 35 745 300 en la actividad no agrícola. (Véase el cuadro 13 del anexo.)<sup>16</sup> De las que asociaban a agricultores existían 1 207 cooperativas "activas" de producción (o sea, servicios comerciales industriales), lo que representaba 42.7% del total de las cooperativas; 243 cooperativas de electrificación y telefonía rural (8.6%); 100 cooperativas de crédito rural (3.5%). (Véase nuevamente el cuadro 13 del anexo.) Algunas eran de trabajo y servicios. De las que asociaban principalmente a personas de la ciudad, existían 301 de consumo (10.7%); 299 cooperativas de trabajo y servicios (10.6%); 289 de vivienda (10.2%); 363 cooperativas urbanas de crédito modelo Desjardins, llamadas de "crédito mutuo" (12.9%), y 22 del modelo Luzzatti (0.8%). Del total de 3 160 826 asociados de las cooperativas, las tres ramas de cooperativas rurales existentes en 1983 (51.4%, o sea, 1 624 665 personas) estaban asociadas en cooperativas.

Las cooperativas de los agricultores en Brasil son las ramas que reúnen a más del 90% de la totalidad de las ventas de las cooperativas brasileñas. (Véase de nuevo el cuadro 13 del anexo.) En 1983, las cooperativas de producción vendieron 6 878 millones de dólares, las de electrificación y telefonía rural 53 millones, y las de crédito rural (interés y otros ingresos) 38 millones. El total de ventas de las cooperativas urbanas, o sea de consumo y de trabajo y servicios alcanzaban a 561 millones, esto es, 8.16% del valor total de las ventas de la única rama de las cooperativas de "producción".

Las 100 cooperativas de crédito rural frente a las 385 cooperativas urbanas reúnen 74.7% del total de intereses y otros ingresos del sistema y 20.1% del total de asociados.

##### b) *Participación de las cooperativas en la exportación total de productos*

Las cooperativas exportaron 582 873 066 dólares en 1982 y 515 547 974 en 1983, o sea, el 2.89% y el 2.35% del total de las exportaciones brasileñas, respectivamente. (Véase el cuadro 14 del anexo.) Se importaron 72 673 707 dólares en 1982 y 20 159 463 en 1983, lo que representó, respectivamente, el 0.37% y el 0.13% del total de las importaciones brasileñas. La casi totalidad de las importaciones han sido realizadas por cooperativas agrícolas.

Las cooperativas exportan más del 10% del total brasileño de los siguientes productos: flores, plantas ornamentales y similares (49.05% en 1982 y 45.92% en 1983); lana (32.49% en 1982 y 31.66% en 1983); pescado (10.21% en 1982 y 10.90% en 1983); soya y derivados (14.45% en 1982 y 11.00% en 1983). Las cooperativas exportan menos del 10% y más del 5% del total brasileño de cacao crudo (9.28% en 1982 y 8.18% en 1983); café crudo, en granos (8.11% en 1982 y 6.56% en 1983); té, mate y especias (6.08% en 1982 y 6.18% en 1983); carne bovina, ovina y de aves (7.76% en 1982 y 2.65% en 1983).

Del total exportado por las cooperativas, la soya y derivados significaban 53.05% en 1982 y 54.67% en 1983; y el café crudo en granos, 25.83% en 1982 y 26.67% en 1983. Los otros productos representaban, aisladamente, menos de 5% del total exportado por las cooperativas en 1983.

\*Roque Lauschner ha analizado el significado socioeconómico de las cooperativas brasileñas.

<sup>16</sup>Datos de 1982. Fuente: IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Anuário estatístico do Brasil, 1983*, Rio de Janeiro, IBGE, 1984.

c) *El grado de penetración de las cooperativas agrarias*

El análisis que sigue tiene por objeto apreciar el número de agricultores que están afiliados a una o más cooperativas en Brasil y por región, y procura también examinar el valor de las ventas de las cooperativas por región, que son dos indicadores importantes de penetración cooperativa. El Brasil mantenía en 1970 4 924 019 y, en 1980, 5 159 851 "establecimientos rurales", o sea, explotaciones agropecuarias subordinadas a la administración de un único productor de área continua, ya fuera de tamaño o situación (urbana o rural) y formada por una o más unidades propias o de terceros. (Véase el cuadro 15 del anexo.)

De estos establecimientos, 290 771 (5.9%) en 1970 y 530 072 (10.2%) en 1980, comercializaban parte de la producción por intermedio de cooperativas. En 1970, 177 359 (61.0%) de los establecimientos rurales cooperativos se ubicaban en tres estados de la región Sur (Rio Grande do Sul, Santa Catarina y Paraná), y 97 294 (33.5%) en los cuatro estados de la región Sudeste (São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro y Espírito Santo). Los restantes 19 estados, esto es, las regiones Norte, Nordeste y Centroeste, participaban solamente del 5.5% del total. La región Sur, en el mismo año 1970, representaba 25.9% y la región Sudeste 18.9% del total de establecimientos rurales del Brasil.

La evolución y la participación relativa de las regiones cambió poco en diez años de gran desarrollo cooperativo agropecuario. En efecto, en 1980, la región Sur, que mantenía 22.2% del total de establecimientos rurales, contaba con 57.5%, es decir, 304 644 establecimientos rurales que comercializaban alguna producción por intermedio de cooperativas. La región Sudeste, en que 17.3% eran establecimientos rurales, ostentaba 26.7% de los establecimientos afiliados. Un gran cambio ocurrió en la región Nordeste (o sea, en los estados de Alagoas, Bahía, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte y Sergipe) en que se registraba 44.8% en 1970 y 47.4% en 1980 de los establecimientos rurales, y que pasó de tener 3.6% a 11.6% de los establecimientos afiliados a cooperativas en esos diez años.

La conclusión es que la gran penetración cooperativa ha tenido lugar en la región Sur y Sudeste, o sea, en siete estados, y es muy reducida en 19 otros estados. La penetración cooperativa en las regiones Sur y Sudeste, por otra parte, también es modesta, cuando se la compara con otros países. En efecto, solamente 13.9% en 1970 y 26.5% en 1980 de los establecimientos rurales eran cooperativados en la región Sur y, respectivamente, 10.5% y 15.9% en la región Sudeste. (Véase de nuevo el cuadro 15 del anexo.)

El incremento relativo de los establecimientos cooperativos pasó, en diez años, de 100 a 390 en la región Norte, a 592 en la región Sudeste y a 383 en la región Centroeste y, en la región Sur, solamente de 100 a 172 y en la región Sudeste de 100 a 146. Sin embargo, si se considera el incremento absoluto, entre 1970 y 1980, 53.2% del incremento total brasileño de establecimientos cooperativos se registró en la región Sur, 21.4% en la región Nordeste y 18.6% en la región Sudeste.

Otro indicador de penetración cooperativa está representado por las ventas totales. (Véase el cuadro 16 del anexo.) Las cooperativas agrarias (de "producción") de primer grado han vendido un total de 9 482 millones de dólares en 1981 y bajaron sus ventas a 6 878 millones en 1983. A la región Sur le correspondió 62.3% de las ventas de las cooperativas agrarias en 1981 y 65.2% en 1983. La región Sudeste participó, respectivamente, con 27.7% y 26.0%. Los 19 otros estados han vendido, por lo tanto, 10.1% en 1981 y 8.8% en 1983, si bien representaban, en 1983, a 24.6% de los asociados de las cooperativas agrarias.

Considerando los seis productos principales comercializados por las cooperativas brasileñas de primer y segundo grado, la región Sur participa en forma mayoritaria en cuatro de los mismos y la región Sudeste en dos. (Véase el cuadro 17 del anexo.) En efecto, la región Sur comercializa 52.0% del algodón, 89.7% del arroz y derivados, 88.9% de la soya y 85.1% del trigo, en tanto que la región Sudeste comercializa 65.9% del café y 72.3% de la leche, que son los seis productos principales comercializados por las cooperativas brasileñas (y que participan de un porcentaje superior a 5% del total comercializado). En un total de 6 309 millones de dólares comercializados, el producto principal de la región Sur (la soya) representa 29.3% (es decir, 1 846 millones de dólares) y el producto principal de la región Sudeste (la leche y derivados) constituye 19.0%, esto es, 1 179 millones de dólares.

## C. LEGISLACION Y REGLAMENTOS COOPERATIVISTAS

### 1. *El período de la implantación (1907-1932)\**

La primera ley que hizo referencia a las cooperativas fue el decreto 979/1903, que en su artículo 10 establecía que "la función de los sindicatos en los casos de organización de cajas rurales de crédito agrícola y de cooperativa de producción y de consumo, de sociedad de seguros, y asistenciales, etc., no significa responsabilidad directa de los mismos en las transacciones...".

Este era más bien un dispositivo de defensa de los sindicatos. Vino después el decreto 1 637/1907 y en especial el decreto 17 339/1926, que establecía normas sobre la fiscalización de las cajas rurales Raiffeisen y de los bancos Luzzatti<sup>17</sup>.

En el decreto de 1907 se crean los sindicatos profesionales y las sociedades cooperativas. En su artículo 10 se encuentra el concepto de sociedad cooperativa: "Las sociedades cooperativas, que podrán ser: anónimas, en nombre colectivo o en comandita, son regidas por las leyes que regulan cada una de estas formas de sociedad, con las modificaciones establecidas en la presente ley"<sup>18</sup>.

En 1926, el Decreto 17 339 reglamenta la fiscalización gratuita de la organización y del funcionamiento de las cajas rurales Raiffeisen y de los bancos Luzzatti.

### 2. *El período de la consolidación parcial (1932-1966)*

Con fuerte carácter intervencionista y paternalista, el gobierno de Getúlio Vargas promulgó en 1932 la primera legislación oficial cooperativista con el Decreto 22 239/32, elaborado por Adolfo Gredilha, Saturnino Brito y Fábio Luz Filho, que se inspiran en el modelo de Rochdale. Este decreto prácticamente rigió hasta 1966 y fue una legislación cooperativista muy avanzada para su época. Hubo solamente un breve período, de 1933 a 1938, en que el intervencionismo estatal fue más intenso, cuando se quiso implantar el cooperativismo-sindicalista en el país, en que las cooperativas y los sindicatos serían fuertemente instrumentalizados para la política "populista" del gobierno de Getúlio Vargas.

El Decreto 22 239/32 en su artículo 2 define las cooperativas como sociedades de personas y no de capital, que tienen forma jurídica especial, que se distinguen de las demás sociedades a través de determinadas características, entre las cuales el legislador menciona los "principios" rochdaleanos de gestión democrática: libre adhesión, retorno de los excedentes en proporción a las operaciones, interés limitado al capital, singularidad de voto, indivisibilidad del fondo de reserva y otros.

Desde 1932 hasta 1963 se publicaron un total de 14 decretos, más el artículo 187 de la Constitución de 1937 del gobierno federal, estableciendo normas sobre las organizaciones cooperativas, según se detalla a continuación: se crearon normas de disciplina para los consorcios profesionales cooperativos; se instituyó el cooperativismo sindicalista, revocado en 1938; se dio atribución suplementaria para que los estados (provincias) pudiesen legislar en materia de cooperativas; se estableció la fiscalización de las cooperativas a través de los Ministerios de Agricultura, de la Hacienda, del Trabajo y de Industria y Comercio; se estructuró la constitución y el funcionamiento y la fiscalización de las cooperativas de seguros; se estableció que las personas jurídicas podrían participar en cooperativas dedicadas a las industrias extractivas; se fijaron criterios para la intervención en las cooperativas; se dieron instrucciones para la fundación de la Caja Central de Crédito Cooperativo, que se transformó en el Banco Nacional de Crédito Cooperativo en 1951; se permitió que las personas jurídicas participaran en cooperativas de transporte de pasajeros y de carga; se creó el Consejo Nacional de Cooperativismo, en 1959.

### 3. *El período del centralismo estatal (1964-1971)*

En este período, se promulgaron seis leyes y once decretos referentes a las organizaciones cooperativas. Mediante las leyes, entre otras cosas, se creó el cooperativismo de vivienda, vinculado al Banco Nacional de la

\*El autor de esta división por etapas es Vergilio Perius, "Anotações sobre o direito cooperativo brasileiro", *Perspectiva econômica*, São Leopoldo, UNISINOS, VIII (20), pp. 44-50, 1979 (Cooperativismo 3).

<sup>17</sup>Diva B. Pinho, *op. cit.*, p. 120.

<sup>18</sup>Vergilio Perius, "Anotações sobre o direito cooperativista brasileiro", *Perspectiva econômica*, año XIII, vol. 8, N° 20, São Leopoldo, UNISINOS, 1979, p. 44 (Serie Cooperativismo 3).

Vivienda; se permitió la creación de las cooperativas integrales de Reforma Agraria, se sometieron las cooperativas de crédito en la parte normativa al Consejo Monetario Nacional y en lo que atañe a la fiscalización al Banco Central del Brasil, se institucionalizó el crédito rural para las cooperativas agropecuarias y, por último, se creó una legislación especial para las cooperativas médicas. De entre los decretos cabe señalar los que reglamentaron las cooperativas de reforma agraria, el que eximió las cooperativas del impuesto sobre los ingresos y el que dio poderes de control, fiscalización, intervención y asistencia a las cooperativas. En particular se debe mencionar el Decreto 59/66, que estableció el nuevo diploma legal para las cooperativas y que revocó el Decreto 22 239/32, hasta entonces ley principal de las cooperativas.

#### 4. El período de la renovación de las estructuras

La nueva ley de cooperativas instaurada en 1971 y que rige hasta hoy día es la Ley 5 764, aprobada a 16 de diciembre de 1971. Esta ley, según los especialistas, presenta tres de las características fundamentales de las sociedades cooperativas: la naturaleza civil, la asociación de personas y la administración propia.

a) *La naturaleza civil*: por la nueva ley se caracteriza a las cooperativas como sociedades civiles y no comerciales (art. 4º), básicamente por las siguientes razones: i) la intención de los asociados en la sociedad civil es el *affectio societatis*, que consiste en la voluntad de las partes (asociados) en la elaboración activa, igualitaria y consciente; ii) la finalidad de la sociedad civil es la prestación de servicios, mientras que en la sociedad comercial es el interés, y iii) en relación con el capital, la sociedad civil puede prescindir de él (como ha ocurrido en las cooperativas del sistema Raiffeisen), mientras que en las sociedades comerciales el capital es esencial.

b) *La asociación de las personas*: la unión de personas o grupos de personas constituye la base orgánica de la sociedad cooperativa, en contraposición y hasta con la indiferencia de las sociedades de capital, en las cuales las personas se asocian con la intención de obtener intereses en proporción al capital invertido.

c) *Administración propia*: es la tercera importante característica de las sociedades cooperativas, que exige la administración en común de los negocios o la explotación basada en la ayuda mutua. La administración es propia en virtud de la gestión democrática y de la autonomía.

## D. RELACIONES ENTRE LAS COOPERATIVAS Y EL ESTADO

### 1. Generalidades

El Estado, desde la década de 1930, ha tenido una participación significativa en la historia del cooperativismo brasileño, a veces como estímulo y otras veces como obstáculo para su desarrollo. Como ya se ha señalado en partes anteriores de este estudio, un interés más directo del gobierno por las cooperativas se inició particularmente en 1932 con la primera ley cooperativa, válida para todos los segmentos cooperativos, durante la gestión del gobierno de Getúlio Vargas. El Estado había definido entonces las cooperativas como una forma de enfrentar las dificultades económicas heredadas de la Primera Guerra Mundial y de la Gran Depresión que siguió a la crisis de 1929-1930. En este período varios gobiernos provinciales, en especial en el Nordeste, a través de las Secretarías de la Agricultura o de Industria y Comercio, fomentaron la fundación y el desarrollo de cooperativas agropecuarias, de crédito y de consumo. Sin embargo, tales iniciativas muchas veces descuidaron el carácter democrático y autónomo de las organizaciones cooperativas, y adoptaron una modalidad con frecuencia demasiado paternalista e intervencionista en el fomento de las organizaciones cooperativas. Faltando ese apoyo oficial en los gobiernos siguientes, debido a los cambios en las políticas referentes a las organizaciones cooperativas, muchas e incluso la mayoría de estas cooperativas tendieron a fracasar o a desaparecer. Gracias al fomento gubernamental, a mediados de la década de 1950, durante el gobierno de Juscelino Kubitschek, se iniciaron y cobraron impulso las cooperativas productoras de trigo en la región Sur del país que, sin embargo, algunos años después, cuando empezaron también a producir soya, se tornaron cooperativas económicas y administrativamente fuertes, poderosas, modernas y más autónomas respecto del gobierno.

Durante el período del régimen militar de 1964 a 1985, en que se sucedieron cinco gobernantes, y en especial desde 1975 en adelante, se pusieron en marcha las cooperativas agropecuarias productoras de granos para servir a las políticas de exportación del gobierno, interesado en disminuir el creciente déficit externo con el aumento de la exportación de productos primarios. Se facilitaron así recursos para la asistencia técnica, para la producción y comercialización de granos, para la construcción de graneleros, puertos, etc., que tornaron



esas cooperativas cada vez más dependientes de los organismos financieros y de asistencia técnica del gobierno, pero lo que muchas de ellas quedaron en grave situación deficitaria hasta épocas recientes. Debido a que se arruinaron sucesivas cosechas las cooperativas no pudieron cumplir los compromisos financieros asumidos con el gobierno.

Para el Estado, al decir de un experto sobre este tema, las cooperativas productoras de granos son sus "hijos predilectos" pero "no emancipados", pero éste ejerce su carácter autoritario sobre las cooperativas, en la medida en que las mantiene financieramente dependientes y crea una serie de obstáculos para que las cooperativas no constituyan sus propios organismos financieros<sup>19</sup>.

Por iniciativa del gobierno, también se fundaron cooperativas de trabajo para los asalariados y medieros rurales desde 1975 en adelante, a fin de atenuar su grave situación laboral. El Ministerio del Trabajo conjuntamente con el Ministerio de Agricultura fomentaron este tipo de cooperativas, en especial en la región Sudeste, donde el problema de los asalariados rurales temporales es más grave. Una situación de empleo inestable y la marginalización de estos trabajadores en relación con los derechos laborales y previsionales han motivado a estos Ministerios a crear este tipo de cooperativas, para defender mejor algunos derechos básicos de estos trabajadores y asegurarles mejores condiciones de empleo. El origen excesivamente providencialista y paternalista de tales cooperativas implantadas desde "arriba" no ha permitido que progresen estas entidades.

## 2. Los organismos gubernamentales de apoyo al cooperativismo

Una característica de la política oficial en relación con el cooperativismo es la diversidad de órganos del gobierno que de él se ocupan. El gran problema que de esto se deriva es que no se tiene una visión homogénea o uniforme en relación con el cooperativismo, ni las políticas de los diversos órganos oficiales son semejantes en relación con el cooperativismo.

Ya en el Decreto 581/1938 se establecía que la fiscalización de las cooperativas debería ser ejercida por el Ministerio de la Agricultura, de la Hacienda, del Trabajo y de la Industria y Comercio. Las leyes posteriores no han cambiado mucho la situación. Cabe a los órganos oficiales tramitar la autorización del funcionamiento de las cooperativas, fiscalizarlas, establecer las reglamentaciones de las leyes y decretos, y, de ser necesario, intervenir en las cooperativas.

Según la Ley 5 764/1971, que rige en la actualidad, las funciones anteriormente mencionadas atañen a los siguientes Ministerios: el Ministerio de Hacienda, que a través del Banco Central es encargado de las cooperativas de crédito; el Ministerio del Interior, que a través del Banco Nacional de la Vivienda controla las cooperativas de vivienda; y el Ministerio de la agricultura que se encarga de todos los demás segmentos cooperativos, incluidas las cooperativas escolares, de consumo y de trabajo en general.

En 1951 el gobierno creó el Banco Nacional de Crédito Cooperativo (BNCC), a fin de estimular y apoyar las cooperativas a través de la concesión de financiamiento necesarios para su desarrollo. Este banco quedó subordinado al Ministerio de la Agricultura, en que 54% del capital es del gobierno y 46% de las cooperativas, asegurando así para el gobierno el control financiero efectivo de las cooperativas. Pero la participación de las cooperativas en el capital del BNCC se ha reducido a 31% y el restante 69% es aportado por el Estado.

La composición de la dirección del Banco expresa muy bien el total dominio que el gobierno ejerce sobre él; en efecto, tres de los directivos son nombrados directamente por el gobierno y sólo uno por las cooperativas, a través de la Organización de las Cooperativas Brasileñas.

Al contrario de los bancos comerciales, el BNCC se orienta por un estatuto especial que mantiene su dependencia en relación con el Estado. El Banco no puede funcionar sobre la base de un régimen de cuentas corrientes, no pudiendo por lo tanto captar recursos de particulares, hecho que le permitiría una expansión autónoma. Los recursos disponibles estuvieron siempre y preferentemente en función de las necesidades de las cooperativas agropecuarias y muy poco en función de los otros segmentos cooperativos. En los años de 1982 y 1983 el Banco Nacional de Crédito Cooperativo se vio comprometido en varios escándalos financieros debido a la mala aplicación de los recursos o la aplicación de éstos en empresas no cooperativas, todo lo cual lo ha dejado en situación deficitaria. En 1985 comenzó un lento proceso de recuperación.

El Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria del Ministerio de la Agricultura es el

<sup>19</sup>Marcel Bursztyn, *O poder dos donos*, Petrópolis, R.J., Vozes, 1984, p. 50.

principal encargado del control, la fiscalización y la política cooperativista de todas las cooperativas que no sean de crédito o de vivienda. A lo largo de los años ha creado varios planes o proyectos de desarrollo del cooperativismo, y entre éstos en especial el Fondo Nacional de Cooperativismo (FUNACOOOP)<sup>20</sup> con recursos del Ministerio de la Agricultura, administrados por el BNCC, para desarrollar proyectos de investigación científica y tecnológica relacionada con las cooperativas, conceder becas en establecimientos que impartan docencia en cooperativismo, y otras. Otra iniciativa fue el Plan Nacional de Cuentas (PLANCOOP), que ha pretendido empadronar el sistema de contabilidad de las organizaciones cooperativas de los diversos segmentos y de las diversas regiones del país. Otra actividad desarrollada por el INCRA en colaboración con otros organismos oficiales de apoyo al cooperativismo y la participación efectiva de cooperativas de primer y segundo grados como federaciones y centrales, fueron los Programas Integrados de Desarrollo Cooperativista (PIDCOOP), destinados a uniformar y coordinar los diversos servicios dispersos y a veces paralelos o incluso contradictorios entre sí en pro de las organizaciones cooperativas. Esta última actividad se desarrolló a fines de la década de 1970 especialmente en las regiones Sur y Sudeste, pero después, por falta de recursos y por cambios en la política, debió interrumpirse.

En la estructura interna del Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria, el sector encargado del cooperativismo era una simple división o departamento al lado de otros departamentos encargados del desarrollo rural, de la reforma agraria y de la colonización. Su poder y atribuciones eran por lo tanto muy limitados dentro de la esfera de poder del Ministerio de la Agricultura. Por esta razón, y debido a presiones de las cooperativas y de los técnicos del sector del cooperativismo, se solicitó más poder y atribuciones para el órgano oficial encargado de la política cooperativista. Así, desde 1984 y por decreto presidencial, el Decreto N° 90 303, se creó la Secretaría Nacional de Cooperativismo (SENACOOOP), una de las cuatro secretarías directamente dependientes del Ministerio de Agricultura, con mayor poder y autonomía de decisión que antes. Los principales objetivos de la nueva Secretaría consisten en primer lugar en coordinar a través de una política única y definida el desarrollo del cooperativismo y en estrecha colaboración con la OCB, las organizaciones estadales (provinciales) de cooperativas, las centrales, federaciones y cooperativas individuales; en segundo lugar, en detectar sistemáticamente los principales problemas y canalizar los recursos disponibles para superarlos, privilegiando en especial la necesidad de la concientización y la educación cooperativistas para que el asociado asuma de hecho su organización; y en tercer lugar en capacitar a directivos, técnicos y empleados, y otros, según el principio de coordinación descentralizada.

El Consejo Nacional de Cooperativismo (CNC) es otro organismo oficial a través del cual el gobierno ejerce su influencia, su control y su poder de legislador sobre las cooperativas. El CNC es la instancia máxima del cooperativismo en lo que atañe a interpretar y reglamentar la Ley Cooperativista, y a dirimir dudas sobre la política oficial, expidiendo resoluciones y otras formas de orientación normativa. Hasta 1984 el CNC estaba integrado por ocho miembros, de los cuales cinco eran representantes del gobierno (Ministro de la Agricultura, representantes del INCRA, representantes del Ministerio de Hacienda, del Ministerio del Interior (Banco Nacional de la Vivienda y de la Secretaría General de la Planificación) y tres representantes de la Organización de las Cooperativas Brasileñas. Desde 1984, ha disminuido la hegemonía del gobierno en el CNC a causa de la gestión y la reivindicación de las cooperativas, cuando se introdujo la participación paritaria, ampliándose de 8 a 14 miembros la representación en el CNC (7 del gobierno y 7 de la OCB).

Otro órgano del Ministerio de la Agricultura que actúa ocasionalmente en favor de cooperativas, pero no en forma explícita y general sino más bien en ciertos estados (provincias) es la Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Presta orientación técnica o incluso orientación y educación cooperativista particularmente a las cooperativas de productores rurales que no tienen recursos para proporcionar ellas mismas esta orientación a sus asociados. Esta entidad tiene su oficina técnica de asistencia en prácticamente cada municipio del país.

Además de las instituciones oficiales del ámbito federal, la gran mayoría de los gobiernos estadales (provinciales), a través de sus Secretarías de Agricultura o de Industria y Comercio, mantienen un servicio de apoyo y seguimiento al cooperativismo, proporcionando cursos de asistencia técnica a directivos, técnicos y asociados o incluso recursos financieros, como ha ocurrido o todavía ocurre cuando a nivel de estas Secretarías existe un Departamento de Asistencia al Cooperativismo (DAC).

En relación con el control y la fiscalización del Estado sobre las cooperativas, ha habido una cierta

<sup>20</sup>*Ibid.*, p. 60.

perspectiva de cambio en años recientes, sobre la base de una experiencia regional, si bien muy promisorio. Según las reglas del juego actualmente existentes, debería caber al Estado, o sea, al INCRA la función de fiscalización y consecuentemente de auditar las cooperativas. Pero hasta ahora, debido a las limitaciones internas del órgano, su fiscalización nunca ha podido tener carácter preventivo; por lo general, ha debido atender emergencias y aplicar sanciones cuando ya se habían producido daños serios provocados por desvíos internos en las cooperativas. El INCRA entonces se veía obligado a aplicar su poder de intervención y esta medida en general no sólo no contribuía al saneamiento efectivo de las cooperativas involucradas, sino que empeoraba la situación.

Para superar estas dificultades en la región Sur del país, particularmente a través de un Convenio entre el INCRA, la Organización de las Cooperativas del Estado de Rio Grande do Sul y la Federación de las Cooperativas de Trigo y Soja (FECOTRIGO), el Estado delegó a la Federación la función de fiscalización, control e incluso poder de intervención en primera instancia en sus cooperativas afiliadas cuando el caso lo exigiese. Desde que la Federación, a través de un equipo de 25 técnicos empezó ese trabajo con la libre adhesión de las cooperativas a este convenio, se ha podido aplicar una fiscalización más preventiva, de asesoramiento y de orientación a las cooperativas con mayores dificultades, evitándose oportunamente la quiebra de las afiliadas.

Por último, sin embargo, podría decirse que la historia del cooperativismo en Brasil, en especial, desde 1930 hasta nuestros días, no puede dissociarse de la propia evolución del Estado que, a pesar de la potencialidad natural de ciertas regiones, particularmente del Sur y Sudeste, ha asumido progresivamente la definición efectiva de las reglas del juego del cooperativismo, interviniendo, además, progresivamente en los otros sectores de la economía y de la sociedad. La autonomía, la independencia financiera y política de las cooperativas y la propia autenticidad del cooperativismo afrontan algunas veces más otras menos, esta omnipresencia del Estado.

#### E. INTEGRACION COOPERATIVA

El cooperativismo brasileño presenta básicamente dos tipos de integración a nivel nacional y estadual (provincial) que son:

1. La integración geográfico-administrativa, que según la Ley 5 764/71 prevé la estructuración de las cooperativas a nivel nacional y estadual, considerándose los límites de cada estado. Así, a nivel nacional tenemos la "Organização das Cooperativas Brasileiras" (OCB), con sede en Brasilia, que cuenta con un consejo de administración, una junta de vigilancia y un consejo director, y que lleva cuatro años en funciones. Son asociados de la OCB las organizaciones cooperativas estaduais (OCE), con derecho a voz y un voto en las asambleas generales de la OCB. Cada organización cooperativa estadual está integrada por las cooperativas de primer y de segundo grados del estado con derecho a voz y voto.

La función de estas instancias representativas consiste en obtener cierta uniformidad en las políticas y estrategias del cooperativismo a nivel nacional y estadual, representar las cooperativas, respectivamente, en los gobiernos nacional y estaduais, y particularmente la OCB, indicar los representantes del cooperativismo a la dirección del Banco Nacional de Cooperativismo y sugerir nombres para la dirección de la Secretaría Nacional de Cooperativismo, pero cuyo nombramiento depende del Ministro de Agricultura.

Con frecuencia se cuestiona esta forma de representación por considerársela muy artificial e impositiva, pues no permite una participación orgánica y eficaz de las cooperativas de primer grado, al mantenerse barreras difíciles de traspasar entre la base asociativa y la cúpula de estas organizaciones. Se cuestiona también el criterio de participación de las organizaciones estaduais, que hace equivaler el voto de las OCE con muchas y poderosas cooperativas con aquellas OCE con muy pocas organizaciones cooperativas. Según estas críticas debería respetarse cierto criterio de proporcionalidad en la representación de las OCE dentro de la OCB. Otros, sin embargo, afirman que esta forma de representación atiende muy bien los intereses y problemas de cada Estado, que son muy diferentes de una región a otra.

2. La integración representativa gremial y funcional, que se concretiza en las confederaciones, federaciones y centrales cooperativas. Los datos referentes a 1983 figuran en el cuadro 18 del anexo. Se anota un claro predominio de las centrales y federaciones en la región Sur (41%), seguida por la región Sudeste con 29.2% de las cooperativas de segundo grado. Por tipos de cooperativas puede observarse que 64.6% de las centrales y federaciones agrupan a las cooperativas agropecuarias. Las cooperativas de crédito, que en 1983 tenían solamente dos cooperativas de segundo grado, ya en 1985 contaban con cuatro organizaciones de este nivel.

Las 36 centrales realizan funciones económicas de comercialización, industrialización, y otras, y las 29 federaciones ejercen funciones político-gremiales. En relación con las organizaciones de tercer grado, en 1983 había dos federaciones nacionales de cooperativas agropecuarias, una confederación de cooperativas de electrificación y telefonía rural y una confederación de cooperativas de trabajo médico.

En una visión retrospectiva, se constata que hubo una evolución significativa de cooperativas de segundo grado del sector primario, entre 1960 y 1980, pues las 27 centrales o federaciones aumentaron a 42 en 1983, verificándose una expansión de 55.5% en este período. En 1960 existían igualmente 20 centrales o federaciones de cooperativas de crédito y seis cooperativas de consumo de segundo grado, situación que registró un sensible decremento en los 23 últimos años, por las diversas razones ya aludidas en las partes anteriores de este estudio. Un segmento que ha crecido mucho en las últimas décadas entre las cooperativas de segundo grado es el de las cooperativas de trabajo, siendo en especial las cooperativas de trabajo médico las que más han aumentado<sup>21</sup>.

## F. EDUCACION E INVESTIGACION COOPERATIVA

### 1. Labor de educación y capacitación cooperativas

#### a) Las federaciones cooperativas

Se sabe que en los primeros decenios de la historia del cooperativismo brasileño, en las organizaciones cooperativas poco se valorizaba en el pasado remoto la educación y la capacitación cooperativas. Es verdad que las cooperativas en décadas pasadas otorgaron gran importancia a la prensa cooperativa, pero no hubo un proceso más sistemático de educación general y de educación cooperativa. En lo que atañe a la prensa, la Secretaría de Agricultura, Industria y Comercio a través de su Departamento de Asistencia al Cooperativismo del Gobierno Provincial de Bahía, ha publicado desde 1940 la revista "Síntese Mensal do Movimento Cooperativo Bahiano", publicación mensual, con artículos político-doctrinarios, técnicos y noticieros informativos sobre el cooperativismo del país. Igualmente en Rio de Janeiro, la Caja de Crédito Cooperativo, desde 1946 publica "Cooperativismo", periódico mensual con importantes estudios histórico-doctrinarios, técnicos y un informe de la organización cooperativa nacional como, asimismo, un noticiero cooperativo nacional e internacional.

Las iniciativas en materia de educación y de capacitación emprendidas por las organizaciones cooperativas empezaron más directamente a comienzos de los años setenta y particularmente en la región Sur, donde en Ijuí ya desde 1961 se había realizado una labor importante de movilización comunitaria para la solución de los problemas. La filosofía de este movimiento ha pasado desde 1970 a las cooperativas de trigo y soya, empezando por la Cooperativa Triticola Serrana de Ijuí (COTRIGUI), que con la colaboración de la FIDENE, una institución de enseñanza superior, ha introducido el Servicio de Comunicación y de Educación Cooperativista, con un equipo de educadores y comunicadores que trabajan directamente con los asociados. Esta experiencia se fue extendiendo a otras cooperativas del sector trigo y soya y en 1975 la propia Federación de las Cooperativas, la FECOTRIGO, asumió este servicio, dando apoyo logístico a las cooperativas afiliadas, con la producción de documentos y material audiovisual, creando, entre otras actividades, las coordinaciones regionales. En 1985, cerca de 100 especialistas en educación y comunicación laboraban en este sector, y la tendencia iba en aumento. Este trabajo ha dado lugar a la formación de pequeños grupos de asociados a fin de promover la mayor participación de las cooperativas, en especial, en cooperativas con más de mil asociados, dado que la complejidad de la organización anterior inhibía la participación de los asociados, amenazando acabar con la democracia cooperativa.

Hoy día, muchas cooperativas de otros tipos de productos o de otros segmentos en la región Sur y un poco menos en otras regiones, han introducido también esta experiencia, provocando a mediano plazo una más efectiva participación y capacitación tecnológica de sus asociados.

Hay en particular algunas cooperativas de profesores e investigadores científicos, como la COOPERCULTURA, de São Paulo, o la COOCIENCIA, de Minas Gerais, que realizan entre otras actividades trabajos de capacitación y de asesoramiento a las cooperativas, además de la labor de investigación científica en el sector.

<sup>21</sup>José Odelso Schneider, "O panorama mundial, nacional e estadual do cooperativismo", *Perspectiva econômica*, año XVII, N° 38, São Leopoldo, UNISINOS, 1982, pp. 9 a 46 (Serie Cooperativismo 10).

b) *Los institutos o centros de educación de las cooperativas*

Con la colaboración de la Fundación Friedrich Naumann, de Alemania, y de las propias cooperativas, se constituyó en la década de 1970 la Asociación de Orientación a las Cooperativas de Paraná (ASSOCEP), que durante varios años ha preparado técnicos y gerentes, y ha elaborado material didáctico para la capacitación técnica y cooperativista que mucho contribuyeron al desarrollo de las cooperativas del estado de Paraná.

Recientemente la ASSOCEP fue incorporada integralmente a la Organización de las Cooperativas de Paraná (OCEPAR). Igualmente, con la colaboración de la Fundación Friedrich Naumann y de las cooperativas, se creó poco después la Asociación de Orientación a las Cooperativas del Nordeste Brasileño (ASSOCENE), que presta a las cooperativas de la región los mismos servicios de la organización anterior, pero que resultan mucho más necesarios debido al nivel incipiente y primario de muchas de las cooperativas de la región. Edita también un periódico mensual de orientación técnico-doctrinaria, *O Ponteiro*, muy útil para las cooperativas. Otras dos instituciones fundadas con el auspicio de la Fundación Friedrich Naumann y de las cooperativas, fueron la Fundación de Desarrollo Cooperativo (FUNDEC), de Minas Gerais, que tuvo corta vida, y que fue asimilada después por la Organización de las Cooperativas del Estado de Minas Gerais, y el Instituto Técnico das Cooperativas (ITEC), de Santa Catarina, que presta asesoramiento, consultoría y auditoría a las cooperativas de este estado.

c) *Los institutos universitarios*

La primera colaboración de una institución universitaria con las organizaciones cooperativas se realizó por iniciativa del Departamento de Economía de la Universidad de São Paulo, y en particular de Diva Benevides Pinho y Carlos Marques Pinho, quienes en estrecha colaboración con el Departamento de Asistencia al Cooperativismo de la Secretaría de la Agricultura de São Paulo, organizaron cursos de capacitación técnica y cooperativa en conjunto con las cooperativas ya durante la década de 1960. Recientemente este instituto se ha dedicado a asesorar formas nuevas de organización cooperativa para los asalariados rurales y habitantes de las poblaciones de la periferia urbana. Este instituto igualmente ha orientado varias tesis de maestría y de doctorado en asuntos cooperativos y recientemente, conjuntamente con COOPERCULTURA, una cooperativa de investigadores científicos, y con la colaboración del Consejo Nacional de Desarrollo Científico-Tecnológico (CNPq), ha elaborado un *Manual de cooperativismo* de cuatro volúmenes, en que se reúnen los mejores estudios sobre cooperativismo de todo el país y algunos del exterior.

Desde mediados de la década de 1970, varias iniciativas en el ámbito universitario se han orientado hacia las cooperativas. En 1976 se creó el Curso de Especialización Superior en Cooperativismo, a nivel de posgrado en la Universidad do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), orientado a proporcionar una formación cooperativista y técnica a técnicos, dirigentes y asociados y egresados de la universidad, quienes, sin abandonar su trabajo en las cooperativas u organismos gubernamentales de apoyo al cooperativismo, puedan actualizarse, tomando un curso de cooperativismo. Hasta 1985 se habían impartido ocho cursos a un total de alrededor de 240 alumnos.

Igualmente en 1975 se crearon los cursos de tecnólogo en cooperativismo en varias universidades oficiales o particulares del país: Universidad Federal de Paraíba, Universidad Federal de Mato Grosso, Universidad Federal de Viçosa, Universidad Federal de Santa María, Universidad Estadual de Ponta Grossa y Universidad de Ijuí (UNIJUI). Estos cursos preparan técnicos en dos años y medio a tres años, con formación en cooperativismo, especializados en contabilidad y administración rural y de empresas. Inicialmente las cooperativas mostraron cierta reticencia a aprovechar los tecnólogos en cooperativismo porque se juzgaba que competían con los administradores y economistas, pero recientemente este problema parece haberse superado. Desde 1983 existe en la Universidad Federal de Santa Catarina el Núcleo de Estudios Cooperativos (NEC), que tiene por objetivo promover la docencia y la investigación en cooperativismo dentro de la universidad como, asimismo, asesorar a las organizaciones cooperativas.

d) *Las instituciones estatales o mixtas*

Inicialmente y por sugerencia de las organizaciones cooperativas estatales (provinciales) pero después implantada casi por iniciativa exclusiva de la Organización de las Cooperativas Brasileñas (OCB) y por el INCRA, surgió la Fundación Brasileña de Cooperativismo (BRASCOOP), que tenía como función captar los recursos disponibles en las cooperativas, en el gobierno o instituciones extranjeras para realizar amplios

estudios y proyectos nacionales o regionales con miras al desarrollo cooperativista. A través de BRASCOOP se pretendía dotar a cada estado o región de una filial, implantar un Banco Nacional de Datos Cooperativos, crear un equipo de asesoramiento y consultoría a las cooperativas de primer y de segundo grados, promover publicaciones sistemáticas de los estudios y proyectos, y otros. Sin embargo, la BRASCOOP ha sido devorada por la propia grandiosidad de sus planes y proyectos y ha desaparecido. La OCB ha asumido sus objetivos y ha creado los departamentos de recursos humanos, de educación cooperativa y el banco de datos, como parte de la propia estructura de OCB. Lo mismo han hecho las organizaciones estatales de cooperativismo a nivel estadual.

La Empresa Brasileira de Assistência e Extensão Rural (EMATER), en ciertos estados realiza un trabajo de capacitación del cuadro de asociados de las cooperativas. Es propiamente una iniciativa formulada por un equipo de técnicos de la institución más que una de carácter institucional, y ha dado buenos resultados en términos de mayor participación de los asociados en sus cooperativas, cuando el trabajo ha tenido cierta continuidad.

## *2. Investigación en cooperativismo*

La investigación cooperativa no recibe estímulo directo de las organizaciones cooperativas, incluso cuando se trata de la investigación aplicada. Son en general las instituciones universitarias las que más se ocupan de las investigaciones sobre temas cooperativistas. Recientemente se han publicado muchos estudios a nivel de maestría o de doctorado, orientados por los respectivos cursos de sociología, política, economía y administración de algunas universidades de São Paulo y de las Universidades Federales de Viçosa, Paraíba, do Rio Grande do Sul y de Santa Catarina. Sin embargo, se trata de estudios dispersos, no directamente vinculados con los cursos universitarios sobre cooperativismo. El Centro de Documentação e Pesquisa (CEDOPE), de la Universidad do Vale do Rio dos Sinos, ha realizado varias investigaciones en cooperativismo, con recursos del gobierno y de las organizaciones cooperativas, de la UNIJUI y recientemente del Núcleo de Estudos Cooperativos (NEC) de la Universidad Federal de Santa Catarina.

## G. PERSPECTIVAS DEL DESARROLLO COOPERATIVO

Las referencias que durante el estudio ya se hicieron a la evolución del cooperativismo en sus diversos segmentos en los últimos 40 años, permiten prever que continuará verificándose una rápida expansión numérica del fenómeno en los próximos años, el que se tornará fuerte, dinámico y de importancia significativa para la economía y la sociedad brasileña.

Las principales tendencias de la evolución del cooperativismo brasileño hacia el futuro parecen ir revelándose en los siguientes aspectos:

1. Con la apertura democrática y la asunción de gobiernos civiles a nivel nacional y estadual (provincial), seguramente el cooperativismo tendrá espacios de libertad para actuar y expandirse, ya que siendo una organización eminentemente democrática en lo económico, en lo social y en lo político, se desarrolla mejor en un clima de plena democracia. Se ha visto a lo largo del estudio que durante los 21 años de régimen militar, éste ha instrumentalizado más bien que desarrollado las cooperativas agropecuarias, utilizándolas para ampliar la política de exportación de granos como una forma de disminuir la gran deuda externa. Es verdad que ha desarrollado las cooperativas de vivienda, pero en un clima de extrema dependencia y subordinación a las políticas del Banco Nacional da Habitação. Las cooperativas de crédito y de consumo jamás han recibido consideración especial en la política de los gobiernos militares, los que han limitado sus atribuciones y han contribuido a la extinción de muchas de ellas, incluso de sus centrales y federaciones.

2. Se prevé por lo tanto, una mayor participación política de las cooperativas en las decisiones futuras de desarrollo nacional, que signifique mayor participación en la toma de decisiones sobre el desarrollo económico y social, exigiendo participación en las decisiones del Consejo Monetario Nacional, en los Consejos de Desarrollo Económico y Social, en los Ministerios del área económica y agrícola y de Reforma Agraria, y otros, como ya ocurre actualmente cuando participan activamente en las discusiones de preparación de la próxima Asamblea Nacional Constituyente. La mayor actuación político-social del cooperativismo también se deriva de una mayor movilización política de la población en general.

3. Como consecuencia de esta movilización del cooperativismo, en procura de mayor autonomía y democracia, se prevé también menor intervención e injerencia paternalista del gobierno en las cooperativas,

en especial en lo que atañe a la fiscalización, control y poder de intervención en las cooperativas. Ya están en marcha algunas experiencias exitosas de autofiscalización y autocontrol a nivel de varias federaciones cooperativas.

4. Debido a la prioridad otorgada por el gobierno de la Nueva República a la dinamización del mercado interno y al aumento de la producción de alimentos hacia el mercado interno, probablemente se fomente más el que las cooperativas agrarias se vuelquen hacia el abastecimiento interno, con una política de crédito y financiamientos más favorables y líneas de comercialización más adecuadas. Pero además se mantendrán, aunque sin las prioridades de antes, los estímulos a las cooperativas que producían para la exportación, lo que contribuirá a la disminución del peso de la deuda externa.

5. Puede estimarse una rápida expansión de formas alternativas o nuevas de organizaciones cooperativas en la población urbana, en especial en la de bajos ingresos que vive en las periferias de las regiones metropolitanas, como respuesta a la crisis y a las extremas carencias de todo orden en que viven. Por ejemplo, organización informal de consumidores, cooperativas de servicios comunales; cooperativas de artesanía, de producción industrial, de ahorro y crédito, y otras. Debido al intenso éxodo del campo y de las pequeñas ciudades del interior hacia las regiones metropolitanas, la población migrante enfrenta reales problemas de empleo y de sobrevivencia. Allí donde han surgido asociaciones de barrio activas para enfrentar estos problemas, la creación de una cooperativa o precooperativa ha sido con frecuencia una solución buscada.

6. En un rumbo similar de evolución parecen ir las alternativas que se barajan para atenuar el grave problema de vivienda que viven las poblaciones marginales. Los actuales modelos de cooperativas de vivienda subordinados al Banco Nacional de Habitação tornan inaccesible este servicio para las poblaciones marginales y de muy bajos ingresos. Por ello se han realizado algunas experiencias por las cuales la población cooperativamente adquiere el área y con la mano de obra familiar y de vecinos va construyendo sus viviendas a costos muy inferiores a los convencionales.

7. Sobre la base de algunas experiencias que se han llevado a cabo en la Región Metropolitana de São Paulo y en algunas regiones del sur del país, parece posible la constitución de cooperativas en que participen simultáneamente productores y consumidores urbanos, aunque aparentemente con intereses totalmente opuestos entre sí. De hecho, en la medida en que la cooperativa elimina el intermediario, es posible pagar al productor rural un precio mejor por el producto que antes le pagaba el intermediario y aun así vender o "entregar" la mercadería al consumidor a un precio inferior al del mercado, eliminando el interés que percibía el intermediario.

8. Las cooperativas de consumo cerradas al ámbito de las empresas están actualmente en rápido proceso de decadencia, en tanto que las cooperativas de consumo abiertas a la población en general han demostrado en los últimos años gran dinamismo, visión empresarial y capacidad de expansión. No obstante, en general éstas no se limitan sólo al consumo, sino que van diversificando sus servicios, creando guarderías infantiles para asociados, cursos técnicos, convenios con servicios médico-dentales, centros de recreación, y otros. Les cabe recrear en las poblaciones urbanas algo de las condiciones del "pueblo" del interior, intensificando las relaciones primarias, tan menospreciadas por las distantes y utilitaristas relaciones sociales secundarias de las grandes metrópolis. Según Alexander Laidlaw, la diversificación de servicios en las cooperativas de consumo es la mejor forma de intensificar entre los asociados su identidad y participación cooperativa.

9. Parece vislumbrarse una tendencia futura a no fomentar la creación de cooperativas gigantescas y administrativamente complejas, sino que a organizar cooperativas relativamente pequeñas, pero integradas en sus funciones económicas de comercialización y de transformación industrial a poderosas y modernas cooperativas centrales y en federaciones.

10. Se necesitarán en el futuro esfuerzos mucho mayores para alcanzar una educación y formación cooperativa de los directivos, técnicos y asociados. Muchos dirigentes cooperativistas fueron escogidos porque han sido buenos líderes o especialmente buenos empresarios o administradores de sus propias empresas o fincas, pero en general carecen de buena formación cooperativista, lo cual se refleja en la manera no cooperativista de dirigir las empresas cooperativas. En estudios e investigaciones recientes se ha demostrado que un técnico y un asociado con buena formación cooperativista colaboran más con los objetivos de la cooperativa.

En la línea de la formación, educación e investigación cooperativas, las instituciones universitarias, en general —por su mayor exención frente al proceso cotidiano de la cooperación, donde se enfrentan los más

diversos conflictos e intereses— pueden contribuir en forma considerable a perfeccionar el proceso de la cooperación en el futuro, evaluando y asesorando la acción de las cooperativas con su preparación cultural y científica.

#### Bibliografía

- Azevedo, Beatriz Regina Zago de (comp.), *O emprego no Rio Grande do Sul: RAIS, PNAD e PME*, Porto Alegre, Fundação de Economia e Estatística, Secretaria de Cordenação e Planejamento, 1985, 163 p.
- Banco do Brasil - CACEX (Carteira de Comercio Exterior), VIDE: Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), *As Cooperativas na balança comercial brasileira 1982-1983*, Brasília, OCB, 1984, 40 p.
- Bursztyn, Marcel, *O poder dos donos*, Planejamento e clientelismo no Nordeste, Petrópolis, R.J., Vozes, 1984, 178 p.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estatística e Estudos), *Salário mínimo*, Edição especial, São Paulo, abril de 1983.
- IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Anuario Estatístico do Brasil 1983*, Rio de Janeiro, IBGE, 1984, vol. 44, 988 p.
- IBGE (Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), *Censo Agropecuario, Brasil IX Recenseamento Geral do Brasil - 1980*, Rio de Janeiro, IBGE, 1984, vol. 2, tomo 3, Nº 1, 494 p.
- Klaes, Luis Salgado, "Historia de Pioneiros do Movimento Cooperativista no Brasil", *Perspectiva econômica*, año XVIII, Nº 42, São Leopoldo, UNISINOS, 1983, pp. 15 a 48 (Cooperativismo 12).
- Lauschner, Roque, *O problema da posse e uso da terra*, São Leopoldo, UNISINOS, 1981 (mimeo), 27 p.
- Ministério de Agricultura, Sub-Secretaria de Planejamento e Orçamento (SUPLAN), *Pesquisa sócio-econômica das cooperativas de produtores e de produção agrícola brasileira*, Brasília, 1978, vol. 1 a 14.
- Oliveira, Terezinha Cleide, "O desenvolvimento das cooperativas de trabalho no Brasil", *Perspectiva econômica*, año XVII, vol. 12, Nº 38, São Leopoldo, UNISINOS, 1982, pp. 115 a 215 (Cooperativismo 10).
- Organização das Cooperativas Brasileiras (OCB), *Cooperativismo: Panorama brasileiro 1983* (Serie Cadernos Económicos, Nº 17), Brasília, OCB, 1985, 96 p.
- Perius, Vergílio, "Anotações sobre o direito cooperativista brasileiro", *Perspectiva econômica*, año XIII, vol. 8, Nº 20, São Leopoldo, UNISINOS, 1979, pp. 43 a 77 (Cooperativismo 3).
- Pinho, Diva Benevides, *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, Fundec, 1981, 2ª ed., 82 p.
- Pinho, Diva Benevides, *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*, São Paulo, CNPq, 1982 (Manual do Cooperativismo, vol. 1), 272 p.
- Pinno, Diva Benevides, *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, 285 p.
- Schneider, José Odelso, *Obstáculos no processo de renovação e modernização das lideranças junto as cooperativas vitícolas do Rio Grande do Sul*, São Leopoldo, RS, Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), Centro de Documentação e Pesquisa (CEDOPE), 1983 (mimeo), 100 p.
- Schneider, José Odelso y otros, *Realidade brasileira*, Porto Alegre, Sulina, 1983, 7ª ed., 402 p.
- Schneider, José Odelso, "O panorama mundial, nacional e estadual do cooperativismo", *Perspectiva econômica*, año XVII, vol. 12, Nº 38, São Leopoldo, UNISINOS, 1982, pp. 9 a 46 (Cooperativismo 10).



## ANEXO

Cuadro 1  
BRASIL: REGIONES SEGUN SUPERFICIE, POBLACION  
Y PARTICIPACION EN EL INGRESO DEL PAIS 1980

Región	Superficie		Población		Habit./km <sup>2</sup>	Participación en el ingreso del país en %
	km <sup>2</sup>	% del país	Nº Miles de habitantes	% del país		
Norte	3 581 180	42.07	5 893	4.95	4.95	3.0
Nordeste	1 548 672	18.20	34 862	29.27	22.27	11.7
Sudeste	924 935	10.86	51 753	43.45	56.00	65.5
Sur	577 723	6.79	19 036	15.98	32.99	17.1
Centro-Oeste	1 879 455	22.08	7 555	6.34	4.02	2.7
Brasil	8 511 965	100.00	119 099	100.00	10.4	100.00

Fuente: IBGE, *Sinopse preliminar do censo de 1980*.

Cuadro 2  
BRASIL: INGRESOS MINIMOS REALES

Años	Ingresos mínimos reales	Indice del ingreso mínimo real
1940	47 066.34	100
1950	19 130.62	40
1957	58 893.81	123
1959	59 354.65	119
1960	48 159.65	100
1970	33 098.21	69
1980	29 663.57	62
1982	31 701.72	66
1983	23 568.00	49

Fuente: DIEESE, *Salário-Mínimo*, São Paulo, abril de 1983, edição especial.

Cuadro 3  
BRASIL: COOPERATIVAS AGROPECUARIAS BRASILEÑAS  
POR REGIONES, 1940-1983

Regiones	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1983
Sur	208	367	551	830*	390	982*	290
Sudeste	194	468	637	—	443	—	426
Nordeste	118	296	453	248	248	408	340
Norte	8	30	53	82*	16	90*	52
Centro-Oeste	2	30	45	—	66	—	99
Brasil	530	1 191	1 739	1 160	1 163	1 480	1 207

Fuente: PINHO, Diva Benevides. *Cooperativas e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; los datos relativos a 1975 son del Ministerio de la Agricultura (SUPLAN), Brasilia, 1978, vol. 1, Relatório síntese, p. 67; los datos de 1983 son de la ocb, *Cooperativismo, panorama brasileiro 1983*, serie Cadernos econômicos, N° 17.

\*Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste aparecen consolidados.

Cuadro 4  
BRASIL: NUMERO DE ASOCIADOS DE LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS BRASILEÑAS  
POR REGIONES, 1940-1983

Regiones	1940	1950	1960	1970	1975	1980	1983
Sur	22 482	58 871	182 264	605 607 <sup>a</sup>	402 594	1 282 903 <sup>a</sup>	553 616
Sudeste	22 221	59 189	121 836	—	232 983	—	335 102
Nordeste	1 805	25 247	93 843	130 200	133 222	386 729	233 506
Norte	261	791	4 628	23 326 <sup>a</sup>	3 139	48 513 <sup>a</sup>	11 311
Centro-Oeste	121	1 044	3 915	—	22 973	—	45 498
Brasil	46 890	145 142	406 486	759 133	794 911	1 718 145	1 179 033

Fuente: PINHO, Diva Benevides. *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 1981, 2ª ed., p. 18; los datos relativos a 1975 son del Ministerio de la Agricultura. *Pesquisa socioeconômica das cooperativas de produtores e de produção agrícola brasileira*, Brasília, 1978, v. 1, Relatórios síntese, p. 67; los datos de 1983 son de OCB, *Cooperativismo, panorama brasileiro*, 1983, serie Cadernos econômicos, N° 17.

<sup>a</sup>Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste aparecen consolidados.

Cuadro 5  
BRASIL: COOPERATIVAS DE ELECTRIFICACION Y/O DE TELEFONIA RURAL, 1983

Regiones	Cooperativas		Asociados	
	N°	%	N°	%
Sur	72	29.63	201 865	62.30
Sudeste	64	26.33	53 553	16.52
Nordeste	75	30.86	55 622	17.17
Norte	—	—	—	—
Centro-Oeste	32	13.17	12 984	4.01
Brasil	243	100.00	324 024	100.00

Fuente: OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, serie Cadernos econômicos, N° 17.

Cuadro 6  
BRASIL: COOPERATIVAS DE CONSUMO POR REGIONES, 1940-1983

Regiones	1940	1950	1960	1970	1978 <sup>a</sup>	1980	1983 <sup>b</sup>
Sur	29	282	484	215 <sup>c</sup>	119	294 <sup>c</sup>	89
Sudeste	158	642	1 142	—	168	—	167
Nordeste	80	481	692	19	16	33	18
Norte	1	52	79	18 <sup>c</sup>	7	28 <sup>c</sup>	6
Centro-Oeste	—	13	23	—	17	—	21
Brasil	268	1 470	2 420	252	327	355	303

Fuente: PINHO, Diva B. *Cooperativas e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 1981, 2ª ed., pp. 30 y 31.

<sup>a</sup>INCRA, Brasília, *Ficha de cadastro das cooperativas*, 1978.

<sup>b</sup>OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

<sup>c</sup>Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste aparecen consolidados.

Cuadro 7  
BRASIL: NUMERO DE ASOCIADOS DE LAS COOPERATIVAS DE CONSUMO DE PRIMER GRADO  
POR REGIONES, 1940-1983

Regiones	1940	1950	1960	1970	1978 <sup>a</sup>	1980	1983 <sup>b</sup>
Sur	5 031	48 111	222 672	341 201 <sup>c</sup>	92 953	382 450 <sup>c</sup>	97 000
Sudeste	9 925	193 558	629 868	—	281 520	—	526 585
Nordeste	2 340	57 161	144 134	6 100	6 188	6 305	13 890
Norte	52	901	4 602	2 602 <sup>c</sup>	124	3 100 <sup>c</sup>	1 063
Centro-Oeste	—	158	1 233	—	2 988	—	18 005
Brasil	19 348	299 889	1 002 167	349 903	383 773	391 855	656 543

Fuente: PINHO, Diva B. *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 1981, 2ª ed., pp. 30 y 31.

<sup>a</sup>INCRA, Brasília, 1978. Ficha de Cadastro de Cooperativas.

<sup>b</sup>OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

<sup>c</sup>Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste están aglutinados.

Cuadro 8  
BRASIL: COOPERATIVAS DE CREDITO

Regiones	1940	1950	1960	1970	1974 <sup>a</sup>	1980	1983 <sup>b</sup>
Sur	51	54	92	330 <sup>c</sup>	58	359	107
Sudeste	84	122	177	—	226	—	329
Nordeste	102	139	217	40	46	62	36
Norte	2	5	5	7 <sup>c</sup>	4	9 <sup>c</sup>	4
Centro-Oeste	—	—	3	—	3	—	9
Brasil	239	320	494	377	337	430	485

Fuente: PINHO, Diva B. *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 1981, 2ª ed., p. 34.

<sup>a</sup>Banco Central do Brasil, Brasília, 1974.

<sup>b</sup>OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, 1984, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

<sup>c</sup>Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste están aglutinados.

Cuadro 9  
BRASIL: NUMERO DE ASOCIADOS DE COOPERATIVAS DE CREDITO  
POR REGIONES, 1940-1983

Regiones	1940	1950	1960	1970	1974 <sup>a</sup>	1980	1983 <sup>b</sup>
Sur	9 304	30 590	130 449	981 050 <sup>c</sup>	77 531	1 710 680 <sup>c</sup>	107 891
Sudeste	10 820	45 210	150 325	—	205 950	—	410 339
Nordeste	14 771	46 659	204 597	335 808	36 038	736 910	70 800
Norte	—	4 120	15 509	2 316 <sup>c</sup>	2 946	3 120 <sup>c</sup>	3 913
Centro-Oeste	—	—	357	—	5 445	—	10 768
Brasil	34 895	126 579	501 237	1 319 174	327 910	2 450 710	603 711

Fuente: PINHO, Diva B. *Cooperativismo e desenvolvimento econômico*, São Paulo, 1962, pp. 181-237; PINHO, D.B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 1981, 2ª ed., p. 34.

<sup>a</sup>Banco Central do Brasil, Brasília, 1974.

<sup>b</sup>OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, 1984, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

<sup>c</sup>Los datos de las regiones Sur/Sudeste y Norte/Centro-Oeste están aglutinados.

Quadro 10  
BRASIL: COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y ASOCIADOS

Regiones	Cooperativas			Asociados
	1978	1980	1983	
Sur	85	97	36	24 080
Sudeste	164	175	152	75 982
Nordeste	112	122	44	39 681
Norte	25	31	21	6 878
Centro-Oeste	66	71	36	12 070
Brasil	453	496	289	158 691

Fuente: PINHO, Diva B. *Avaliação do cooperativismo brasileiro*, Belo Horizonte, FUNDEC, 2ª ed., 1981, p. 79; OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, 1985. PINHO, D.B. *O Pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*, 1982, p. 141.

Quadro 11  
BRASIL: COOPERATIVAS ESCOLARES Y ASOCIADOS, POR REGIONES

Regiones	Cooperativas		Asociados
	1978	1983	
Sur	130	104	35 175
Sudeste	46	16	25 120
Nordeste	58	39	14 175
Norte	10	9	1 154
Centro-Oeste	1	4	1 402
Brasil	245	172	77 026

Fuente: SCHNEIDER, José Odelso; LAUSCHNER, Roque. *Evolução e Situação Atual do Cooperativismo Brasileiro; Perspectiva econômica*, São Leopoldo, UNISINOS, X (24): 52, 1980 (Cooperativismo 5); OCB. *Cooperativismo. Panorama Brasileiro*, 1983, Brasília, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

Quadro 12  
BRASIL: COOPERATIVAS DE TRABAJO Y ASOCIADOS

Regiones	Cooperativas		Asociados
	1980	1983	
Sur	75	66	156 187
Sudeste	156	142	58 161
Nordeste	58	67	21 725
Norte	9	12	751
Centro-Oeste	15	12	2 000
Brasil	313	299	238 824

Fuente: OLIVEIRA, Terezinha Cleide. "O Desenvolvimento das cooperativas de trabalho no Brasil, *Perspectiva Econômica*", São Leopoldo, UNISINOS, 12(38): 148, 1982 (Serie Cooperativismo, 10); OCB. *Cooperativismo. Panorama brasileiro*, 1983, Brasília, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

Cuadro 13  
BRASIL: NUMERO DE COOPERATIVAS DE PRIMER GRADO, NUMERO DE ASOCIADOS Y VENTAS TOTALES  
DE LOS DIVERSOS TIPOS DE COOPERATIVAS, 1983

Típos de cooperativas	Número de cooperativas "activas"	Número de asociados	Ventas (CR\$ millones)	Totales (US\$ millones)	Valor relativo
1. Producción	1 207	1 179 033	3 928 531	6 878*	100.00
2. Electrificación y Telefonía rural	243	324 024	30 228	53	0.77
3. Crédito	485	603 711	29 427 <sup>b</sup>	52	0.75
Rurales	100	121 608	21 988		
Urbanas Luzzatti	22	79 885	686		
Urbanas Desjardins	363	402 218	6 754		
4. Consumo	301	656 543	253 356	444	6.46
5. Trabajos y servicios	299	238 824	66 673	117	1.70
6. Vivienda	289	158 691	—	—	—

Fuente: Organização das cooperativas brasileiras (OCB), *Cooperativismo. Panorama brasileiro, 1983*, serie Cadernos econômicos, N° 17, Brasília, 1985.

\*Se considera el valor del dólar (promedio ponderado) de julio de 1983, o sea, 571.18 cruzeiros.

<sup>b</sup>Valor de los intereses y otros ingresos.

Cuadro 14  
PARTICIPACION DE LAS COOPERATIVAS EN LAS EXPORTACIONES POR PRODUCTO, 1982 Y 1983

Productos Exportados	Ingresos de las cooperativas por productos (dólares fob)	Participación de las cooperativas en la exportación brasileña de productos (porcentajes)	Participación de cada producto en las exportaciones totales de las cooperativas (porcentajes)
1. Artesanato y productos forestales			
1982	1 116 092	1.23	0.19
1983	1 447 131	1.57	0.28
2. Cacao en grano crudo			
1982	20 040 599	9.28	3.44
1983	23 207 369	8.18	4.50
3. Café crudo, en granos			
1982	150 563 090	8.11	25.83
1983	137 519 499	6.56	26.67
4. Té, mate y especias			
1982	4 607 717	6.08	0.79
1983	4 052 797	6.18	0.79
5. Fibras y derivados			
1982	4 609 632	2.19	0.79
1983	14 458 582	3.60	2.80
6. Flores, plantas ornamentales y similares			
1982	2 144 032	49.05	0.37
1983	1 812 141	45.92	0.35
7. Carne bovina y de aves			
1982	42 392 113	7.76	7.27
1983	14 372 938	2.65	2.79
8. Lana			
1982	17 041 009	32.49	2.92
1983	20 299 817	31.66	3.94
9. Pescado			
1982	13 080 457	10.21	2.24
1983	11 799 173	10.90	2.29
10. Frutas, legumbres, hortalizas y derivados			
1982	841 078	3.47	0.14
1983	1 279 247	4.76	0.25
11. Soya y derivados			
1982	309 229 703	14.45	53.05
1983	281 836 431	11.00	54.67
12. Otros			
1982	17 207 544	—	2.97
1983	3 462 849	—	0.67
13. Total de las exportaciones de Brasil			
1982	20 175 071 000	100.00	—
1983	21 899 314 000	100.00	—
Total de las exportaciones de las cooperativas			
1982	582 873 066	2.89	—
1983	515 547 974	2.35	—
14. Total de las importaciones del Brasil			
1982	19 394 998 000	100.00	—
1983	15 428 921 000	100.00	—
Total de las importaciones de las cooperativas			
1982	72 673 707	0.37	—
1983	20 159 463	0.13	—

Fuente: Banco do Brasil (CACEX) Organização das cooperativas brasileiras - (OCB), *As cooperativas na balança comercial brasileira, 1982-1983*. Brasília, 1984, 40 pp.

Cuadro 15  
**BRASIL: GRADO DE PENETRACIÓN COOPERATIVA.**  
**ESTABLECIMIENTOS RURALES**  
**QUE COMERCIALIZAN PARTE DE**  
**LA PRODUCCIÓN POR INTERMEDIO DE LAS COOPERATIVAS, POR REGIONES, 1970 Y 1980**

Establecimientos rurales	R E G I O N E S					
	Norte	Nordeste	Sudesre	Sur	Centro-Oeste	Total
1. Total de establecimientos rurales						
1970 — N° absoluto	261 145	2 206 788	928 945	1 274 009	253 132	4 924 019
— N° relativo (%)	5.3	44.8	18.9	25.9	5.1	100.0
1980 — N° absoluto	408 173	2 447 513	890 869	1 145 548	267 748	5 159 851
— N° relativo (%)	7.9	47.4	17.3	22.2	5.2	100.0
2. Total de establecimientos rurales que comercializan parte de la producción por intermedio de cooperativas						
1970 — N° absoluto	1 527	10 402	97 294	177 359	4 189	290 771
— N° relativo (%)	0.5	3.6	33.5	61.0	1.4	100.0
1980 — N° absoluto	5 964	61 622	141 790	304 644	16 052	530 072
— N° relativo (%)	1.1	11.6	26.7	57.5	3.0	100.0
3. Los establecimientos rurales que comercializan parte de la producción por intermedio de cooperativas en relación con el total de establecimientos rurales.						
1970 (%)	0.6	0.5	10.5	13.9	1.7	5.9
1980 (%)	1.4	2.5	15.9	26.5	5.9	10.2
4. Incremento entre 1970 y 1980 de establecimientos rurales que comercializan alguna producción por intermedio de cooperativas.						
— Incremento absoluto 1970 (%)	4 437	51 220	44 496	127 285	11 863	239 301
1980 (%)	1.9	21.4	18.6	53.2	5.0	100.0
— Incremento relativo 1970 (%)	100	100	100	100	100	100
1980 (%)	390	592	146	172	383	182

Fuente: IBGE, Censo agropecuario.



Cuadro 16  
BRASIL: VENTAS DE LAS COOPERATIVAS AGRARIAS DE PRIMER GRADO, POR REGIONES, 1981 Y 1983

Cooperativas agrarias de "producción"	REGIONES					
	Norte	Nordeste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste	Total
Valor absoluto de las ventas						
1981 Cr\$ millones	7 429	42 477	245 907	533 558	39 765	889 137
US\$ millones <sup>a</sup>	79	453	2 622	5 903	424	9 482
1983 Cr\$ millones	18 271	172 782	1 021 635	2 561 306	154 537	3 928 531
US\$ millones <sup>b</sup>	32	303	1 789	4 484	271	6 878
Valor relativo de las ventas						
1981 (%)	0.8	4.8	27.7	62.3	4.5	100.0
1983 (%)	0.5	4.4	26.0	65.2	3.9	100.0
Número relativo de establecimientos rurales (1980) (%)	7.9	47.4	17.3	22.2	5.2	100.0
Número de cooperativas de producción "activas" en 1983	52	340	426	290	99	1 207
Número de asociados de las cooperativas de producción en 1983	11 311	233 506	335 102	553 616	45 498	1 179 033
Asociados (%)	0.9	19.8	28.4	46.6	3.9	100.0

Fuente: IBGE, Censo agropecuario.

<sup>a</sup>Se considera el valor del dólar en julio de 1981, o sea 93 774 cruzeiros.

<sup>b</sup>Se considera el valor del dólar en julio de 1983, o sea 571.18 cruzeiros.

Cuadro 17  
BRASIL: PRODUCTOS QUE REPRESENTAN MAS DEL 5% DE LA COMERCIALIZACION DE LAS COOPERATIVAS, DE PRIMER Y SEGUNDO GRADO, Y PARTICIPACION DE LAS REGIONES SUR Y SUDESTE, 1983

Productos	Regiones (millones de cruzeiros)			Total:	
	Sur	Sudeste	Otras	(Cr\$ millones)	(US\$ millones)
1. Algodón	110 843	56 222	46 142	213 207	373*
(%)	52.0	26.4	21.6	100.0	
2. Arroz y derivados	181 306	2 017	18 889	202 212	354
(%)	89.7	1.0	9.3	100.0	
3. Café	62 614	122 655	927	186 196	326
(%)	33.6	65.9	0.5	100.0	
4. Leche y derivados	136 084	494 771	53 063	683 918	1 197
(%)	19.9	72.3	7.8	100.0	
5. Soja	937 472	79 002	37 983	1 054 457	1 846
(%)	88.9	7.5	3.6	100.0	
6. Trigo	253 613	44 163	84	297 860	521
(%)	85.1	14.8	X	100.0	
7. Otros	519 064	290 146	156 469	965 679	1 691
(%)	53.8	30.0	16.2	100.0	
Total	2 200 996	1 088 976	313 557	3 603 529	6 309
(%)	61.1	30.2	8.7	100.0	

Fuente: IBGE, Censo agropecuario.

\*Valor del dólar en julio de 1983, o sea, 571.18 cruzeiros.

Cuadro 18  
BRASIL: FEDERACIONES Y CENTRALES COOPERATIVAS, POR TIPOS Y REGIONES, 1983

Región	Coop. agropec.		Coop. Electric. y telef. rural		Coop. de trabajo		Coop. de crédito		Total
	Centr.	Fed.	Centr.	Fed.	Centr.	Fed.	Centr.	Fed.	
Norte	1	—	—	—	—	—	—	—	1
Nordeste	7	1	—	3	1	1	—	—	13
Sudeste	11	1	—	2	—	4	—	1	19
Sur	12	7	1	3	—	3	1	—	27
Centro-Oeste	2	—	—	3	—	—	—	—	5
<b>Brasil</b>	<b>33</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>11</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>65</b>

*Fuente:* OCB, *Cooperativismo. Panorama brasileiro, 1983*. Brasilia, serie Cadernos econômicos, N° 17, 1985.

#### *Capítulo IV*

### **EL MOVIMIENTO COOPERATIVO EN COLOMBIA\***

#### *Introducción*

En este estudio se plantean algunas líneas dentro de las cuales se ha desarrollado el movimiento cooperativo colombiano, particularmente en lo que tiene que ver con el Estado, la Iglesia Católica, los partidos políticos y los sindicatos por una parte, y por otra, con el proceso de modernización que ha experimentado Colombia en las últimas cinco décadas y cuya evolución muestra una relación bastante estrecha también con el cooperativismo.

Debido a la ausencia de análisis comprensivos y de publicaciones que muestren el sentido de algunos momentos coyunturales, así como la imprecisión estadística y la inmensa dificultad para entrevistar a líderes significativos del movimiento cooperativo, no fue posible elaborar mejor la parte historiográfica del informe. Sin embargo, los datos existentes permiten trazar líneas de transformación de la naturaleza del cooperativismo colombiano, y vislumbrar las interrelaciones y los condicionamientos sociales, políticos y económicos dentro de los cuales se ha venido gestando la situación actual del movimiento cooperativo.

Se presentan enseguida, de manera sintética, algunos de los elementos más importantes de la relación entre sociedad y cooperativismo a fin de hacer más comprensible y significativa la exposición de los acápites siguientes.

1. Las formas tradicionales de actividad cooperativa y las practicadas por los grupos indígenas, así como las desarrolladas posteriormente y las asociaciones comunales, se han mantenido al margen del trabajo cooperativo en el país. En cambio, el actor central en el movimiento cooperativo nacional ha sido el Estado, acompañado en algunas oportunidades y momentos por la Iglesia Católica, los partidos políticos y los sindicatos. El Estado y los actores mencionados crearon el sistema cooperativo colombiano, diseñaron su estructura legal y lo impulsaron de diferentes maneras desde que comenzó la crisis del primer tercio del siglo, como respuesta a sus efectos en el país y como instrumento para bloquear conflictos derivados de la misma crisis. Este papel del Estado ha persistido a través de la historia del cooperativismo hasta nuestros días, aunque, por supuesto, ha ido transformándose la manera en que se lleva a cabo y la función del cooperativismo.

2. Pueden distinguirse al menos dos momentos fundamentales que enmarcan dos formas de concebir las relaciones entre el Estado y el cooperativismo, y que podrían denominarse la visión pragmática y la visión desarrollista. La visión pragmática, que corresponde a la etapa de urbanización incipientemente industrial del país a una estructura más artesanal y campesina, se constituyó a través de la vinculación del cooperativismo aislado al capital privado como elemento de complementación y sustitución. De allí su ubicación preferente en sindicatos nacientes, la influencia de la Iglesia en su concepción y el importante papel jugado en las luchas entre los partidos políticos. Durante esta fase, el cooperativismo colombiano era localista, no tenía mecanismos integradores de segundo o tercer nivel y había surgido más como respuesta a situaciones planteadas por una crisis general de la economía que como un movimiento nacido de la acción de los grupos que integraban su lista de socios.

La visión desarrollista corresponde a la etapa en que el Estado incorporó a su acción la planificación y dentro de ella le atribuyó un papel definido al trabajo cooperativo. Esta etapa muestra varios elementos

\*Este documento ha sido preparado por el señor Rodrigo Parra, consultor de la División de Desarrollo Social, con la colaboración del señor Bernardo Jaramillo. Las ideas expresadas en este trabajo son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización. Fue publicado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe con la signatura LC/R. 514.

nuevos: por una parte, la sociedad se había urbanizado y se había industrializado, habían surgido grupos nuevos, como el grueso de los obreros, las clases medias urbanas y la naturaleza de la industria había evolucionado hacia la elaboración de bienes de consumo a bienes intermedios y de producción. Apareció también un proceso de integración y del cooperativismo que lo sacó de su aislamiento inicial y creó líneas de especialización. El cooperativismo quedó así empalmado a los planes de desarrollo generales del Estado como un elemento activo de su forma de concebir la sociedad.

3. De esta forma de vinculación del movimiento cooperativo colombiano con el Estado, los partidos, la Iglesia y la economía nacional se desprendieron las características más importantes que muestra actualmente y las funciones que cumple en la sociedad. Puede sintetizarse su caracterización de la siguiente manera:

a) Siguiendo los lineamientos del desarrollo desigual de la economía colombiana, y por haber estado ligado en sus inicios al capital privado y posteriormente al desarrollo también desigual de la sociedad, el cooperativismo surgió fundamentalmente en los sitios de mayor desarrollo relativo, en las regiones más ricas y en las áreas más urbanizadas. En este sentido, se convirtió en una fuerza complementaria de las tendencias del desarrollo general y su papel como desnivelador de los procesos de crecimiento desigual fue mínimo, incluso cuando la planificación estatal le marcó esta pauta para su desenvolvimiento.

b) Las actividades del cooperativismo se han centrado en el ahorro, el crédito y el consumo, y han sido mínimas en la producción, tanto en su nivel cuantitativo como en su significado económico. Ha sido realmente muy pequeño el asociacionismo cooperativo para organizar empresas productivas en el país, lo que hace presumir que el cooperativismo ha sido marginal a la economía. Esta situación indica una vez más su función de apoyo a los procesos económicos centrales privados y públicos.

c) El papel económico más importante que ha jugado el cooperativismo ha consistido en llenar espacios vacíos abandonados o no ocupados aún por la iniciativa privada o por el Estado. La naturaleza de esos espacios vacíos parece haber cambiado con el proceso de desarrollo nacional, con la urbanización, con el surgimiento de nuevos grupos que demandan nuevos servicios; sin embargo, lo que parece permanecer es la tendencia del cooperativismo a llenar los vacíos dejados por los agentes centrales de la vida económica. Esta tendencia, por supuesto, no puede entenderse como una concepción de los líderes cooperativos, sino como una posibilidad estructural de su actividad.

d) El liderazgo cooperativo se ha concebido y ha funcionado fundamentalmente de manera burocrática, salvo contadas excepciones. Esta dificultad para ampliar el liderazgo a fin de transformar tanto la base ideológica como la situación de poder del movimiento cooperativo, tiene mucho que ver con el origen del movimiento y con su aceptación del patrocinio estatal. En efecto, la enorme influencia del Estado en el cooperativismo muestra un doble efecto en su desarrollo: por una parte éste lo creó, lo propició, lo subvencionó y, por otra, lo circunscribió, lo limitó y lo adaptó a las funciones más relevantes de cada momento histórico.

e) En diversos momentos históricos el cooperativismo colombiano ha bloqueado conflictos o alternativa a movimientos sociales y políticos originados en la base y cuyas dimensiones y concepciones estaban comenzando a volverse problemáticas. Posiblemente por esta razón muchos de los movimientos de tipo comunitario más dinámicos del país no han formado parte o no han adoptado la forma de cooperativas.

f) Al mismo tiempo, el poder real del cooperativismo en el país ha sido bastante restringido, dadas las circunstancias sociales en que ha debido funcionar, como lo muestra el hecho de no haber ingresado con fuerza en la producción, el no tener representaciones en instancias decisorias claves de la política económica y el no haber podido constituirse como fuerza financiera autónoma; en cambio, ha seguido siendo afluente del mundo financiero general.

Dentro de esta red de restricciones, sin embargo, el movimiento cooperativo ha actuado donde ha podido llevar a cabo actividades exitosas con beneficio económico y una función social orientada al mejoramiento de la calidad de la vida de sus socios.

## A. ESTADO Y COOPERATIVISMO

En este capítulo se intenta mostrar someramente algunos elementos de la relación entre el movimiento cooperativo colombiano y el Estado mediante el recuento de algunos momentos claves. Especialmente interesa la participación de los partidos políticos, la Iglesia, el diseño de política cooperativa y la definición de sus funciones por medio de la legislación respectiva y su aplicación. Se distinguen dos momentos cruciales

para definir la evolución del movimiento cooperativo: el cooperativismo local o atomizado y el cooperativismo integrado.

### 1. *El cooperativismo local: 1930-1960*

Sólo hasta 1931 se puede hablar del cooperativismo en Colombia como una institución económico-social. En los años precedentes habían surgido en el país ciertas formas de economía solidaria organizadas bajo la forma de sociedades mutuarías, que eran asociaciones y voluntarias de personas mediante las cuales se ofrecían servicios de salud, seguro familiar, defunción y ayuda en casos de emergencia de los socios. La primera de estas asociaciones, la Sociedad de Caridad, fue reconocida legalmente en Bogotá en 1889. El crecimiento de este tipo de organizaciones fue muy lento; en 1930 sólo existían ocho sociedades mutuarías.

El comienzo de siglo en el país estuvo marcado por significativos hechos en lo político, que determinaron un remezón en toda la estructura nacional. El largo período de guerras civiles llegaba a su fin y el proceso de configuración del estado nacional era un hecho. En lo económico, los inicios del incipiente proceso de industrialización y el auge de la actividad exportadora, especialmente de café, determinaron un crecimiento importante de la población en las ciudades y el surgimiento de un proletariado industrial y de una clase media cuantitativa y cualitativamente distinta a la de fines del siglo XIX; "eran pequeños industriales que podían beneficiarse del crédito bancario y de la energía eléctrica, comerciantes de modesto capital para los cuales se abrían negocios como el de la distribución del café y de las manufacturas, gentes con alguna calificación técnica, profesionales y funcionarios del Estado. Todos ellos recibían el influjo de la relativa expansión económica y del fenómeno de la urbanización"<sup>1</sup>. En este contexto, en el que la movilidad social era una posibilidad real, el debate político se hace intenso, las tesis socialistas toman fuerza en sectores del Partido Liberal, "las demandas que formulaban las clases populares encontraban acogida estimulante en intelectuales y políticos"<sup>2</sup>. Es el período de Uribe Uribe, de la creación del Partido Socialista que en su programa de 1919 planteaba que "la base de acción de los sindicatos obreros... será el establecimiento de las Cajas de Ahorro, Montes de Piedad, Cooperativas de Consumo, habitaciones, de seguros de vida o de enfermedad, instrucción popular, etc."<sup>3</sup>.

La Iglesia Católica, bajo cuyo influjo se habían creado algunas asociaciones populares que devinieron en sociedades mutuarías, especialmente en Antioquia desde mediados del siglo XIX, creó entre 1920 y 1930 el movimiento Acción Social Católica, por medio del cual se procuró centralizar la multitud de organizaciones obreras existentes, alrededor de actividades piadosas y comunitarias, entre las que se destacaba el fomento a la creación de organismos cooperativos<sup>4</sup>.

El período comprendido entre 1927 y 1930 se caracterizó por una extrema agitación social, cuando ya se empezaban a sentir los efectos de la crisis económica mundial. En Colombia, la crisis se reflejó fundamentalmente en la disminución del flujo de capitales externos, en la baja en el precio y volumen de las exportaciones de café y en la disminución sustancial de las importaciones.

Las consecuencias de la crisis fueron determinantes para el proceso de desarrollo del país. Las principales fueron: "el desempleo masivo especialmente en el sector de obras públicas que estaba financiado con los empréstitos externos, una caída brusca de los salarios y del nivel general de precios, y una desmovilización acentuada de la lucha reivindicativa"<sup>5</sup>.

En esas circunstancias, el menguado poder de compra y las restricciones en la oferta de productos básicos fueron los problemas centrales de la agitación popular. El Gobierno decidió actuar directamente en la solución del conflicto y sobre la base del informe presentado en 1927 por un Comité encargado de proponer fórmulas para hacer frente al acaparamiento y a la carestía —que proponía la creación de cooperativas de producción y de consumo—, "dispuso abrir un concurso en el Ministerio de Industria para la presentación de un estudio práctico sobre la manera cómo se constituyen y funcionan dichas cooperativas, y sobre los efectos de ellas en el comercio de víveres, a la vez que un modelo de estatutos para su organización"<sup>6</sup>.

<sup>1</sup>Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia: 1849-1914*, tomo 1, Bogotá, Tercer Mundo, 1980.

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>Miguel Urrutia, *Historia del sindicalismo en Colombia*, Bogotá, La Carreta, 1978.

<sup>4</sup>Alberto Mayot, *Ética, trabajo y productividad en Antioquia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1984.

<sup>5</sup>Victor Moncayo y Fernando Rojas, *Luchas obreras y políticas laborales en Colombia*, Bogotá, La Carreta, 1978.

<sup>6</sup>Juan M. Agudelo, *Proyecto de ley sobre sociedades cooperativas*, Bogotá, Imprenta Nacional, 1930.

El estudio correspondiente y el proyecto de ley fueron presentados por Juan María Agudelo, surgiendo así la Ley 134 de 1931, primera ley cooperativa de Colombia.

En ese momento el Estado otorgó un primer y decidido impulso al cooperativismo. En la difícil coyuntura creada por la crisis económica mundial de los años treinta, el Estado entró a legislar sobre la materia como forma de atender fenómenos coyunturales de carestía de la vida y acaparamiento. En este sentido se puede decir que la Ley 134 de 1931 fue precursora del cooperativismo en el país, pues creó el movimiento cooperativo. En los años precedentes, surgieron la pequeña y mediana industria y se fraccionó el artesanado, con lo que el cooperativismo se enfrentó a una coyuntura importante que pudo haber facilitado la generación de un movimiento económico de importancia. La ley se centró en el fomento de las cooperativas de crédito y consumo y marcó así una tendencia del sector en Colombia. En el sector productivo mismo no surgieron formas asociativas de importancia: el cooperativismo apareció al lado de la empresa capitalista y como apéndice de los sindicatos en los centros urbanos. En algunos casos, las organizaciones cooperativas surgieron como contraposición a la actividad sindical (por ejemplo, las formas asociativas impulsadas por la Iglesia Católica), como medio para contrarrestar la influencia política del recién creado Partido Obrero.

En 1932 se creó la Superintendencia Nacional de Cooperativas encargada de ejercer el control y la vigilancia del sector. En esta primera fase, la Superintendencia actuaba como una división en el Ministerio de Trabajo, pero posteriormente fue adscrita a otros ministerios: Economía Nacional, Comercio e Industria y Fomento<sup>7</sup>.

Las primeras cooperativas que se fundaron en el país surgieron de algunas asociaciones de empleados en Bogotá, Barranquilla y Medellín, ciudades en que los efectos de la crisis fueron más graves. "Cuando se promulgó la Ley 134 de 1931, agiotistas hacían estragos con los sueldos míseros de los empleados oficiales. Cobraban hasta el veinte por ciento a los obreros y empleados en mutuos y a plazos reducidos"<sup>8</sup>.

Las asociaciones mencionadas constituyeron el fundamento inicial del movimiento cooperativo colombiano, lo cual explica que las primeras instituciones del sector en Colombia estuvieran en la actividad de crédito.

"La Cooperativa de Empleados de Antioquia se funda con dos mil quinientos pesos, prestados por el Departamento. Se dispuso que el socio siguiera pagando el diez por ciento, porcentaje que se distribuía así: dos por ciento, para gastos de administración y el ocho por ciento restante para acciones, así fue como los ahorros de los empleados y obreros de Antioquia, en menos de un año sobrepasaron los doscientos mil pesos. A medida que estas cooperativas prosperaban, fueron fundando secciones de consumo, de servicios especiales, pues en esa época las prestaciones sociales eran bastante escasas"<sup>9</sup>. Esto último explica por qué se desarrolló a su vez un cooperativismo multiactivo.

En los años siguientes a la expedición de la Ley Cooperativa, el país entró en una de las más ricas etapas de su historia. Con el término de la hegemonía conservadora y el ascenso del liberalismo al poder, se inició la "República Liberal", uno de cuyos gobiernos más importantes fue el de Alfonso López Pumarejo y su "Revolución en Marcha". La labor de modernización del Estado y de la vida económica del país requería el concurso de los sectores populares, apoyo obtenido por el Partido Liberal entre las masas obreras, mediante el fomento a la creación y fortalecimiento de los sindicatos desde el mismo Estado.

Antonio García ha señalado que en esa época "se promueven desde arriba, dos formas institucionales de organización social: los sindicatos como instrumento de racionalización de las relaciones entre patronos y trabajadores y las cooperativas como mecanismos auxiliares de operación económica dentro de un sistema capitalista de mercado"<sup>10</sup>.

En el cuadro 1 del anexo se puede apreciar cómo evolucionaron el sindicalismo y el cooperativismo en los primeros 40 años del presente siglo. Entre 1909 y 1929 sólo existían 109 sindicatos reconocidos y siete sociedades mutuarías. El impulso otorgado por el Estado a la organización sindical y a la actividad cooperativa incrementó su número: en 1937 existían ya 464 asociaciones sindicales reconocidas y se habían creado 84 entidades en el sector de la economía solidaria.

<sup>7</sup>Leonardo Ortiz, *Cooperativismo y régimen político en Colombia*, s.p.i., 1985.

<sup>8</sup>J. Francisco Sierra, *Cooperativismo colombiano*, Bogotá, Temis, 1980.

<sup>9</sup>*Ibid.*

<sup>10</sup>Antonio García, *Las cooperativas agrarias y el desarrollo de Colombia*, Bogotá, Colatina, 1976.

<sup>11</sup>Molina, *op. cit.*

El fenómeno obedeció a un claro viraje en la dirección del Estado. Como es sabido, 1930 fue el año de ascenso al poder del Partido Liberal, cuyo caudal de reformas hacía indispensable buscar el apoyo de los más amplios sectores de la población. Este interés del partido de gobierno se plasmó en su plataforma política. En el programa del Partido Liberal aprobado en 1935, se dejaba claramente explicitado el interés en la intervención estatal en las áreas de la economía que más se acercaban al sentimiento de los sectores populares: "El partido intervendrá en el fenómeno de la distribución en el sentido de impedir la especulación y de liberar a las aldeas y poblaciones de la usura de los intermediarios y prestamistas, a la vez que fomentará el establecimiento de cooperativas de venta y consumo"<sup>11</sup>. La importancia del tema se hizo ver en el período de Eduardo Santos (1938-1942) cuando "se crea el Fondo Cooperativo Nacional como un organismo estatal de crédito y desarrollo Cooperativo"<sup>12</sup>.

El otro momento histórico en que puede apreciarse la acción del Estado como motor del cooperativismo es el año 1945, durante el segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo, cuando se convocó el Segundo Congreso Cooperativo. "Ha sido voluntad de las cooperativas y del gobierno, celebrar un Congreso Cooperativo Nacional que congregue a todas las fuerzas vivas de la cooperación colombiana, que muestre al país el vigor y la capacidad del cooperativismo y que realice un programa serio y eficaz, acorde con las más apremiantes necesidades de nuestro movimiento... Debemos consignar el concepto de que en Colombia donde el Estado ha sido el supremo motor de las revoluciones sociales, y el máximo sostén de ellas, no cabe sacar de su órbita de influencia un movimiento que debe al Estado y a su acción parte importantísima de su actual prestigio y desarrollo. La discusión debiera plantearse aquí en estos terrenos: Cómo se capacita al Estado para atender en forma más honda y definitiva al engrandecimiento de una obra, fundamental como pocas, en el plano económico-social"<sup>13</sup>. La cita anterior, tomada de la convocatoria del Congreso Cooperativo, es un reflejo exacto de la estrecha relación entre el Estado y el cooperativismo. La situación económica del país en esa época difería notablemente de la presentada en la década anterior. La guerra mundial y sus consecuencias en el desarrollo industrial —dada la enorme dependencia de la industria nacional de los bienes importados y la inflación característica del período— minaron la capacidad de gestión del gobierno y el apoyo de los grupos dominantes; surgieron en el país grandes grupos de presión: la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y la Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO), con lo que el equilibrio de las fuerzas sociales, bandera del gobierno liberal, tendió a disminuir. Gerardo Molina anota cómo esta situación llevó al Gobierno a buscar apoyo en los sectores populares y específicamente entre la clase obrera a través de las organizaciones sindicales: "sobre un total de 1 645 sindicatos registrados oficialmente en 1947, 172 fueron creados en 1944, 441 en 1945 y 116 en 1946"<sup>14</sup>. La legislación laboral en el período tuvo notables avances y en ese sentido es posible hablar del apoyo decidido del gobierno al movimiento cooperativo. En el Congreso Cooperativo, el Presidente López, además de destacar la importancia del sector, hizo hincapié en el problema del crédito a los sectores populares y reiteró la directriz del movimiento cooperativo hacia las actividades de ahorro y crédito, obvia respuesta a un movimiento que se generó al lado de las empresas capitalistas y paralelo a la actividad sindical como complemento en ámbitos en que no existía actividad institucional alguna.

Al finalizar el segundo gobierno de López Pumarejo, el país entró en una de las etapas más críticas de su historia. La tensión en el sector agrario, reprimida desde los años treinta por el relativo fracaso de los intentos de reforma del Partido Liberal, llegó a un punto crítico. Las expectativas generadas por la ley 200, de 1936, por cuanto ésta pretendía modificar sustancialmente la estructura agraria del país, se rompieron en 1946 al cumplirse los diez años estipulados por la ley para poner en producción los terrenos no cultivados. Por otro lado, los efectos de la guerra mundial se hacían sentir en una aguda inflación y en una mengua de la actividad exportadora, lo que disminuía aún más la capacidad de maniobra del Gobierno, ya muy débil políticamente. Entre 1945 y 1948 el costo de vida obrero pasó de un índice de 100 a 154.4<sup>15</sup>. Ante la ola de tomas de tierras, el gobierno conservador inició una escalada represiva que dio inicio al período que se ha denominado "la violencia", en que las luchas políticas a nivel regional y las difíciles condiciones económicas hicieron que el país enfrentara la más dura guerra civil del presente siglo.

Al asumir el poder, el gobierno conservador debió afrontar los resultados de más de 15 años de reformas

<sup>12</sup>Ortiz, *op. cit.*

<sup>13</sup>Segundo Congreso Nacional de Cooperativas, Bogotá, Pax, 1945.

<sup>14</sup>Molina, *op. cit.*

<sup>15</sup>Pierre Gilhodes, *Las luchas agrarias en Colombia*, Bogotá, La Carreta, 1974.

liberales en el campo laboral, tributario y agrario. Lo agudo del conflicto llevó a la radicalización de un ala del Partido Liberal, acaudillada por Jorge Eliécer Gaitán, quien "organizó una campaña cívica de resistencia a las tácticas violentas y formuló una plataforma de gobierno en la que recomendó la reestructuración del campo sobre la base de cooperativas"<sup>16</sup>. En efecto, el programa de Jorge Eliécer Gaitán, aprobado en la Convención Liberal de 1947, planteaba en su artículo xxxiv: "El liberalismo es partidario de la creación en gran escala de la producción agrícola de los pequeños propietarios, con explotación racionalizada, dirigida, financiada y distribuida por las cooperativas. A través de dichas entidades se adelantará la adjudicación de tierras para los mismos fines anteriores"<sup>17</sup>.

En la última fase de este período (1948 a 1960), el cooperativismo continuó su desarrollo cuantitativo. Se destacó la expedición durante la dictadura del General Gustavo Rojas Pinilla (1953-1957) del decreto 1646 de 1954, que en su artículo 7 decía: "El Ministerio de Educación Nacional implantará la enseñanza de la doctrina cooperativa en la escuela primaria, secundaria y profesional y fomentará la fundación de cooperativas escolares"<sup>18</sup>.

En el cuadro 2 del anexo se presenta un balance del desarrollo del movimiento cooperativo, en cuanto a número de entidades y socios cooperadores. Como puede observarse, el movimiento alcanzó un importante desarrollo que está estrechamente correlacionado con el desarrollo económico del país en su fase de industrialización y, a su vez, con el desarrollo del sindicalismo propiciado por los gobiernos liberales.

Si se observa en el cuadro 3 del anexo el período 1933-1960, se pueden apreciar claramente los momentos de auge y receso del movimiento cooperativo. De cuatro cooperativas con 1 807 socios en 1933, se pasó a 425 cooperativas con 234 392 socios en 1960, con una clara disminución del ritmo de crecimiento en términos absolutos desde 1952 en adelante. En su estudio sobre el cooperativismo colombiano, Rojas y Urrea han formulado una interesante hipótesis que contribuye a aclarar este problema: "Si el cooperativismo se desarrolla en las empresas industriales y otras actividades que forman parte de la industrialización de bienes de consumo, la cual llega a su punto máximo entre 1950 y 1953, la reducción del número de cooperativas estaría en relación con el agotamiento de este tipo de industrialización, ya que predominan las cooperativas de empresa en el período. En cambio, el crecimiento en el número de socios, no es más que la consolidación de aquellas cooperativas de empresa, que selectivamente permanecen en todo el período"<sup>19</sup>.

Si bien es innegable el crecimiento que en términos cuantitativos experimentó el sector cooperativo en estos años como mecanismo de asociación de intereses o de complementación de la acción del Estado, no es menos cierta también su escasa influencia dentro de la actividad económica general, en la generación de empleo y en la cuantía del aporte al producto interno bruto. El ideal cooperativo de la democracia y la autonomía se diluyó claramente en el proceso de formación del cooperativismo por la estrecha dependencia de éste con el Estado. La línea de actividad económica del cooperativismo en este período no siguió una directriz de especialización; por el contrario, se tendió hacia un cooperativismo de servicios múltiples. En el trabajo citado de Rojas y Urrea se presentan datos sobre el volumen de operaciones de las cooperativas existentes en 1948, según el carácter de estas operaciones. El 62.2% del valor de las operaciones se concentraba en las actividades de consumo, crédito y venta de productos, mientras que en la producción agrícola sólo se realizaba el 0.2% del total de operaciones<sup>20</sup>.

Lo anterior refleja lo que ya se había señalado acerca de la existencia de un cooperativismo muy dinámico. "De esta manera no se experimentó la necesidad de la integración del sistema cooperativo, puesto que la expansión y la fuerza se conciben a partir de la cooperativa misma, afirmando en consecuencia un localismo desarticulador. Esta tendencia es la contrapartida lógica de la acción centralizadora del Estado. Con ella la autonomía del movimiento cooperativo se concibe predominantemente con la afirmación local de la cooperativa y no como la integración nacional de líneas especializadas de acción cooperativa. Por ello también los organismos de segundo grado no encuentran condiciones adecuadas para conformarse"<sup>21</sup>. En el período

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Molina, *op. cit.*

<sup>18</sup> Ortiz, *op. cit.*

<sup>19</sup> José María Rojas y Fernando Urrea, "Tendencias del movimiento cooperativo colombiano", *Revista Cooperativismo y Desarrollo*, N<sup>os</sup> 1 y 2, Bogotá, Instituto de Economía Social y Cooperativismo (INDESCO), febrero de 1985.

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> José María Rojas, "El movimiento cooperativo en Colombia", *Temas Colombianos: aspectos y problemas de una política de desarrollo*, Bogotá, Universidad Nacional, CUD, 1973.



hubo tres intentos de integración nacional del movimiento cooperativo: en 1948 se constituyó la Unión de Cooperativas de Colombia (UNICOP); en 1951 la Liga Nacional de Cooperativas (LINALCO), y en 1954 la Alianza Cooperativa Colombiana (ALICOOP), creada en el V Congreso Nacional de Cooperativas.

Leonardo Ortiz<sup>22</sup>, ha citado un estudio realizado por la Contraloría General de la República en 1955, sobre actitudes del colombiano frente a algunos problemas de la vida económica. Al ser interrogados sobre la cuestión cooperativa 40% de los encuestados manifestaron no tener interés en el sistema cooperativo y 39.1% manifestó abiertamente su desconfianza hacia el sistema. El estudio concluye "que el cooperativismo aumenta pero no interesa a los colombianos y esa aversión aumenta a medida que asciende la edad, el salario y el nivel cultural":

Todo lo anterior demuestra que la política cooperativista requería un severo replanteamiento que sólo podría llevarse a cabo en la medida en que se crearan las condiciones para una gran campaña de educación cooperativa, que se gestaran acciones espontáneas de asociación solidaria y que se diera paso a un movimiento cooperativo especializado e integrado, encargado de liderar este proceso.

La coyuntura nacional que se abrió paso desde comienzos de 1958 con la creación del Frente Nacional y el decidido impulso que éste dio a los procesos de planificación del desarrollo, determinaron nuevos contextos para el sector de la economía solidaria. Los procesos que vivió el país en lo demográfico, en lo social, en lo educativo y en lo económico, garantizaron, si no la autonomía, por lo menos un campo de acción amplio para que el cooperativismo pudiera inscribirse en la corriente que lo define como parte integral de una estrategia de desarrollo económico, político y social.

## 2. El cooperativismo integrado: 1960-1985

El Frente Nacional surgió como un pacto entre los partidos políticos mayoritarios —el liberal y el conservador— para poner fin a la dictadura e iniciar una etapa de concordia nacional con la eliminación de los focos de violencia partidista y de tensión social.

El énfasis de este viraje, en cuanto a una nueva política frente a los sectores populares, se reflejó en el Programa del Frente Nacional en el que se planteó: "Nuevas y fecundas asociaciones, propicias al mejor desenvolvimiento del hombre, deben reemplazar también entre nosotros el aislamiento inorgánico que nace del individualismo rígido. Formas jurídicas y económicas de socialización, expresión de la solidaridad que existe en el seno de la comunidad entre las personas que ejercen actividades semejantes; el sindicato, la asociación gremial, la cooperativa para la producción, el mercadeo o el consumo, la acción comunal, conducirán a dar mejor textura y solidez a la sociedad colombiana y enriquecerán las posibilidades de progreso y bienestar para sus miembros".

El primer gobierno de este ensayo bipartidista fue el de Alberto Lleras Camargo (1958-1962). Como parte del proceso de pacificación del país se hizo especial hincapié en la promoción de las actividades comunitarias y las formas asociativas, y especialmente, dentro de la perspectiva de la Alianza para el Progreso, en la reestructuración del sector agrario. "Para romper el ominoso círculo de la miseria, hay que repartir equitativamente la riqueza potencial improductiva: la tierra"<sup>23</sup>, afirmaba el Presidente Lleras Camargo al evaluar sus primeros meses de gobierno. A todo el proceso de la reforma agraria y las formas asociativas que generó se hará referencia en un acápite especial.

En esa época el cooperativismo entró en la fase más dinámica de integración de toda su historia. En 1959 se creó la Unión Cooperativa Nacional (UCONAL), como organismo cooperativo de segundo grado, promovido por la Iglesia Católica y el sindicalismo conservador agrupado en la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC) y con el apoyo de la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID) y la Credit Union National Association (CUNAMUTUAL). En 1960, durante el congreso de cooperativas se creó la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), que se constituyó en "el organismo de dirección, integración, fomento, promoción y divulgación del cooperativismo colombiano"<sup>24</sup>. Cuando se haga referencia al problema específico de la integración cooperativa, se ampliarán aspectos relevantes de estas dos entidades.

Como ya se anotó, la preocupación del gobierno en la promoción de formas asociativas fue la

<sup>22</sup>Ortiz, *op. cit.*

<sup>23</sup>C. Alberto Lleras, *Sus mejores páginas*, s.p.i.

<sup>24</sup>Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), *Esbozo sobre cuarenta años de cooperativismo colombiano*, Bogotá, 1971.

consecuencia de un propósito político evidente: "Cree el gobierno que a las comunidades campesinas hay que llevar una acción diferente y más activa que la que el Estado puede lograr, fomentando hasta el máximo la capacidad de cooperación de los vecinos de cada municipio, bajo la dirección de sus conductores naturales, para promover una vida nueva y mejor; es una necesidad de orden público social. En una ley, ya vigente, se abre camino para estimular oficialmente, no para dirigir ni para sustituir el esfuerzo particular, la colaboración de los vecinos de cada municipio, que agrupados en puntos comunales puedan aumentar y mejorar las escuelas, organizar la comunidad de los escolares, construir y atender los establecimientos hospitalarios, administrar las aguas con equidad, perfeccionar los sistemas agrícolas, construir carreteras vecinales y puentes, organizar cooperativas, fomentar los deportes y los espectáculos de recreación y cultura"<sup>25</sup>. En el Plan de Desarrollo Económico y Social presentado por el Gobierno en 1962, se planteaba la importancia del cooperativismo de vivienda como un instrumento importante en la política estatal de construcción de viviendas. Igualmente se destacaba la promoción, a través de la ley de Reforma Agraria, de la creación de cooperativas agrarias. En 1962, surgió la Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo Social (COOPDESARROLLO), impulsada especialmente por UCONAL y la Unión de Trabajadores de Colombia, que a través de los recursos de capital de las cooperativas y los sindicatos, se encargaría del otorgamiento de créditos al sector cooperativo.

En el período 1962-1966, bajo el gobierno de Guillermo León Valencia, se expidió una nueva ley de cooperativas, el decreto ley 1 598 de 1963, que se constituyó en el decreto básico de la legislación cooperativa colombiana, por cuanto definió las características de una cooperativa de la siguiente manera: "Es cooperativa toda asociación voluntaria de personas en que se organicen esfuerzos y recursos, con el propósito principal de servir directamente a sus miembros, sin ánimo de lucro, siempre que reúna las siguientes características básicas:

- "a) Que el número de socios sea variable, el capital variable e ilimitado y la duración indefinida;
- "b) Que funcione de acuerdo a principios de autonomía democrática;
- "c) Que asegure la igualdad de derechos y obligaciones de los socios, sin consideración a sus aportes de capital;
- "d) Que los excedentes cooperativos se distribuyan entre los socios en proporción a las transacciones que cada uno realice con la sociedad, o a la participación en el trabajo, según el tipo de cooperativa que se trate;
- "e) Que el interés al capital cuando sea reconocido no sea superior al 6% anual;
- "f) Que se proponga impulsar permanentemente la educación"<sup>26</sup>.

Es importante destacar que la ley en este caso se sustentaba en un movimiento cooperativo en ascenso, con organismos de integración de carácter estable, al contrario de la ley de 1931, que como se anotó, precedió al movimiento mismo. Así, se puede hablar de una conciencia dentro del movimiento cooperativo "acerca de problemas graves y de algunas posibilidades de enrumbar el proceso. Es así como se da una participación, no de base, sino elitaria, de los cooperólogos en la elaboración del texto de la ley"<sup>27</sup>.

En 1963 se dictó el decreto 1 629, por el cual se reorganizó la Superintendencia Nacional de Cooperativas y se expresó el concurso del Estado para la creación de un Instituto Nacional de Fomento Cooperativo.

En 1964 se creó la Unión Cooperativa Agraria Nacional (UCOPAN) como línea de integración de los procesos cooperativos que se venían gestando en el campo.

El período 1958-1966 fue muy importante en cuanto al auge alcanzado por las diferentes formas de asociación voluntaria. A continuación se podrá apreciar en el cuadro 3 del anexo cómo evolucionaron en ese período las cooperativas y las juntas de acción comunal. Estas últimas se constituyeron en el eje prioritario de la política comunitaria del Frente Nacional, dirigida a canalizar la inquietud popular por medio de mecanismos organizativos en los que el Estado tenía una alta injerencia.

En este período, la base cooperativa se multiplicó casi 3.7 veces y el número de entidades 4.4 veces, lo que permite suponer que hubo un crecimiento importante del sistema en su conjunto. Surge una duda al comparar el número promedio de socios en cada uno de los años: la tendencia creciente entre 1958 y 1962 a

<sup>25</sup>C. Alberto Lleras, *op. cit.*

<sup>26</sup>Decreto 1 598 de 1963.

<sup>27</sup>Rojas, *op. cit.*

incrementar el número de socios por cooperativa, que llegó a un promedio de 584 socios, comenzó a descender, y en 1966 el promedio era de sólo 396 socios. Lo anterior puede obedecer a la existencia de una estructura temporal determinada por el paso de un cooperativismo de múltiples servicios a un cooperativismo de línea especializada, lo que probablemente determinó una necesaria reestructuración que contribuyó a multiplicar las entidades. Podría también aventurarse la hipótesis de que hubo un exceso de entidades surgidas al amparo de la legislación cooperativa en el período, legislación que procuró fomentar el cooperativismo mediante incentivos crediticios y tributarios.

La extensión de la base cooperativa a que se ha hecho referencia y la que le siguió en los años subsiguientes es atribuible en gran medida a los nuevos procesos sociales que se estaban generando en el país: la migración del campo a la ciudad y la urbanización creciente, la expansión del sistema educativo, la terciarización de la actividad económica, el tránsito hacia la gran industria y la modernización del Estado, fueron factores todos que contribuyeron a generar un potencial cooperativo enorme, especialmente entre las clases medias en ascenso en las ciudades medianas y grandes. Por otro lado, los proyectos de reforma agraria nutrieron un proceso de cooperativismo agropecuario impulsado directamente desde las instancias estatales.

Para mantener y acrecentar su ritmo de desarrollo la economía solidaria necesitaba nuevos elementos de apoyo institucional, especialmente en materia de crédito de fomento, que era uno de los estrangulamientos existentes. A tal fin, el gobierno nacional constituyó en 1968 el Instituto Nacional de Desarrollo y Financiamiento Cooperativo (FINANCIACOOP), como entidad de segundo grado, de carácter auxiliar del cooperativismo, la cual “tendrá como finalidad satisfacer las necesidades crediticias de los socios y propender al desarrollo económico del movimiento cooperativo”<sup>28</sup>. El mencionado Instituto, cuya creación estaba prevista desde 1963, entró a servir de intermediario del cupo de redescuento otorgado al sector cooperativo, lo que ocasionó serias divergencias en el seno del cooperativismo integrado. En su obra citada, Ortiz hace referencia a las opiniones de un dirigente de UCONAL al respecto: “La buena intención de fortalecer el naciente instituto suprimió el acceso directo al redescuento en el Banco de la República que habían ganado las cooperativas tras muchos esfuerzos”<sup>29</sup>. En cuanto a FINANCIACOOP, es interesante anotar que en 1971 hubo un intento del gobierno por convertirlo en instituto descentralizado, operación que hubo de revisarse unos meses después, ante la presión de los organismos cooperativos.

En esa época surgió en el país otra importante y sólida experiencia cooperativa entre los caficultores. Liderados por la Federación Nacional de Cafeteros, los propietarios de las fincas productoras de café organizaron las cooperativas de caficultores a fin de obtener para sus afiliados insumos, crédito y asistencia técnica, y de servir como canalizador primario del mercadeo del café. “La capacidad económica de estas cooperativas se puede entrever a través del volumen de sus operaciones: para el año 1970 ... Había 38 cooperativas, cuyas operaciones ascendieron a 1 873 millones de pesos, lo cual da un promedio de 49.2 millones por cooperativa”<sup>30</sup>.

En 1968 se expidió el decreto 2 059 que se constituyó en el decreto reglamentario de la ley 1 598 de 1963, que en conjunto constituyen el marco jurídico de desenvolvimiento del movimiento cooperativo. En este mismo período, la Superintendencia Nacional de Cooperativas inició una acción sobre el sector cooperativo ya constituido con el fin de corregir incongruencias generadas por la aparición, al amparo de una permisiva y beneficiosa legislación, de gran cantidad de cooperativas que obtenían personería jurídica con el solo fin de aprovechar los beneficios crediticios y tributarios de que gozaba el sector cooperativo.

Esta acción saneadora se reflejó claramente en el número de entidades existentes que registran las estadísticas de la Superintendencia de Cooperativas, que sólo llegaban a 1 520 en 1968, esto es, 15% menos que en 1966 (1 802). En 1970, al contrario de lo que se anotó anteriormente, el promedio de socios por cooperativa se elevó, pues el número de socios ascendió a 982 299, es decir un promedio de 646 socios por cooperativa. Esto parece confirmar la hipótesis utilizada al analizar la evaluación cuantitativa del período 1958-1966. En efecto, el bajo promedio de socios existente en 1966 (396) debilitaba la tendencia hacia la democratización —ideal cooperativo por excelencia— existente durante el período. El saneamiento del movimiento cooperativo emprendido entre 1966 y 1970 parece haber eliminado los vicios, amparados en una

<sup>28</sup> ASCOOP, *op. cit.*

<sup>29</sup> Carlos Niño, *Reseña histórica de las cooperativas de crédito en Colombia*, Bogotá, UCONAL, 1981.

<sup>30</sup> Rojas, “El movimiento cooperativo...”, *op. cit.*

legislación que por los beneficios que ofrecía permitió la generación de entidades cooperativas "piratas" con muy escaso número de afiliados.

Frente a este fenómeno Rojas y Urrea plantean la existencia de una tendencia a la concentración en el sector cooperativo: "La concentración dentro del sector cooperativo estuvo precedida de un rápido aumento en el número de cooperativas, resultado de las tendencias de incorporación de otros grupos sociales, hasta comienzos de la década del 70, cuando tiende de nuevo a decaer el número de cooperativas, mientras el número de socios, el capital social y el volumen de operaciones continúa su rápido crecimiento"<sup>31</sup>. Del mismo modo, los autores definen el movimiento integracionista a partir de 1960 como un resultado de la "concentración monopólica". Afirman que "no podemos analizar gratuitamente la formación de Federaciones o Asociaciones en función exclusiva de la doctrina cooperativa o de la acción decisiva de algunos individuos, más bien a partir de las tendencias objetivas de concentración en el propio movimiento"<sup>32</sup>.

El período siguiente 1970-1976, bajo el mandato de Misael Pastrana Borrero, se caracterizó por una reorientación general de las políticas estatales en el sentido de cerrar el paso al reformismo instaurado en los gobiernos anteriores. Clara muestra de ello fue el cambio radical registrado en la política de Reforma Agraria, sellada con el Acuerdo de Chicoral, y las leyes 4ª y 5ª que propiciaron el desarrollo capitalista del campo, obviando el problema de la tenencia y distribución de la tierra. Esto constituyó un vuelco total del fenómeno del cooperativismo agrario, pero abrió perspectivas a nuevas formas asociativas agrarias que se venían desarrollando y que cobraron fuerza al amparo de la nueva legislación.

En Plan de Desarrollo formulado por el gobierno bajo el nombre de "Las cuatro estrategias" pretendía, mediante mecanismos de generación de empleo y apertura del sector externo, dinamizar el desarrollo capitalista, estimulando los que se consideraban los sectores de más amplia perspectiva, por ejemplo, la construcción de viviendas.

El diagnóstico que a la fecha se realizó sobre el sector cooperativo expresaba claramente el sentir del momento con respecto a su importancia en el desarrollo nacional: "Generalmente se acepta, por parte de los organismos del Estado la importancia de las organizaciones de base, sean éstas usuarios, campesinos, Juntas de Acción Comunal, Cooperativas o Sindicatos. Pero las actividades parciales de cada organismo comprometido con las distintas asociaciones, tomado en forma individual, no trasciende al nivel de los planes y políticas del desarrollo nacional. Lo anterior ha conducido, en la práctica, a mantener una situación de marginalización del desarrollo comunitario y asociativo con respecto a las políticas de desarrollo, dándoles un tratamiento residual a través de algunas dependencias administrativas y con limitada capacidad de Acción"<sup>33</sup>.

Desde 1971, el Ministerio de Educación Nacional inició una importante labor de promoción de colegios-cooperativas. Como resultado de esta iniciativa en 1978 llegaron a 283 los establecimientos de este tipo, con un total de 71 312 alumnos matriculados.

En 1975 se abrió una etapa muy próspera para el sector cooperativo. El Plan de Desarrollo denominado "Para cerrar la brecha", presentado por el gobierno de Alfonso López Michelsen, tenía como objetivo central "lograr un crecimiento de la economía que haga posible la creación masiva de empleo productivo y, por lo tanto, beneficie de manera especial al cincuenta por ciento más pobre de la sociedad colombiana. Para lograr este propósito no es suficiente una alta tasa de crecimiento de la producción. Es necesario cambiar la calidad del crecimiento para asegurar que éste transforme el estilo de vida de este estrato de la población"<sup>34</sup>. Fue fundamental dentro del plan el tratamiento del problema agrario. La política para el campo, bajo el nombre de programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), pretendía, por medio de un conjunto de acciones integradas, lograr el aumento de la producción de los alimentos de consumo masivo y el otorgamiento de servicios públicos básicos a la población que habitaba en las zonas de mayor concentración minifundista.

El diagnóstico determinó que el mercado, la salud y la educación eran áreas prioritarias de acción del crédito y de la asistencia técnica. En cuanto al mercado el programa se proponía estimular "la organización de los productores, en particular de los pequeños y medianos, para comercializar en conjunto, a través de cooperativas, a otras formas asociativas. Esto tenderá a racionalizar la fase de acopio y a concentrar la oferta de

<sup>31</sup>Rojas y Urrea, "Tendencias del movimiento...", *op. cit.*

<sup>32</sup>*Ibid.*

<sup>33</sup>Departamento Nacional de Planeación, *Las cuatro estrategias*, Bogotá, 1972.

<sup>34</sup>Departamento Nacional de Planeación, *Para cerrar la brecha: plan de desarrollo social, económico y regional 1975-1978*, Bogotá, 1975.

productos. Este programa está acompañado de investigación y promoción de métodos sencillos de almacenamiento en las zonas productoras<sup>35</sup>.

En 1975 se firmó un convenio entre el gobierno colombiano y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) con miras a la elaboración del Plan de Desarrollo del sector cooperativo. Producto de esta primera experiencia fue el Primer Censo Nacional de Cooperativas, realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en ese mismo año.

En los años siguientes se emitió una gran cantidad de decretos y resoluciones, destinadas a estimular el crédito de fomento cooperativo y a canalizar a través de las entidades cooperativas algunos subsidios establecidos por el gobierno. Por la política misma expresada en el plan de desarrollo, las líneas de actividad cooperativa que más se desarrollaron en el período fueron las de producción, trabajo, mercadeo y consumo.

Entre 1970 y 1978 el número de cooperativas existentes en el país pasó de 1 520 a 2 225, y el número de socios de 798 369 a 1 150 802.

Entre 1978 y 1982, si bien el sector cooperativo no se incluyó explícitamente dentro del Plan de Desarrollo (Plan de Integración Nacional) en la administración se reflejó la voluntad política de continuar con la tarea propuesta de llevar a cabo el Plan de Desarrollo Cooperativo, cuya concentración se había realizado durante el gobierno anterior.

La política social del Plan de Integración Nacional se caracterizó por la búsqueda de una mayor eficiencia en la inversión realizada por el Estado en los sectores de trabajo, educación y salud, mediante una reasignación de los recursos existentes, y un énfasis en los programas de generación de empleo, especialmente en el sector informal urbano y en la descentralización del gasto en el sector social.

La política cooperativa fue claramente expresada por el gobierno nacional al plantear como: "los diagnósticos preliminares del sector cooperativo señalan que actualmente éste no se ubica dentro de la nueva concepción de la política social del PIN. Ello se debe básicamente a que el sector, en general, ha servido como instrumento de redistribución de ingresos hacia grupos poblacionales de ingresos medios, ha concentrado su actividad alrededor de formas de consumo, ahorro y crédito, presenta una población afiliada con ingresos superiores al promedio de la fuerza laboral y se caracteriza por una baja eficiencia interna y poca generación de empleo ... con esta particularidad se hace necesario que la política de fomento del sector cooperativo varíe el énfasis de su desarrollo, para que éste se convierta en un instrumento de la nueva política social"<sup>36</sup>. Más adelante se hará referencia a los diversos elementos del diagnóstico del sector cooperativo colombiano.

En este período la base pragmática de la acción del Estado en cuanto al fomento del cooperativismo, fue el Decálogo de la Nueva Política Cooperativa, elaborado en marzo de 1980 por un comité interinstitucional integrado por el Departamento Nacional de Planeación, la Secretaría de Integración Popular de la Presidencia, la Superintendencia Nacional de Cooperativas, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Agricultura, el Consejero Económico de la Presidencia, y expertos de las Naciones Unidas. El Decálogo Cooperativo sería la base para la concertación del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.

A continuación se transcribe textualmente el Decálogo, por considerar que lo allí expresado contribuye a esclarecer la evolución posterior de la política cooperativista.

- "1. El gobierno reconoce que el cooperativismo tiene el potencial de convertirse en una herramienta eficaz para el mejoramiento económico y social del país y considera que ésta es una forma de organización socio-económica que, inspirada en el bien común, puede contribuir a resolver los problemas que enfrenta la Nación.  
Por ello, el Gobierno otorga significativa importancia a la voluntad expresada del cooperativismo de conformar durante la próxima década un sector integrado de economía solidaria.
- "2. El sector cooperativo, integrado por cooperativas y otras formas asociativas, debe actuar como un mecanismo complementario a las acciones del Gobierno en el campo social, pues sus propios ideales y objetivos lo llaman a esa tarea. Dentro de las limitaciones que impone la actual escasez de recursos, el Gobierno compromete su acción para estimular y apoyar los esfuerzos del sector cooperativo que tienda al logro de los propósitos de la nueva política social.
- "3. El movimiento cooperativo deberá en un futuro, dentro de los lineamientos anteriormente expuestos,

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>Departamento Nacional de Planeación, *Planes de desarrollo en Colombia*, Bogotá, 1981 (mimeo).

fundamentar su expansión en la generación interna de recursos propios, lo cual implica el que las cooperativas y formas asociativas existentes alcancen mayores niveles de eficiencia y rentabilidad económica.

- "4. Entre los propósitos del movimiento cooperativo debe estar el de aumentar progresivamente la oferta de bienes y servicios, contribuyendo de esta manera al incremento de la producción y el empleo. El apoyo concedido por el Estado se canalizará prioritariamente a cooperativas y otras formas asociativas vinculadas directamente a actividades productivas.  
Se dará también apoyo a las actividades de cooperativas de comercialización de productos agropecuarios y del sector informal urbano, y, en general, a todos aquellos dedicados a la producción de bienes y servicios.
- "5. El sector cooperativo deberá buscar la utilización de los recursos de fomento existentes. Para este propósito el Gobierno revisará las políticas, procedimientos y disposiciones legales vigentes con el fin de asegurar igualdad de acceso para las cooperativas y otras formas asociativas a los programas de fomento ya creados, eliminando obstáculos que puedan entorpecer el desarrollo cooperativo, y establecerá mecanismos coordinadores que permitan ejecutar en forma armónica los programas prioritarios de la Nueva Política en el campo económico.
- "6. El Gobierno deberá realizar los estudios pertinentes para actualizar la legislación que rige la constitución y funcionamiento de las sociedades cooperativas y otras formas asociativas, con el propósito del país y para facilitar el cumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo.
- "7. Se buscará lograr la acción coordinada de las entidades del Estado en una u otra forma vinculadas a la actividad de las cooperativas y otras formas asociativas. Se impulsará la creación del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas como instrumento de coordinación y apoyo del sector y se revisarán los actuales procedimientos para lograr mayor celeridad en los trámites administrativos y poner en práctica los principios de descentralización.
- "8. Se estudiarán medidas para lograr la canalización de los fondos provenientes de cooperación técnica internacional y ayuda externa a través de un fondo único, de tal manera que se evite la dispersión de esfuerzos y se asegure su eficiente utilización.
- "9. Las entidades competentes, dentro del marco de sus programas ordinarios, buscarán elevar el nivel técnico de quienes estén vinculados al sector cooperativo y extender ellos sus servicios de asesoría empresarial y ayuda técnica. Se estudiará la manera apropiada de vincular más estrechamente el sistema formal a la educación cooperativa.
- "10. Las cooperativas y demás formas asociativas para la participación de las actividades y beneficios del presente programa, deberán compatibilizar su acción con las disposiciones vigentes sobre la materia y con planes y programas que formule el Gobierno a través del Departamento Nacional de Planeación, obrando dentro de su criterio armónico de concertación"<sup>37</sup>.

El resultado de esta gestión fue el documento titulado *Plan nacional de desarrollo cooperativo*, que se examinará en mayor detalle más adelante.

Antes de seguir con otros temas, conviene hacer una breve síntesis de lo acontecido desde la formulación de la primera ley cooperativa en 1931.

1. El cooperativismo colombiano tuvo desde su aparición una estrecha relación con el aparato del Estado, que se constituyó desde el comienzo en su principal promotor, como una forma de ajuste en las esferas en "donde la acción del Estado y el sector privado no convergen plenamente"<sup>38</sup>. El período comprendido entre 1933 y 1960 fue un reflejo de esta situación, aunque no debe negarse la dinámica propia del movimiento cooperativo, que creció y se desarrolló especialmente en las grandes ciudades, paralelamente con el desarrollo industrial del país. Desde 1960 en adelante, y cuando el proceso de integración del cooperativismo comenzó a concretizarse y se incorporaron nuevos sectores de la población surgidos del proceso de modernización, el cooperativismo inició una importante fase de expansión, que indudablemente le abrió perspectivas de consolidación como movimiento social y económico de importancia.

2. La línea de actividad del cooperativismo colombiano se ha concentrado históricamente en las

<sup>37</sup>DANCOOP-PNUD-OIT, *Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo*, Bogotá, 1982.

<sup>38</sup>Rojas, "El movimiento cooperativo...", *op. cit.*

operaciones de ahorro, crédito y consumo. Hasta la década de 1950, la multiactividad fue la constante en el sector. La legislación cooperativa posterior estableció el imperativo de la especialización, pero persistió la concentración en las áreas descritas. Prácticamente no ha funcionado en el sector productivo de la economía, lo que ha hecho que el cooperativismo se haya marginado del sector en el que sus perspectivas de surgir como un movimiento importante eran más amplias.

3. El cooperativismo colombiano, surgido simultáneamente con el proceso de modernización del país, ha experimentado como éste un desarrollo desigual. La concentración de las entidades cooperativas en las áreas de las principales ciudades del país da cuenta de este proceso. En 1964, 57% de las cooperativas se concentraban en Antioquia, Cundinamarca y Valle, los departamentos que más participaron en el proceso modernizador, y en 1980 esa proporción ascendía a 41.3%. Esta situación pone de manifiesto la ausencia de un movimiento cooperativo fuerte en las regiones más deprimidas del país. José María Rojas<sup>39</sup>, señala que según datos de la Superintendencia de Cooperativas, entre 1967 y 1972 se habían clausurado más de 3 950 cooperativas, por no cumplimiento de los requisitos legales, y que "si se tiene en cuenta que la mayor parte de estas cooperativas fracasadas se localizan en las regiones subprivilegiadas o atrasadas y dentro de éstas en los pueblos y caseríos, la significación del cooperativismo para el desarrollo regional está en los mismos términos que la concentración del poder y la riqueza".

4. El cooperativismo colombiano no ha podido constituirse en un sector económico de importancia y se ha convertido en un elemento más dentro del desarrollo capitalista del país y ha visto frenados sus intentos de competir en igualdad de condiciones con el sector privado de la economía. Claro ejemplo de esto ha sido los tropiezos constantes del sector cooperativo para constituir un banco del sector, que sirva como canalizador de los recursos de que dispone. La banca privada del país siempre se ha opuesto a estos intentos. En los últimos años el sector cooperativo ha logrado acomodarse dentro de la estructura del mercado de capitales del país, captando ahorro privado, pero sin las posibilidades que ofrece el sistema bancario. Esta situación en la práctica lo ha convertido en un sector marginal. De otro lado, su débil capacidad de negociación y de acceso a esferas claves de decisión, ha sido otro factor limitante del desarrollo del sector, pues ha impedido su consolidación económica y social y ha puesto de manifiesto la debilidad real del proceso de integración cooperativa. Antonio García ilustra muy gráficamente este hecho cuando anota, a propósito de las cooperativas de caficultores, cómo "un cooperativismo que ha sido capaz de asociar a cerca de la tercera parte del total de caficultores y a un 26% de la población activa rural y que ha introducido en el sistema de seguridad social al 37% de los socios campesinos de las cooperativas y que ha participado en la comercialización del 40% de la cosecha del café y que sin embargo, no tiene participación alguna en el gobierno de la Federación Nacional de Cafeteros y en los órganos de decisión de la política cafetera"<sup>40</sup>.

## B. EL COOPERATIVISMO AGRARIO

Al contrario de lo ocurrido en la mayor parte de los países del mundo, el cooperativismo agrario en Colombia ha sido un movimiento de muy escasa influencia en la actividad socioeconómica. Si bien las formas asociativas de producción en el campo ocuparon un lugar predominante entre las comunidades indígenas precolombinas y mantuvieron su permanencia en algunos casos, pese a la conquista española que desarticuló el modo de producción indígena, no alcanzaron a desarrollarse plenamente. La vía de desarrollo del campo colombiano ocurrió en la gran hacienda, formada ya fuera por concesiones de la Corona española en la época de la colonia o bien por cesión por parte del Estado en los comienzos de la república. Al lado de la gran hacienda se desarrolló en el país una economía campesina de gran envergadura constituida por pequeños propietarios, cuya producción se realizaba en precarias condiciones técnicas y que debían hacer frente a problemas serios de comercialización, abastecimiento de insumos y créditos.

El cooperativismo agrario, más que cualquier otra actividad en el sector solidario de la economía, ha estado vinculado íntimamente a la acción del Estado.

En el presente siglo, los conflictos agrarios han sido una de las constantes en la historia nacional y a ellos se ha enfrentado de las más diversas maneras el reformismo estatal. En la década de 1930, frente al intenso

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Antonio García, "El sector cooperativo en el desarrollo de América Latina", *Cooperativismo y desarrollo*, N° 2, Bogotá, Instituto de Economía Social y Cooperativismo (INDESCO), 1975.

movimiento campesino, el gobierno liberal entró a legislar directamente sobre el problema de la tenencia de la tierra. La ley 200 de 1936 fue el primer intento de abordar el problema de la distribución de la tierra e inducir a través de la ley el proceso de modernización del campo. Las expectativas generadas por la ley 200 aminoraron el conflicto agrario, el cual resurgió posteriormente en la década de 1940, cuando el reformismo liberal entró en crisis y se frenó virtualmente la acción del Estado sobre la estructura agraria. Los conflictos en el campo se tornaron más agudos con el ascenso al poder del Partido Conservador, con lo que el sector terrateniente tomó de nuevo en sus manos la dirección de la política agraria. Fue la época de la violencia, y de Gaitán y su propuesta de desarrollo cooperativo del campo.

El movimiento cooperativo, que por entonces cumplía ya 20 años de existencia en el país, había desarrollado algunas experiencias en el sector agropecuario. En 1950 existían 134 cooperativas agropecuarias aunque se tiene muy poco conocimiento sobre su línea de actividad específica. Es de suponer que dadas las características del cooperativismo colombiano, estas entidades probablemente eran de tipo multiactivo. El conflicto político en el campo actuó directamente sobre la estructura organizativa de los productores agrarios, y en 1951 sólo subsistían 42 cooperativas agropecuarias, lo que da cuenta de la intensidad del conflicto, que generó una migración creciente de las zonas rurales y llevó a la extinción del movimiento cooperativo agrario. Esto puede demostrarse claramente si se tiene en cuenta que de las cooperativas agropecuarias creadas entre 1940 y 1959 no subsiste prácticamente ninguna.

En las décadas de 1960 y 1970, hubo un repunte en el crecimiento de las cooperativas agrarias. Con el ascenso del Frente Nacional y en cumplimiento de los acuerdos de la Alianza para el Progreso, el gobierno nacional emprendió un ambicioso programa de reforma agraria. El diagnóstico de la estructura del campo colombiano en esa época era desolador: "en 1960, el 1.3% de las unidades de explotación controlaban cerca del 50% de la mejor tierra agrícola, empleaban apenas el 4% de la mano de obra rural y contribuían con el 15% del valor de la producción agropecuaria; en tanto que las explotaciones minifundistas —más del 65% del total— apenas disponían de un 5% de la tierra y debían emplear unas seis décimas partes de la mano de obra rural"<sup>41</sup>. En 1961 se expidió la ley 135 de Reforma Social Agraria, con la que se posibilitó el resurgimiento del cooperativismo agrario. En primer lugar, la ley creó el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), como institución encargada de ejecutar el proyecto. El objetivo final era lograr a través del programa una nueva estructura agraria basada en unidades agrícolas familiares, con el fin de "extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural a la propiedad"<sup>42</sup>. En el marco de la ley se otorgaba al cooperativismo un importante papel: "el Instituto dará atención adecuada no sólo a la constitución de unidades agrícolas familiares, sino a la promoción y creación de unidades de explotación cooperativa ... se entiende como unidad de explotación cooperativa el área que, cultivada en forma asociada por un grupo determinado de parcelarios, constituidos éstos formalmente en cooperativa, sea capaz de satisfacer los requerimientos mínimos conjuntos de todos ellos"<sup>43</sup>. De igual modo, en su artículo 100, la ley señalaba que el INCORA "prestará a las cooperativas asistencia técnica, gestionará que se les concedan las facilidades de crédito previstas por las leyes y reglamentaciones vigentes y podrá, además, asistirles por medio de préstamos especiales, en dinero o en especie, vendiéndoles a plazo animales, herramientas, maquinaria y equipo de transporte, encargándose de ejecutar para ellas las obras de mejoramiento de las tierras que exploten, plantas de beneficio e instalaciones industriales"<sup>44</sup>.

Aparecía así el cooperativismo como un instrumento definitivo en el proceso de democratización del campo, impulsado desde el Estado mismo, como un paliativo para la aguda tensión social reprimida durante tantos años. Las dificultades de la puesta en marcha del programa eran obvias: por un lado, había que buscar mecanismos para la institucionalización del programa, conseguir las tierras para llevar a cabo los proyectos, venciendo los intereses de los sectores terratenientes. Ello hizo que las primeras operaciones del programa sólo se llevaran a cabo en 1963.

El programa cooperativo de reforma agraria se inició en 1963 con tres entidades, 770 socios y en zonas

<sup>41</sup>*Ibid.*

<sup>42</sup>Ley 135 de 1961.

<sup>43</sup>María Teresa Findji, "El caso de Caney; reforma agraria y cooperativas", *Estudios de la realidad campesina: cooperación y cambio*, Ginebra, Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNRISD), 1970. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 70.iv.3.

<sup>44</sup>Ortiz, *op. cit.*



de colonización. El papel del Estado en estas primeras cooperativas de reforma agraria fue preponderante: el INCORA poseía 92.3% del total de los certificados de aportación, lo que establecía de entrada un control absoluto sobre las cooperativas creadas. Si bien posteriormente los aportes del Estado disminuyeron su importancia relativa, el control sobre el movimiento cooperativo continúa vigente. En 1964 existían 16 cooperativas y el capital aportado por el INCORA era de 40.6% y en 1966 el capital aportado por los mismos socios de las cooperativas era del 84.2%<sup>45</sup>.

Los resultados del programa entre 1962 y 1966 fueron magros, lo que puede explicarse por las dificultades que enfrentaba su institucionalización por la falta de una voluntad política para llevarlo a cabo. En 1966 asumió el gobierno Carlos Lleras Restrepo, uno de los principales promotores del programa. Desde ese momento el programa tomó una nueva dinámica, se fortaleció el INCORA y disminuyó parcialmente la resistencia de algunos sectores políticos respecto de los objetivos del programa.

En el período 1966-1967 "el número de socios de las cooperativas fundadas por el INCORA se aumentó en 3 078 para llegar a un total de 9 327 y el capital de ellas se elevó en 3 400 millones de pesos, llegando el total a 8 400 millones de pesos"<sup>46</sup>.

La política de reforma agraria, como se anotó, estuvo dirigida al fomento de las unidades agrícolas familiares y tuvo en las cooperativas de reforma agraria un mecanismo de sustentación en materia de abastecimiento, crédito y mercadeo, y fundamentalmente un mecanismo de control. En 1968 este control se centralizó con la creación de la Central de Cooperativas de Reforma Agraria (CECORA), como organismo de segundo grado, que afilió a 32 cooperativas con más de 30 000 socios. Del mismo modo, en 1969 se expidió el decreto 461 que regulaba el funcionamiento de las cooperativas de reforma agraria, que entronizó la injerencia completa del INCORA en el manejo y administración de estas entidades.

Una evaluación realizada por el IICA-CIRA sobre las cooperativas de reforma agraria deja en claro que el descontento entre los campesinos hacia las cooperativas y hacia CECORA se originó en: "a) la afiliación obligatoria ...; b) el grado de motivación y conciencias es muy bajo, los recursos educativos y de capacitación han sido poco numerosos y el número de participantes reducido; c) la administración es conducida por personas no asociadas, ni pertenecientes al estrato socioeconómico campesino ... la administración cooperativa tiende a actuar sin participación, ni consenso de los socios; d) la ineficiencia empresarial es reconocida en muchas cooperativas"<sup>47</sup>.

Las cooperativas creadas por el INCORA no se configuraron como verdaderas cooperativas de producción agropecuaria y se dirigieron más que nada a la provisión de créditos y medios de producción para sus asociados. Como ha anotado Antonio García, en 1968, del total de cooperativas existentes "sólo 455 son rurales y de éstas apenas 66 son agrícolas, o sea el 15% de las rurales y apenas el 3% del total de cooperativas"<sup>48</sup>.

A comienzos de la década de 1970 el fracaso del programa de reforma social agraria era ya un hecho. La política reformista había chocado contra toda la estructura del poder político del país y el programa había involucionado políticamente, hechos que se vieron reflejados en el acuerdo de Chicoral en 1972 y en la expedición de la ley 5 de 1973, que definieron la vía de desarrollo capitalista del campo colombiano.

El programa de reforma agraria no logró remover, ni siquiera en parte, el agudo problema de la estructura agraria. "El censo de 1970 no reveló un cambio sensible en este proceso de concentración latifundista y de pulverización minifundista, ya que las explotaciones de menos de 5 hectáreas constituían el 60% del total de unidades y sólo registraban promedios de 1.5 hectáreas, en tanto que las explotaciones mayores de 500 hectáreas, representaban el 0.7% de las unidades de tenencia y poseían el 42% de la tierra agrícola, pese a la aplicación de un modelo liberal de reforma agraria a partir de 1962 y a la constante presión de las organizaciones campesinas de usuarios, minifundistas, aparceros y peones"<sup>49</sup>.

Sin embargo, conjuntamente con el programa de cooperativas de reforma agraria, en el campo colombiano se estaba gestando un movimiento importante, el de las empresas comunitarias. Estas "no

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> *Ibid.*

<sup>47</sup> Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)-Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (CIRA), *Las empresas comunitarias campesinas en Colombia*, Bogotá, 1972.

<sup>48</sup> Antonio García, *Las cooperativas agrarias...*, *op. cit.*

<sup>49</sup> Antonio García, "El sector cooperativo...", *op. cit.*

nacieron ni por accidente, ni por insinuación de fuera del continente, sino que surgieron en algunos casos como asociación espontánea de campesinos, o en su gran mayoría como fruto de la reforma agraria estatal. La formación efectiva de las empresas antecedió al esquema teórico, lo que, al comienzo, habría sido una ventaja porque la evolución no fue cohibida por unos conceptos predeterminados”<sup>50</sup>.

A varios factores principales es atribuible el surgimiento de las empresas comunitarias. En primer lugar, se debió a la imposibilidad del INCORA de subdividir tierras en determinadas regiones, siguiendo la política de las unidades agrícolas familiares. “En la Costa Atlántica, que es donde más empresas comunitarias surgen, los campesinos que habitaban sitios afectados por inundaciones periódicas, laboran la tierra en grupos porque no es posible delimitar lotes particulares si los ríos cambian frecuentemente sus cauces. Cuando el INCORA realizó en esas regiones obras de riego y de drenaje, o cuando los grupos informales de trabajo le solicitaron crédito supervisado, hubo que inventarse una forma jurídica ajustada a la posesión y el trabajo comunes: así se cristalizaron los primeros rasgos jurídicos de las empresas comunitarias”<sup>51</sup>. Por otro lado, desde fines de la década de 1960 se venían dando pasos hacia la asignación comunitaria de los predios adquiridos por el INCORA, como respuesta a problemas de orden técnico y administrativo enfrentados a tener que adjudicar tierras en plena producción; en el caso de terrenos no cultivados, este problema no existía, pero la práctica de adjudicación comunitaria dio pie a una reformulación de la política del INCORA, pues los nuevos ensayos permitían una mejor administración y planificación de las unidades de explotación, reducían costos, incentivan economías de escala y garantizaban un mayor compromiso en la participación comunitaria.

Otro factor de indudable importancia en el proceso de surgimiento de las empresas comunitarias fue el movimiento campesino mismo. La Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) se constituyó a comienzos de la década de 1970 en líder de un movimiento intenso de agitación social, de origen campesino, contra la política oficial de cerrar el paso a la reforma agraria. El Primer Mandato Campesino de la ANUC planteaba “la sustitución del actual régimen de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, por el de las grandes unidades cooperativas de autogestión campesina”; igualmente, la ANUC esbozaba la necesidad de disminuir la adjudicación individual y fortalecer las empresas comunitarias existentes.

El Estado colombiano entró a legislar sobre las empresas comunitarias y expidió la ley 4 de 1973, que definió la empresa comunitaria como “la forma asociativa de producción agropecuaria por la cual los campesinos de escasos recursos estipulan aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común, con la finalidad primordial de explotar uno o más predios rústicos, industrializar y comercializar sus productos o bien cumplir una de estas dos finalidades”<sup>52</sup>. Asimismo, el gobierno dictó el estatuto jurídico de las empresas comunitarias que estableció el control del INCORA sobre su formación y funcionamiento. De este modo el Estado trató de canalizar un movimiento campesino espontáneo a través de sus instituciones. Las empresas comunitarias tuvieron un periodo de auge auspiciado por el Estado entre 1971 y 1975, y luego, con la pérdida de interés en los procesos de reforma agraria, se fue diluyendo paulatinamente su importancia. Al igual que con las cooperativas de reforma agraria, el Estado impidió cualquier intento de autonomía del movimiento popular y desarticuló las iniciativas de autogestión.

En el cuadro 2 del anexo se puede apreciar la evolución de las empresas comunitarias entre 1970 y 1980. De 203 empresas con 63 400 hectáreas en 1971, se pasó en 1976 a 929 empresas con 238 000 hectáreas. En 1980, el número de empresas comunitarias disminuyó a 805, con 169 000 hectáreas. Lo anterior evidencia, por un lado, el fracaso de la política de reforma agraria, pero demuestra también que es posible desarrollar una economía campesina alternativa mediante formas asociativas de producción. En 1980, aparte de las 805 empresas comunitarias dirigidas por el INCORA, existían 358 grupos comunitarios que escapaban al control del Estado y que eran una muestra de que el campo colombiano generaba y exigía nuevas formas asociativas que diesen respuesta a la inequitativa distribución de la tierra.

En la actualidad, el movimiento cooperativo formal en el campo colombiano está constituido por 223 entidades, con 141 349 socios y un capital de 1 479 millones de pesos (datos a 1983).

Según un estudio realizado por el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas (DANCOOP), la línea de actividad de estas cooperativas se orientaba a la prestación de servicios de aprovisionamiento, crédito, consumo y comercialización, con la característica de que más de la mitad de ellas eran entidades

<sup>50</sup>Hernando Mohr, *Estrategias para el desarrollo de América Latina*, Bogotá, Editorial América Latina, 1975.

<sup>51</sup>Ortiz, *op. cit.*

<sup>52</sup>Ley 4 de 1973.

multiactivas. Los principales servicios prestados eran: "Provisión de insumos, acopio de la producción, procesamiento del producto, transformación, empaque, comercialización, asistencia técnica, suministro de equipo y maquinaria agrícola, captación de ahorro, tramitación de créditos, servicios personales varios, y venta de artículos de primera necesidad"<sup>53</sup>.

El subsector agropecuario en el que el cooperativismo ha alcanzado su mayor desarrollo es el del mercadeo del café. Creadas a partir del primer quinquenio de la década de 1960, existen actualmente 57 entidades, que en su conjunto realizaron en 1983 "ventas por 13 380 millones de pesos por concepto de diversos servicios y comercializaron 4 931 587 cargas de 125 kilos (de café), volumen equivalente a más del 50% de la cosecha nacional"<sup>54</sup>. La experiencia cooperativa en el sector cafetero, el más importante en la economía nacional, y sus avances en el mejoramiento de las condiciones técnicas de producción, la comercialización y el nivel de vida de los caficultores, son un ejemplo de que es posible integrar dentro de un esquema de racionalidad económica los esfuerzos de multitud de productores individuales.

En los últimos años y dentro del marco del programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), (DANCOOP) y el Ministerio de Agricultura, procuran integrar esfuerzos para que se creen cooperativas y se formalicen grupos precooperativos en las áreas de influencia del programa. Los objetivos están planteados en el terreno del mercadeo de productos agrícolas que a la luz de los diagnósticos realizados es el punto de estrangulamiento principal de la pequeña producción campesina.

El cooperativismo en el sector agrario ha sido un proceso con muchos altibajos. Las enormes perspectivas que la economía solidaria tiene en el campo deben ser desarrolladas a partir de un proceso de planificación a largo plazo y no como forma de atender coyunturas específicas o de pretender realizar programas temporales de gobierno. El Estado ha actuado básicamente como disociador de las formas espontáneas de asociación productiva en el campo, ya por interés político, ya por ausencia de seguimiento y evaluación de las acciones llevadas a cabo. Las evaluaciones parciales a que han sido sometidas las experiencias realizadas no han aclarado el problema. Urge, pues, iniciar profundos diagnósticos de la actual situación agraria y reevaluar experiencias como la de las empresas comunitarias, antes de emprender cualquier programa de cooperativización en el campo. Los esfuerzos aislados y asistemáticos no hacen más que frenar temporalmente el explosivo problema de la tierra. Existen experiencias exitosas en otros países y dentro del mismo territorio nacional, que demuestran que las organizaciones campesinas, dotadas con los recursos financieros y técnicos suficientes y alejadas del control paternalista del Estado, pueden desenvolverse en forma eficiente como entidades socioeconómicas autónomas.

### C. EL LIDERAZGO COOPERATIVO

El cooperativismo, por definición, es un movimiento participativo en el que se asocian voluntades y esfuerzos en un propósito común para mejorar las condiciones de vida de los cooperados. Su desarrollo requiere, por ende, la activa participación de éstos y una enorme capacidad de liderazgo de sus cuadros directivos. Un movimiento social cooperativo no es concebible sino en términos de la posibilidad de multiplicación de las experiencias, de corrección y evaluación permanente, y de educación.

El movimiento cooperativo colombiano, por sus características de dependencia del Estado y por su desarrollo desigual, no generó desde sus comienzos un liderazgo en el sentido de un grupo significativo de personas capaces de mantener vivo el espíritu del movimiento en la consecución de metas específicas. Los primeros impulsores del cooperativismo en el país (el sacerdote Adán Porto, Juan María Agudelo y otros) fueron voces aisladas cuya labor cristalizó medianamente al constituirse algunas entidades y/o en el espíritu de la ley, pero en ningún momento alcanzaron dimensiones importantes en la gestación del movimiento. Entre 1930 y 1960 la debilidad del liderazgo se reflejó en la posterior desaparición de una gran parte de las cooperativas creadas.

El cooperativismo de este período, patrocinado por el gobierno y la Iglesia, generaba sólo líderes locales cuyo campo de acción se reducía al área de influencia de la cooperativa. De igual modo, las líneas de actividad predominantes limitaban la participación activa de los socios. El socio acudía a la cooperativa sólo en demanda de los servicios para los que ésta fue creada y la cooperativa crecía en la medida en que los socios

<sup>53</sup>DANCOOP, *Boletín estadístico* 1983, Bogotá, 1985.

<sup>54</sup>*Ibid.*

solicitaran esos servicios. La poca trascendencia del movimiento cooperativo y la enajenación de órganos superiores de integración determinaron así un crecimiento del sistema por inercia. No obstante, es innegable que en la práctica se formaron cuadros de administración en las cooperativas que serían los encargados de liderar el proceso en la etapa posterior a 1960.

Después de 1960, con la aparición de los primeros organismos de integración se dio comienzo a un proceso que requería personal altamente capacitado para su dirección y para garantizar su permanencia. La Iglesia y organismos extranjeros tuvieron gran influencia en este proceso. La impronta de la Iglesia Católica se reflejó en forma aguda en el cooperativismo colombiano, y más específicamente en sus líderes. Uno de los principales promotores del cooperativismo en el país, el Padre Francisco Javier Mejía, afirmaba en 1950: "La Iglesia ha hecho una inmensa labor a escala nacional en el campo sindical, pero no se puede hacer la misma afirmación si se trata de cooperativismo. De ahí que los dirigentes sociales de orientación católica se deban preocupar por este frente de apostolado social y trabajar en él con igual o mayor intensidad que como lo ha hecho en el terreno sindicalista"<sup>55</sup>. Y así lo hace. La primera entidad de integración cooperativa que agrupa las cooperativas de ahorro y crédito, UCONAL, "está ligada en sus comienzos a la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC, que es la central obrera de orientación clerical conservadora) y deriva de ella sus nexos con la Iglesia Católica. De ahí deviene precisamente la presencia de un "asesor moral" que en toda cooperativa de este tipo existe ... encarnado en la persona de algún sacerdote de la vecindad de donde está ubicada la sede de la cooperativa"<sup>56</sup>.

La integración cooperativa, un proceso apenas en construcción, en vez de generar líderes, ha gestado más bien una burocracia cooperativa que maneja la política del sector y canaliza los recursos crediticios que ofrece el Estado.

En Colombia no se ha realizado un estudio sobre el liderazgo y la participación cooperativa y los esfuerzos realizados han estado dirigidos, sin un previo diagnóstico, a la extensión educativa para promover líderes cooperativos, más en cumplimiento de la norma de la ley que en una búsqueda de principios ideológicos para orientar el movimiento. En este sentido, la educación cooperativa no ha logrado cumplir su cometido y es un reflejo de la confusión ideológica del movimiento.

En 1960 y bajo el influjo de los organismos de integración, se organizó el Instituto de Estudios Sociales y Cooperativismo (INDESCO) como entidad auxiliar del cooperativismo, que posteriormente se convirtió en establecimiento de educación superior. En sus primeros años el Instituto ofreció sus servicios como Instituto de Capacitación Cooperativa y preparó efectivamente a muchos de sus cuadros directivos, pero posteriormente el cooperativismo abandonó a su suerte a esta entidad, que pudo haber sido un ente multiplicador de los principios del cooperativismo y un semillero de líderes científicos del movimiento.

En este sentido se puede afirmar con José María Rojas: "Las cuestiones de la política y de ideología cooperativas se configuran en multiplicidad de niveles y mecanismos, de tal manera que en el conjunto lo fundamental son las contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace, entre la manera como se declara o los términos de la declaración y el juego de fuerzas, recursos, y mecanismos que se ponen en práctica, entre las afirmaciones de autonomía y la búsqueda de dependencia a partir del reconocimiento de una necesidad común. Por lo pronto parecería que la política y la ideología marcharían por caminos opuestos, pues a una política de realizaciones, de integración, de crecimiento y de educación técnico-administrativa, a una política que se mantiene en el terreno jurídico del aparato del Estado, parecería no corresponderse con afirmaciones de principio y objetivos que implican la negación del orden existente"<sup>57</sup>.

#### D. LA SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO

En una descripción de la situación actual del cooperativismo, cabe destacar cuatro aspectos que parecen centrales para caracterizarlo: el marco legal en que se desenvuelve, algunas líneas de cuantificación, el proceso de integración y el plan nacional de desarrollo cooperativo.

<sup>55</sup>Francisco Javier Mejía, "Cuestionario cooperativo" citado por Ochoa y Rojas en "El caso de Mesitas: sacerdocio y cooperativismo", *Estudios de la realidad campesina: cooperación y cambio*, Ginebra, UNRISD, 1970. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: 70.IV.3.

<sup>56</sup>*Ibid.*

<sup>57</sup>Rojas, *op. cit.*

## 1. El marco legal

El marco legal en que se ubica el movimiento cooperativo colombiano está compuesto por el decreto ley 1 598, de 1963 y el decreto 2 050, de 1968, que reglamenta el anterior.

El punto de partida del nuevo contexto en que se encuadra el sector es la ley 24 de 1981, por medio de la cual se transformó la Superintendencia Nacional de Cooperativas en Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas. Las superintendencias en Colombia "Son organismos adscritos a un ministerio y que, dentro de los límites de la autonomía administrativa y financiera que la ley les señala, ejercen algunas funciones que pertenecen al Presidente de la República, y las que la ley les confiere"; los departamentos administrativos, en cambio, son "organismos de la administración nacional central, que se encuentran en la misma jerarquía que los ministerios, pero más técnicos y especializados que éstos, encargados de dirigir, coordinar y ejecutar un servicio público"<sup>58</sup>. La medida supone reconocer la importancia adquirida por el sector en la última década y tiene una relevancia formal, dado que fue la primera legislación cooperativa aprobada directamente por el Congreso de la República (las anteriores disposiciones habían sido decretadas por el Ejecutivo en uso de facultades extraordinarias). Durante el mismo año de 1981 se reglamentó también la organización y funcionamiento de las sociedades mutuarías y los fondos de empleados. Esta legislación define las entidades que forman parte del movimiento cooperativo, sus objetivos y sus funciones de la siguiente manera:

a) Están incluidas en el sector cooperativo colombiano además de las cooperativas, las siguientes entidades:

- *Fondos de empleados*: asociaciones de empleados que se constituyen en una empresa con el fin de facilitar el ahorro y la adquisición de crédito en efectivo o en especie.
- *Sociedades mutuarías*: asociaciones voluntarias de personas sin distinción de raza, religión, ideología, política, nacionalidad o profesión, en la cual se organizan esfuerzos y recursos con el fin de ayudarse mutuamente mediante la prestación de servicios de salud, seguro familiar, defunción, recreación, y otros, sin fines de lucro.
- *Grupos precooperativos*: asociaciones de personas "que se organizan con fines de cooperación y sin ánimo de lucro, con propósitos de evolucionar hacia una cooperativa formal ... su duración será limitada a un término máximo de 5 años"<sup>59</sup>.
- *Organismos cooperativos de grado superior*: entidades de segundo y tercer grado cuyo fin es el de integrar las cooperativas en ligas, uniones, asociaciones, federaciones o centrales.
- Instituciones auxiliares del cooperativismo.
- Institutos de investigación, educación, financiamiento y desarrollo cooperativo.

De acuerdo con lo estipulado en la ley 24, de 1981, son objetivos y funciones del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, los siguientes:

b) Objetivos:

- Dirigir y ejecutar la política cooperativista del Estado;
- Colaborar en la planeación económica cooperativa;
- Propiciar el fomento financiero cooperativo;
- Prestar asistencia técnica cooperativa;
- Impartir educación e instrucción cooperativa; y
- Ejercer vigilancia y control sobre las sociedades cooperativas, los organismos cooperativos de grados superiores, las instituciones auxiliares del cooperativismo, los institutos de financiamiento, educación, investigación y desarrollo cooperativo, los fondos de empleados y las sociedades mutualistas".

c) Funciones:

- Aplica y desarrolla las funciones generales que regulan las cooperativas y las otras formas asociativas;
- Promueve el fomento, la educación y el desarrollo cooperativo;
- Elabora proyectos y programas de desarrollo cooperativo;
- Promueve la integración económica y social de las entidades cooperativas a nivel Nacional y Regional;

<sup>58</sup>Libardo Rodríguez, *Estructura del poder público en Colombia*, Bogotá, Temis, 1984.

<sup>59</sup>Superintendencia de Cooperativas, resolución 1983 de 1970.

- Presta asesoría y asistencia técnica en la constitución y funcionamiento de las entidades sometidas a su control;
- Sirve de organismo consultivo de las entidades oficiales y privadas y de las personas naturales en relación con la aplicación de las normas vigentes para el movimiento cooperativo;
- Reconoce personería jurídica a las Cooperativas, grupos precooperativos, fondos de empleados y sociedades mutualistas<sup>60</sup>.

## 2. El movimiento cooperativo colombiano en cifras

En 1984 existían en el país 3 784 entidades en el sector cooperativo, distribuidas de la siguiente manera: 2 552 cooperativas, 901 fondos de empleados, 84 grupos precooperativos y 247 asociaciones mutualistas. (Véase el gráfico 1.)

La concentración geográfica era muy alta; en efecto, en sólo tres regiones (Bogotá, D.E., Antioquia, Valle) se concentraba el 50.8% de estas entidades. En la capital del país tenían su sede el 30.8% de los establecimientos. Las zonas geográficas del país en que se concentraba el mayor número de entidades coinciden con las más urbanizadas y de mayor desarrollo.

La cifra de socios vinculados al sector era de 1 577 448, de los cuales 79.6% eran miembros de cooperativas. El promedio de socios por entidad era 412 y en las cooperativas 492. El 61.8% del total de socios se concentraba en las tres regiones más desarrolladas, a que se ha hecho referencia.

La distribución por líneas de actividad de las 2 552 cooperativas existentes en 1984 presenta las siguientes tendencias: ahorro y crédito 40.9%; consumo 13.4%; transporte 11.1%; comercialización 8.7%; educación 11.8%; trabajo 2.9%; producción 7.1%; vivienda 4.3%. (Véase nuevamente el gráfico 1.)

Del total de socios, más de la mitad (51.8%) se encontraban afiliados a las cooperativas de ahorro y crédito; le seguían en importancia las cooperativas de consumo y educación, con el 15.5% y el 10.9% del total de socios, respectivamente, y las de transporte 4.4%, vivienda 3.4%, trabajo 1.2%. En las cooperativas de producción sólo se hallaban 38 213 afiliados (3.0% del total), con un promedio de 210 socios por cooperativa, es decir, menos de la mitad del número de socios promedio en el universo de cooperativas, lo que da idea clara del poco arraigo de las formas asociativas en el sector productivo.

En cuanto al tamaño y escala de las cooperativas, existen diferencias significativas. En 1979 "el 44.3% de las cooperativas tenían menos de 100 socios, el 41.8% entre 100 y 500, el 10.6% entre 500 y 2 000 y sólo el 3.3% tenían más de 2 000 socios. Las unidades pequeñas (con menos de 500 socios) constituían el 100% de las cooperativas de aprovisionamiento, el 97.3% de las de producción, el 93.3% de las de trabajo y el 92.3% de las de transporte. Igualmente los organismos de tamaño intermedio, entre 500 y 2 000 socios, eran el 20% de las cooperativas de comercialización, el 16.7% de las de auxilio mutuo, y el 13.4% de las de ahorro y crédito. Por el contrario, las cooperativas de mayor tamaño (con más de 2 000 socios) sólo se ubicaban en las actividades de ahorro y crédito, comercialización, consumo y vivienda"<sup>61</sup>.

En el documento sobre el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo se presentan cifras correspondientes a algunos indicadores importantes sobre el desempeño del sector cooperativo durante 1979<sup>62</sup>:

- La producción total generada sólo constituyó 0.8% del producto interno bruto y fue realizada en 52.8% por las entidades dedicadas a actividades no productivas.
- El empleo total en el sector ascendió a 92 000 puestos de trabajo. 75.7% del empleo fue generado por las cooperativas de ahorro y crédito y de consumo.
- Se observó un bajo nivel educativo entre los socios de las cooperativas: 10.9% carecía de instrucción, 56.3% tenía educación primaria, 26.3% educación secundaria y 6.5% educación superior. Las entidades cuyos socios tenían los más altos niveles de instrucción eran las de ahorro y crédito y de consumo, fenómeno explicable si se tiene en cuenta que están ubicadas en las zonas urbanas de mayor desarrollo y atienden a grupos poblacionales de ingresos medios.
- La estructura de financiamiento del sector cooperativo registraba una alta participación del gobierno nacional por medio de fondos de ayuda y donaciones y una baja participación de los recursos propios del

<sup>60</sup>DANCOOP, folleto promocional.

<sup>61</sup>DANCOOP-PNUD-OIT, *Plan nacional de desarrollo cooperativo*, Proyecto COL. 76/016, Bogotá, 1982.

<sup>62</sup>*Ibid.*

sector. Esta característica es más visible en las cooperativas vinculadas al sector productivo, en que la participación de la financiación externa alcanzaba a 70%. La distribución del crédito para las cooperativas era ostensiblemente desigual y era un reflejo de la solidez de cada línea de actividad. Las cooperativas de ahorro y crédito, comercialización y transporte, captaban 83.7% del crédito total, mientras que las que actuaban en las líneas de producción, trabajo, vivienda y aprovisionamiento, sólo accedieron a 4.3% del crédito total.

Por resolución del gobierno nacional, el sector cooperativo cuenta actualmente con una línea de redescuento de 1 200 millones de pesos (aproximadamente 7 millones de dólares) en el Banco de la República. La reglamentación para el uso de esta línea tiende a subsanar la inequidad del acceso al crédito. Esta línea de crédito se distribuye por intermedio del Instituto Nacional de Financiamiento Cooperativo y las Centrales de Crédito (organismos de segundo grado con radio de acción nacional y más de 200 cooperativas afiliadas) y debe dirigirse en cuantía no inferior a 50% a cooperativas destinadas al fomento de la producción y en no menos de 25% a cooperativas destinadas a la construcción de vivienda popular<sup>63</sup>.

Por otra parte, al comparar el movimiento cooperativo colombiano con el movimiento cooperativo internacional, aparecen contrastes interesantes. El cooperativismo colombiano representa 0.3% del movimiento cooperativo mundial en cuanto a número de entidades y socios cooperantes. El promedio de miembros por cooperativas en Colombia (490) es menor que el mundial (534) y el promedio de empleados en cada entidad cooperativa es en Colombia el doble del promedio estimado.

En cuanto a líneas de actividad, mientras a nivel mundial las cooperativas de ahorro y crédito y consumo representan 39.7%, en Colombia la proporción ascendía a 51.7%; las cooperativas de producción representan en Colombia 6.1%, las cifras de la ACI muestran una participación de 45.5% de este tipo de cooperativas dentro del total.

Lo anterior muestra que la orientación del cooperativismo colombiano ha sido contrapuesta a la del cooperativismo mundial, que ha orientado su actividad hacia la línea de producción, en la que la economía solidaria puede y debe alcanzar su desarrollo.

### 3. Integración cooperativa

Las experiencias de integración del cooperativismo colombiano son todavía recientes. Anteriormente se señalaba que en 1948, 1951 y 1954, se crearon la Unión Cooperativa de Colombia (UNICOOP), la Liga Nacional de Cooperativas (LINALCO) y la Alianza Cooperativa Colombiana (ALICOOP), todas ellas experiencias efímeras de integración en el sector cooperativo. La lentitud del proceso de integración al movimiento se debió a la inexistencia de una especialización en la línea de actividad cooperativa. Este fenómeno cambió de dirección al iniciarse la década de 1960, que abrió paso a un proceso de aglutinación del cooperativismo en organizaciones de grado superior, reflejando de ese modo las nuevas tendencias del sector aparecidas con el Frente Nacional.

En 1959 se creó la Unión Cooperativa Nacional (UCONAL), cuya aparición coincidió con la del Frente Nacional y fue el fruto, por un lado, de la gestión de la Unión de Trabajadores de Colombia (UTC), central obrera de orientación conservadora y de la Iglesia Católica. El espíritu que animó a esta entidad fue el principio de la promoción del cooperativismo a través de la educación, es decir, un principio puramente doctrinario. "Hacer cooperadores antes que cooperativas" era la bandera enarbolada "sobre la base del reconocimiento de que una de las fallas principales de las cooperativas reside en la baja calificación técnico-administrativa de sus cuadros técnicos"<sup>64</sup>. Con ese propósito, en el mismo año, UCONAL promovió la fundación de una institución dedicada a la difusión de la educación cooperativa en el país y surgió el Instituto de Economía Social y Cooperativismo (INDESCO). El espíritu que en sus comienzos guió a UCONAL a llevar a cabo actividades de educación, representación y asesoramiento facilitó la ayuda de algunas organizaciones internacionales como la Agencia Interamericana para el Desarrollo (AID) y Credit Union National Association (CUNA INTERNATIONAL). La gestión económica de UCONAL sólo surgió años después cuando se convirtió en el organismo integrador del cooperativismo de ahorro y crédito.

En 1960 se creó la Asociación Colombiana de Cooperativas (ASCOOP), que se constituyó como "el

<sup>63</sup>Junta Monetaria, resolución N° 46, 18 de diciembre de 1981.

<sup>64</sup>Rojas, "El movimiento cooperativo...", *op. cit.*

organismo de dirección, integración, fomento, promoción y divulgación del movimiento cooperativo colombiano”<sup>65</sup>.

Por la influencia directa de UCONAL, se crearon en 1962 la Central Cooperativa de Crédito y Desarrollo (COOPDESARROLLO) con el objetivo principal de prestar el servicio de crédito a las cooperativas de ahorro y crédito, y en 1964 la Unión Cooperativa Agraria Nacional (UCOPAN), que pretendía integrar las cooperativas creadas por la Ley de Reforma Agraria.

En 1968 se creó el Instituto Nacional de Desarrollo y Financiamiento Cooperativo (FINANCIACOOP), como institución auxiliar del cooperativismo, orientada a “satisfacer las necesidades crediticias de los socios y propender al desarrollo económico del movimiento cooperativo”<sup>66</sup>.

Es evidente que el proceso de integración del cooperativismo colombiano estuvo dirigido en sus primeros años a la búsqueda de una línea de aglutinación de carácter filosófico, reflejo de las condiciones del movimiento, particularmente debido a la ausencia de líneas de especialización. En la década de 1960, y por influencia de la nueva ley cooperativa de 1963 que dirigió el movimiento hacia la especialización, dio un vuelco el proceso de integración. Así, un proceso de integración cuyos objetivos, bajo el influjo de los sindicatos y de la Iglesia Católica, habían propendido a la creación de organismos de primer grado, se encontró, ante el surgimiento de la especialización de la actividad económica, en la necesidad de constituir organismos de segundo grado que agrupasen cada línea de actividad. En ese sentido, los organismos que inicialmente se crearon pasaron a convertirse en asociaciones de cooperativas especializadas. En 1971, en ASCOOP se encontraron las “empresas multiactivas más poderosas del cooperativismo”, y además UCONAL “que constituye una estructura burocrática y administrativa muy poderosa, con una organización de 6 regionales en el país, aglutina las cooperativas de ahorro y crédito especializadas”<sup>67</sup>.

Las nuevas tendencias en el proceso de integración hicieron posible la creación de nuevas asociaciones: Federación Nacional de Cooperativas de Transporte (FEDECOTRANS), Federación Nacional de Cooperativas de Mercadeo y Consumo (FEDECONSUMO) y Federación de Cooperativas de Habitaciones de Colombia (FECECOOP).

En 1982 existían en el país 34 entidades de integración del movimiento cooperativo colombiano. De éstas, 20 eran federaciones o centrales, siete eran ligas, uniones o asociaciones y siete organismos auxiliares. Veinte de estos organismos tenían acción nacional y siete acción regional. Su ubicación geográfica registraba una alta concentración: 20 establecimientos se encontraban en Bogotá, cinco en Antioquia, tres en el departamento del Valle y uno en los departamentos de Boyacá, Caldas, Cauca, Huila, Risaralda y Santander.

El Plan de Desarrollo Cooperativo, como se verá enseguida, tenía entre sus metas el fortalecimiento de la integración económica e institucional del movimiento cooperativo, como uno de los instrumentos fundamentales para romper el “localismo desarticulador” a que se había hecho referencia y sobre todo como mecanismo que garantizara la cohesión del movimiento y asumiera su voz y defensa permanente.

Un paso importante se dio en 1981 con la creación del Consejo Cooperativo Colombiano como organismo de tercer grado, que aglutinó el movimiento nacional, cuyos objetivos eran: fortalecer la formación del sector cooperativo de la economía y coordinar las acciones respectivas en nombre de los organismos cooperativos que lo integraran, promover el fortalecimiento de los organismos cooperativos de integración y representar al cooperativismo colombiano ante el gobierno y ante las entidades del sector privado, nacionales e internacionales.

#### 4. El Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo

Uno de los instrumentos más importantes con que cuenta en la actualidad el movimiento cooperativo es el Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo, al que se hará referencia en adelante como PLANDECOOP.

La génesis del Plan se remonta a 1978 cuando se firmó el convenio COL. 76/016 entre el gobierno colombiano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuyo objetivo fundamental era dar “apoyo al desarrollo del sector cooperativo”. Los organismos ejecutores del convenio serían la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas

<sup>65</sup> ASCOOP, *op. cit.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Rojas y Urrea, “Tendencias del movimiento...”, *op. cit.*



(DANCOOP), que en ese entonces era la Superintendencia Nacional de Cooperativas. Las primeras labores emprendidas por el Convenio fueron la elaboración del "Diagnóstico del cooperativismo colombiano"<sup>68</sup> y la "Propuesta técnica para la concertación del Plan Nacional de Desarrollo Cooperativo".

Sobre la base de estos dos documentos el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) aprobó los lineamientos generales del PLANDECOOP y llamó a la concertación del sector público con el sector privado por medio de la Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo, de la que formaban parte tres ministros del gabinete, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Director de DANCOOP, tres representantes del sector elegidos por la Confederación Nacional de Cooperativas de Colombia, un representante de los Fondos de Empleados, y un representante de las sociedades mutuarías.

Los resultados de la concertación se plasmaron en un documento, versión definitiva del Plan, elaborado por DNP y DANCOOP, y se eligió como entidad para vigilar la ejecución de éste la ya creada Comisión de Concertación del Desarrollo Cooperativo.

El PLANDECOOP se formuló a 10 años (1980-1990) y para su ejecución se organizaron planes operativos anuales lo que "permite cada año ajustar las metas y objetivos de la estrategia de desarrollo a través de la evaluación, control y seguimiento de cada uno de los Programas, Proyectos que los conforman".

El espíritu del Plan (cuyas características se desprenden del diagnóstico realizado que señalaba la concentración del sector cooperativo en actividades no productivas, el predominio de grupos de ingresos medios entre sus socios y su baja eficiencia interna) es "lograr un desenvolvimiento relativamente rápido y una transformación sustancial del sector de la economía solidaria. Ello implica que el cooperativismo colombiano debe llegar a constituir un sistema con características propias y diferenciadas dentro del contexto socioeconómico del país"<sup>69</sup>.

En este sentido, el PLANDECOOP se propone los siguientes objetivos:

#### "1. *Objetivos generales*

- "a) Contribuir a través de la acción concertada del Estado y el Cooperativismo y otras formas asociativas a la efectiva integración y consolidación de un Sector de la Economía Solidaria puesto al servicio del bienestar de la población y del interés general de la Nación.
- "b) Fortalecer el cooperativismo y otras formas asociativas a fin de que contribuyan al desarrollo integral del país, mediante el mejoramiento de las condiciones de vida y la dirección adecuada del ingreso de la población vinculada directa o indirectamente a tales entidades.
- "c) Coordinar y orientar la acción de las diferentes instituciones y organismos públicos y privados, para la ejecución y concertación de un programa de trabajo comprensivo del conjunto de proyectos sectoriales que optimice la utilización de los recursos disponibles.

#### "2. *Objetivos específicos*

- "a) Propender, a través de una concientización masiva, por la integración, en todos los campos del cooperativismo y otras formas asociativas que los habilite para su desarrollo económico o social, laboral y económico del país.
- "b) Incrementar los índices de eficiencia y rentabilidad económica del cooperativismo que le permitan un mayor grado de competitividad y le garanticen su autogestión y autonomía democrática.
- "c) Contribuir al incremento de la producción y del empleo especialmente en aquellas actividades que tiendan a aumentar la oferta de bienes y servicios básicos.
- "d) Propender por el desarrollo general de la población afiliada elevando los niveles de vida, educacionales y de ingresos de la misma.
- "e) Posibilitar la ampliación del universo social del cooperativismo mediante la incorporación de sectores y regiones marginados del desarrollo nacional.
- "f) Apoyar al cooperativismo y demás formas asociativas para que alcancen un papel relevante en todas las esferas de la economía, la política y la sociedad en general, obteniendo así representatividad y reconocimiento en los círculos donde las decisiones trascendentales se toman"<sup>70</sup>.

Las políticas diseñadas para alcanzar estos objetivos están orientadas hacia el mejoramiento del nivel de

<sup>68</sup>OIT-DANCOOP, *Diagnóstico del cooperativismo colombiano*, Bogotá, 1981.

<sup>69</sup>PLANDECOOP.

<sup>70</sup>*Ibid.*

vida de la población vinculada al sector, especialmente los grupos de bajos ingresos con potencialidades de desarrollo. Para ello se requiere reorientar las líneas de actividad en el sector productivo y social, formentar el fortalecimiento económico del cooperativismo existente, procurando elevar su nivel de eficiencia interna, rentabilidad, generación de empleo y participación en el mercado nacional, el desarrollo del sector por medio de estrategias de financiamiento, integración y educación, y la incorporación del Estado en la dirección de desarrollo del sector mediante la concertación, la dotación de un marco jurídico legal adecuado e interinstitucional.

Los programas establecidos en el PLANDECOOP como consecuencia de sus objetivos son los siguientes:

1. *Programa de integración.* Este programa se formuló a partir del convencimiento de que el desarrollo del cooperativismo como un sector económico sólido, requería un sistema integrado a nivel nacional, que velase no sólo por su crecimiento armónico sino por su transformación en vocero político del movimiento. El texto del plan dibujaba muy claramente el imperativo de la integración, al afirmar que “la competencia en el mundo moderno y las posibilidades de dominio son asuntos que se dividen entre grandes y no entre grandes y chicos. Las empresas capitalistas se están extendiendo por medio de una integración horizontal y vertical permanentemente. Los pequeños comerciantes están en vías de desaparición por el efecto de poder que adquieren los monopolios, los oligopolios, las grandes cadenas y las multinacionales; por otro lado, los mercados masivos se han convertido en una necesidad tal que han conducido a quebrantar el estado aislacionista, los falsos regionalismos y la política proteccionista. Estos mercados serán tomados por las empresas que puedan mostrar una capacidad técnica y financiera para la acción nacional y regional. El sistema cooperativo sólo podrá efectivamente actuar competitivamente y tomarse estos mercados para servicios del consumidor si logra producir empresas poderosas y organizaciones verticales influyentes: en una palabra, si practican realmente la integración”<sup>71</sup>.
2. *Programa de educación.* Este programa a través de tres subprogramas de capacitación, divulgación y producción de material didáctico, está orientado a preparar “dirigentes y administradores capacitados que asuman la tarea de hacer de las organizaciones de economía solidaria eficientes empresas” así como proyectar “la imagen hacia la población en general, asociado potencial de las entidades de economía solidaria”<sup>72</sup>.
3. *Programa de financiamiento.* Con el fin de corregir la desigual condición en que el sector cooperativo concurre al mercado de capitales, se propone la creación de un Sistema Financiero Integrado de los organismos del sector y la búsqueda de mecanismos que permitan el acceso del sector a todos los fondos de crédito de fomento.
4. *Programa de organización interna del Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.* Procura la adecuación de este ente estatal a las nuevas exigencias del desarrollo cooperativo.
5. *Programa de fomento y promoción cooperativo.* Persigue aunar los esfuerzos de los organismos del sector, del DANCOOP y las entidades del Estado vinculadas al sector, en la promoción, organización, asesoría y fomento de la actividad cooperativa.

Además de los anteriores programas generales, el PLANDECOOP ha establecido una serie de programas sectoriales, que pretenden lograr el fortalecimiento del cooperativismo en los sectores productivos y en los sectores de población de más bajos ingresos. Los programas sectoriales tienden a afianzar las formas asociativas en aquellas áreas que se consideran de atención prioritaria.

- a) *Programa del sector agropecuario y pesquero.* Se procura fomentar la formación de grupos cooperativos en las actividades productivas del sector agropecuario y en la pesca, desarrollando las experiencias existentes, fortaleciendo las unidades cooperativas que abastecen de insumos y materias primas al sector, para de este modo “incrementar la productividad, aumentar la eficiencia y la competencia del sistema de comercialización de alimentos y desarrollar las actividades agroindustriales, generando empleo en las zonas rurales”<sup>73</sup>.

Este programa hace especial hincapié en el fomento de la actividad cooperativa en el sector pesquero, dadas las enormes potencialidades del país en esta actividad.

<sup>71</sup>Ibid.

<sup>72</sup>Ibid.

<sup>73</sup>Ibid.

- b) *Programa del sector industrial.* Entre sus objetivos de acción en este sector, se distinguen dos grupos: el de los pequeños y grandes industriales, que compiten desigualmente frente a la gran industria, y el sector informal o no estructurado. "La cooperativa como forma de organización económica empresarial, constituye un instrumento fundamental para la defensa y consolidación de la industria nacional y particularmente para la organización del sector informal. El énfasis de la política cooperativa, acorde con el fomento estatal, deberá orientarse a promover la organización del sector informal, concentrando allí sus esfuerzos, buscando eficiencia interna y generación de empleo"<sup>74</sup>. En cuanto a los pequeños y medianos empresarios se persigue reforzar la producción de artesanías.
- c) *Programa del sector comercio.* Dos problemas básicos pretende enfrentar este programa: los precios y el adecuado abastecimiento de los productos básicos. En este sentido se ha proyectado promover las centrales de abastecimiento y comercialización, los centros de acopio y los supermercados populares, con estructuras basadas en la cooperativa y otras formas asociativas.
- d) *Programa del sector servicios.* En este sector el impulso tiende a generar formas asociativas dentro del sector informal o no estructurado, especialmente en materia de transporte y vivienda popular.

El PLANDECOOP, como se ha descrito, es un importante esfuerzo de concertación y ha constituido un instrumento para el desarrollo del sector cooperativo. Importa hacer resaltar que el hecho mismo de haberse llegado a la concertación del Plan es una muestra del avance del proceso de integración y que el sector mismo ha participado activamente en este proceso, que ha sido arduo si se tienen en cuenta las enormes diferencias regionales, las contradicciones en el seno mismo del sector y su desigual enfrentamiento con los demás sectores de la economía. Por lo pronto, se han alcanzado algunas metas importantes en los diferentes programas, como se verá a continuación.

1. En 1981 se creó la Confederación Cooperativa Colombiana como organismo de tercer grado dirigido a la integración, la consolidación y la representación del cooperativismo colombiano. Se creó la Asociación Nacional de Fondos de Empleados (ANALFE). En 1982 se realizó el primer Congreso Mutuario, primer paso hacia la integración del movimiento mutualista. Se dinamizó el proceso de integración económica con la creación de la Federación Colombiana de Cooperativas de Productores de Leche (FEDECOLECHE), la Central Cooperativa de Producción y Distribución, la Central Nacional de Cooperativas de Trabajadores, la Asociación Colombiana de Cooperativas de Transporte y la Federación Cooperativa Nacional de Trabajadores del Estado (FECONALTRADE).
2. En materia de financiamiento, se logró el aumento del cupo de redescuento en el Banco de la República a 2 000 millones de pesos, destinándose como mínimo 60% al fomento de las cooperativas de producción y comercialización y 25% a las cooperativas de vivienda.
3. En materia de legislación cooperativa, se ha avanzado básicamente en la expedición de normas para fondos de empleados y sociedades mutuarías.
4. En el campo de la educación cooperativa se han realizado cursos de capacitación en cooperativismo básico, administración cooperativa y promoción del cooperativismo en grupos estudiantiles y juveniles.

## E. ALGUNAS EXPERIENCIAS ACTUALES EXITOSAS

En este punto cabe destacar tres casos de experiencias asociativas de importancia, que sirven para mostrar que el movimiento cooperativo, por medio de una actividad sistemática y permanente, puede constituirse en un movimiento económico y social que responda a necesidades específicas de determinados sectores de la población, bajo ciertas circunstancias y formas de relación con el Estado.

### 1. *Cooperativa Central de Promoción Social (COOPCENTRAL)*

En la década de 1960, por el énfasis otorgado a los programas de organización comunitaria y bajo el influjo directo de instituciones vinculadas con la Iglesia Católica (Acción Cultural Popular (ACPO), CARITAS,

<sup>74</sup>Ibid.

Secretariado Diocesano de Pastoral Social (SEPAS) ), se inició en el departamento de Santander y específicamente en los municipios de Socorro y San Gil, un intenso movimiento de promoción social en las zonas rurales con el objeto de emprender acciones que confluyeran en un mejoramiento del nivel de vida de los campesinos de la región, caracterizada por una estructura agraria minifundista.

Bajo el liderazgo del sacerdote Ramón González, se creó en 1964 la cooperativa con el objeto de dar soporte a través de ella a la solución de los problemas de comercialización y crédito a los campesinos de la región. En 1968 la entidad fue reconocida como organismo de segundo grado del cooperativismo regional y entra así a desarrollar sus planes primarios; "no se trató de organizar otra central cooperativa, sino de generar un proceso de desarrollo comunitario a partir del movimiento cooperativo. Por eso los años siguientes fueron dedicados con especial esmero a la formación de líderes cooperativistas... en cuatro años, entre 1970 y 1975, el Instituto de Liderato Social de Páramo capacitó a más de 600 líderes campesinos"<sup>75</sup>.

El desarrollo alcanzado por la Central puede verse claramente reflejado en las cifras del cuadro 10 del anexo. La Central está formada por 34 cooperativas, la mayor parte de ellas con actividad en el sector agropecuario. En 1983, COOPCENTRAL agrupaba a 33 463 socios, tenía activos por valor de 1 650 millones de pesos, sus ventas alcanzaron a 1 294 millones y tenía 751 millones en depósitos. El número de empleos generados por las cooperativas afiliadas ascendía a 589.

Las cooperativas afiliadas según su línea de actividad se atienen al siguiente detalle: educación 1, transporte 3, mercadeo 1, producción y crédito agropecuario 13, producción y crédito industrial 1, ahorro y crédito 4, y 11 cooperativas multiactivas. Aparte de agrupar entidades cooperativas, COOPCENTRAL integraba otro tipo de instituciones, como sindicatos y juntas de acción comunal, con lo que el número de instituciones vinculadas pasaba de 54.

Los servicios de COOPCENTRAL están dirigidos fundamentalmente a las cooperativas agropecuarias de la región, cuyos socios son pequeños campesinos dedicados al cultivo del tabaco, fique, caña, papaya, frijol y tomate. COOPCENTRAL ofrece crédito con interés reducido y presta servicios de asistencia técnica y de mercadeo, solucionando así uno de los puntos de estrangulamiento de la producción campesina. "A través de sus bodegas mayoristas, supermercados directos y satélites de sus filiales, la organización superior cumple en esta zona del país con una delicada tarea, cual es la de estabilizar los precios de los artículos de consumo diario y popular, beneficiando especialmente a los grupos precooperativos, acciones comunales, asociaciones de usuarios campesinos, sindicatos y grupos comunitarios"<sup>76</sup>.

## 2. Cooperativa Médica del Valle (COOMEVA)

La Cooperativa Médica del Valle (COOMEVA) fue creada en Cali en 1964 con el objeto de mejorar en forma permanente las condiciones socioeconómicas y culturales de los socios y promover el desarrollo de la actividad profesional de los mismos.

La cooperativa fue concebida como una institución de ahorro y crédito para los médicos que se afiliaran a ella en el departamento del Valle. El enorme desarrollo alcanzado por la cooperativa ha llevado a que se integren a ella profesionales de otras especialidades. Como respuesta al significativo problema del desempleo profesional en el país y la baja cobertura de los sistemas de seguridad social, la cooperativa organizó inicialmente un servicio de salud para la comunidad que sería prestado por los mismos médicos afiliados. Posteriormente, se afiliaron a la cooperativa odontólogos, con los que se inició el servicio de salud oral.

En la actualidad COOMEVA atiende a través de su servicio de salud a aproximadamente 80 000 personas. La entidad se ha convertido en la segunda en prestación de servicios de salud en el departamento del Valle. Algunas cifras dan una idea de la cobertura del sistema de salud de COOMEVA: en 1982 se atendieron 96 212 consultas, 42 069 exámenes de laboratorio, 1 804 hospitalizaciones y 228 partos. En total se realizaron 152 133 utilizaciones del servicio.

A diciembre de 1982, la cooperativa tenía 3 890 socios, de los cuales 1 099 eran médicos profesionales y el resto provenía de las más diversas disciplinas. Se calcula que el número de socios a la fecha ascienda a 6 500. Sólo pueden ser socios de la cooperativa los profesionales universitarios, el personal administrativo y técnico de instituciones de educación y de salud, los familiares de los socios, los empleados de la cooperativa y las entidades privadas sin fines de lucro.

<sup>75</sup>DANCOOP, *op. cit.*

<sup>76</sup>*Ibid.*

Además de los servicios de salud prestados por sus socios la cooperativa ha ido vinculando nuevas actividades profesionales de los cooperadores a la gama de servicios de la entidad. En Medellín se presta consulta psicológica a través de la cooperativa y existe un consultorio jurídico atendido por abogados afiliados. En general, la cooperativa está abierta en cuanto a permitir que a través de su estructura, cuya cobertura nacional está en proceso, los profesionales puedan ofrecer sus servicios a la comunidad.

COOMEVA ofrece a sus afiliados los servicios de crédito corriente, crédito productivo, turismo, fondo de vivienda y fondo de solidaridad y ahorro. Los créditos totales otorgados en 1982 ascendieron a 244 millones de pesos.

### *3. Mantenimiento rutinario de vías a través de microempresas asociativas*

Este proyecto fue concebido por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte con la asistencia técnica del PNUD, con el objeto de contribuir a la generación de empleo mediante el mantenimiento permanente de las vías de penetración a través de grupos asociativos. Se consideró que la mejor forma de ejecutar el proyecto "era la conformación de microempresas asociativas de carácter precooperativo; éstas deberían constituirse en grupos entre 11 y 14 personas y encargadas del mantenimiento rutinario de vías, en un área de aproximadamente 50 kilómetros"<sup>77</sup>.

A enero de 1985 se habían constituido 28 grupos en nueve departamentos, lo que constituye 18% de la meta planteada de crear 150 grupos en tres años. La generación de empleo en estos grupos asciende a 326 puestos de trabajo, esto es, 17% de los empleos proyectados en el programa. A cada grupo le es adjudicado un tramo de vía para su mantenimiento y el mismo grupo aporta los elementos necesarios para la labor. En 1985, los grupos constituidos cubrían 1 536 km de carretera, equivalentes a 6.1% del total de las carreteras nacionales. Al finalizar 1985 las perspectivas eran que se hubiesen constituido 27 grupos más, con 300 empleos adicionales y 1 383 km más de vías atendidas por medio de este mecanismo.

Estas experiencias sugieren algunos caminos posibles, o más precisamente, algunas características de los caminos posibles del cooperativismo colombiano en la situación actual: la ocupación de espacios vacíos dejados por el Estado en la prestación de servicios a la comunidad. Ninguno de los tres ejemplos puede definirse como la formación de un movimiento social de base que entre en competencia con el Estado. Este tipo de actividad se organiza por canales diferentes, como las asociaciones comunitarias de diferente tipo. El cooperativismo exitoso se ve claramente definido como un elemento complementario del Estado que emprende acciones en espacios vacíos, esto es, el cooperativismo como un brazo del Estado dentro del plan general de desarrollo.

## F. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Los análisis presentados hasta aquí sobre el movimiento cooperativo colombiano sugieren dos fenómenos relevantes: la enorme importancia de la acción estatal en el desarrollo del movimiento y la fuerza relativa alcanzada por éste.

Pensar en las perspectivas del movimiento cooperativo en Colombia obliga a retomar los condicionantes de su realidad histórica y los factores determinantes de su inserción en la economía y en la sociedad en general. En primer término, el cooperativismo entró en la escena nacional, como hemos visto, en una época de crisis y fue el fruto de una política de gobierno que veía en él un instrumento útil para disminuir los efectos de la crisis en las clases trabajadoras. En este sentido, el cooperativismo colombiano en sus comienzos fue un "movimiento por decreto", lo que de cualquier modo lo condicionó, por cuanto lo colocó bajo la tutela del Estado; no surgió como expresión de un movimiento social y en ese sentido éste lo limitó, pues le restó autonomía. Por otro lado, las condiciones específicas que se querían enfrentar por medio de la primera ley cooperativa se referían a la esfera de la distribución. La carestía, la especulación y la usura, fueron los fenómenos que dieron origen a las primeras cooperativas en el país. El Estado incentivó directamente las líneas de actividad de consumo, ahorro y crédito, y la Iglesia Católica propició la creación de cooperativas de este tipo en las grandes ciudades, conjuntamente con los sindicatos, como forma de contrarrestar su politización. Así, se establecieron los factores condicionantes de la inserción del cooperativismo en la vida

<sup>77</sup>*Ibid.*

económica que lo encauzaron hacia actividades específicas, hacia un papel complementario dentro de una estructura económica y social excluyente y marginadora.

El movimiento que surgió al amparo de la ley 134 de 1931 fue un movimiento débil y aislado, cuyos esfuerzos de integración fracasaron estruendosamente. Las cifras son elocuentes en este aspecto: de las entidades cooperativas creadas entre 1930 y 1939 sólo subsistían en 1983 27 cooperativas, un fondo de empleados y ocho sociedades mutuarías; de las creadas entre 1940 y 1949 subsistían 88 (66 cooperativas, cinco fondos de empleados y 17 sociedades mutuarías); de las creadas entre 1950 y 1959 subsistían 147 (100 cooperativas, 22 fondos de empleados, 25 sociedades mutuarías)<sup>78</sup>.

A partir de 1960, el cooperativismo adquirió una nueva dinámica en buena parte debido al movimiento de integración iniciado en 1959 con la creación de UCONAL. Según Marco Antonio Mansilla, 90% de las entidades que forman el sector fueron creadas desde 1960 en adelante con la aparición del movimiento integracionista. En esta nueva dinámica jugó un papel primordial el nuevo escenario nacional. El proceso de industrialización y urbanización generó para el cooperativismo existente una enorme clientela potencial entre los nuevos grupos urbanos y el proletariado creciente en las grandes ciudades. No se puede decir que en esa época el movimiento era autónomo, por cuanto la acción del Estado seguía teniendo una importancia fundamental. En cambio, sí cabe afirmar que el movimiento tendió a especializarse en su actividad frenando la tendencia al cooperativismo multiactivo que venía presentándose desde hacía algunas décadas. Un cooperativismo especializado era requisito para la integración y a su vez para acceder a las formas de subsidio que establecía el gobierno (crédito, exenciones tributarias) interesado en la promoción de la organización comunitaria y en la integración regional. Al respecto cabe señalar que el cooperativismo alcanzó un grado de racionalidad que le permitió realizar operaciones económicas de importancia en los campos de la distribución y el crédito, que le otorgaron una importancia relativa dentro de la economía nacional.

El cooperativismo colombiano ha actuado y actúa, preferentemente, vinculado al sistema capitalista nacional, ejerciendo un papel de intermediario de ciertos grupos sociales de interés —lo que lo ha convertido en un movimiento elitista—, y en un complemento para la acción del capital, cuando ésta es imperfecta o cuando las condiciones de acceso son extremadamente difíciles. De ese modo el cooperativismo se ha constituido en un agente eficaz de la distribución de bienes y servicios, mediante el sacrificio de algunos puntos de la rentabilidad normal del comercio, para conseguir precios más bajos para los cooperados. Ante la enorme concentración del crédito y del capital financiero, el cooperativismo genera servicios de ahorro y crédito para sectores marginados por debajo de la tasa de interés del mercado, contribuyendo así a frenar la presión sobre los circuitos del mercado financiero oficial. En la esfera de la producción el cooperativismo agrupa a pequeños empresarios con fines de aprovisionamiento y crédito más que con el objetivo de producir según la modalidad asociativa.

De esta manera, el cooperativismo tiene como función fundamental "la de ser un apéndice del proceso económico y social del país, de tal manera que sólo puede ocupar lugares de ajuste, donde la acción del Estado y el sector privado no convergen plenamente"<sup>79</sup>.

Asimismo, el cooperativismo posterior a 1960 ha estado muy ligado a las políticas de desarrollo trazadas por el gobierno. Durante los últimos 20 años el gobierno nacional a través de sus instituciones ha buscado en las formas asociativas de tipo cooperativo el instrumento para introducir programas de desarrollo comunitario, de organización de la producción y el mercadeo. "Si bien tales cooperativas se conciben como instrumentos de desarrollo económico y social, se inscriben dentro de una política que el movimiento cooperativo no ha contribuido a formular y que en su generalidad desconoce. En tales circunstancias las cooperativas no surgen como expresión social de necesidades e intereses comunes de las personas cuyo nivel de ingreso no alcanza a asegurar una forma adecuada de vida. Ya que no promueve la movilización social en el punto de partida la organización de las cooperativas no puede asentarse en necesidades e intereses comunes percibidos como tales por los asociados sino en necesidades e intereses determinados de los programas"<sup>80</sup>. Esta tendencia, cuyo fracaso ha sido ostensible, se puede observar en los programas dirigidos al sector agrario y al sector informal urbano.

<sup>78</sup>Marco A. Mansilla, *El sector cooperativo en Colombia por la ruta del año 2000*, Bogotá, Fondo Editorial Cooperativo, Confederación Interamericana de Educación Católica (CIEC), 1983.

<sup>79</sup>Rojas, *op. cit.*

<sup>80</sup>*Ibid.*

El cooperativismo de ahorro y crédito requiere un examen especial en este balance por su enorme importancia dentro del conjunto del sector. El movimiento cooperativo colombiano ha sido un movimiento de grupos medios y bajos de la población, grupos de rentas fijas, para los que el ahorro, más que una forma de previsión, se ha convertido en una garantía de acceso al crédito. Según el primer censo cooperativo de 1975, 64% de los socios del sistema cooperativo eran trabajadores y empleados, 27% trabajadores independientes, 6% patronos y 3% otros. El cooperativismo de ahorro y crédito surgió como una respuesta a las necesidades de financiamiento de sus asociados, un crédito con características de inmediatez, bajo interés y dirigido a financiar necesidades de vivienda, consumo de bienes duraderos y atender emergencias de los socios. La integración cooperativa en Colombia en esa línea de actividad y el mayor fortalecimiento, a través de los años, lo han tenido las cooperativas de ahorro y crédito. El sector cooperativo no ha podido lograr, como ya se anotaba antes, la constitución de un sistema financiero cooperativo que le permita realizar el ciclo completo del capital financiero y se ha convertido, por el contrario, en un tributario importante del sistema financiero capitalista, que lo estrangula y le impide en la práctica llevar a cabo la labor de democratización del crédito, pues hace fluir el ahorro de los cooperados a la gran corriente monopólica del capital en el país.

En términos generales, éste es el tipo de cooperativismo que existe actualmente en el país. Mansilla indica que el cooperativismo colombiano es un apéndice del capitalismo que "llena los vacíos, complementa los circuitos que requiere el sistema, aglutina los pequeños esfuerzos, los pequeños capitales, para así sumados hacerlos fluir al torrente de los grandes"<sup>81</sup>. Más adelante se pregunta: "¿es objetivo del cooperativismo impulsar el desarrollo económico dentro del sistema vigente? ¿Es objetivo ser sofisma de distracción y servir de tranquilizante para el malestar social? ¿Tiene el cooperativismo como función impulsar el desarrollo económico y social, pero también generar cambio del sistema vigente? ¿Y sobre cuáles bases?"<sup>82</sup>.

Estas reflexiones, provenientes de uno de los más decididos impulsores del cooperativismo en el país, ponen de manifiesto la crisis real del movimiento, y exteriorizan la confusión ideológica imperante, que ha convertido en errático el desarrollo del sector, lo ha mantenido aislado de los grandes problemas nacionales y lo ha reducido a una posición marginada dentro de la escena nacional.

En los últimos años, el sector cooperativo ha venido enfrentando condiciones específicas en cuanto a su organización interna y su proyección social, que han puesto sobre el tapete el debate teórico sobre su función específica.

El Plan de Desarrollo Cooperativo se constituyó en un elemento clave en esta etapa, en el sentido de que para su formulación se requirió el concurso de los líderes del cooperativismo, se realizó un diagnóstico para medir la verdadera dimensión económica y social del movimiento y se trazaron políticas de mediano plazo que determinaron la orientación del sector.

Un paso importante fue la creación de la Confederación Cooperativa Colombiana en la medida en que determinó, aunque sólo de manera formal, una integración de orden superior que presionaba para que se canalizaran esfuerzos en la formulación de políticas para el conjunto del sector. Fruto de este nuevo nivel de integración ha sido la propuesta de objetivos de mediano y largo plazo que obligan a repensar el papel del movimiento en cuanto a su unidad, acción conjunta con otros sectores, participación en los grandes debates nacionales y fortalecimiento de la posición económica del sector.

El PLANDECOOP es un instrumento indicativo del rumbo del sector, es un instrumento concertado y por ende, sus lineamientos generales están sesgados por la tendencia del Estado a asumir la dirección del movimiento. La capacidad operativa y técnica de las entidades ejecutoras es muy baja: de ahí que las perspectivas de cumplimiento de los objetivos y el logro de las metas específicas sea una labor quimérica, que no ha sido suficientemente evaluada.

En este sentido, si el movimiento cooperativo quiere convertirse en una verdadera alternativa de desarrollo económico y social, debe formular su propio plan de desarrollo, que lo rescate de la incómoda posición en que ha venido a caer a través de su historia y que lo lleve por la ruta de un desarrollo acorde a sus principios teóricos. Dicho de otra forma, el cooperativismo mismo debe gestar las condiciones que lo lleven a identificarse y a constituirse como sector económico y como movimiento social.

En primer lugar, la formación de un sector económico cooperativo es un proceso que requiere una redefinición del movimiento mismo, en especial en lo atinente a las esferas de la vida económica en que el

<sup>81</sup>Mansilla, *op. cit.*

<sup>82</sup>*Ibid.*

movimiento ha ejercido tradicionalmente su acción. El constituirse como sector económico supone tener como eje central el campo de la producción, por cuanto el cooperativismo como alternativa de desarrollo económico y social debe generar sus propias relaciones de producción y a partir de su acción en el sector productivo, puede estructurar una red ampliada hacia la distribución y el consumo que no lo relegue a la condición de intermediario.

"... Dentro de una estructura económica como la nuestra, el lugar de la producción es siempre el lugar determinante. De ahí que si las cooperativas se concentran en los lugares de la distribución y el consumo, por ejemplo, su importancia para la formación de un sector cooperativo no es estratégico. Es decir, que la posibilidad de llegar a ser Sector es menor, ya que solamente en la producción se hace indudable para las cooperativas, que deben encontrar escalas de integración"<sup>83</sup>.

Así, parece imperativa la integración de un movimiento cooperativo fuerte en las actividades de producción. Los mayores fracasos del cooperativismo nacional han ocurrido en este campo y en relación con la génesis misma del movimiento, con su orientación ideológica, la ausencia de educación y de liderazgo. Una sólida estructura de integración del cooperativismo de producción es la garantía para que el movimiento pueda convertirse en un factor real de poder. La experiencia del cooperativismo de ahorro y crédito y de consumo es clara al mostrar la debilidad del proceso de integración, y sobre todo, la naturaleza del proceso de inserción en la vida económica general. Esta inserción puede realizarse, como ya ocurrió, como una contribución a la reproducción del sistema, o bien pueden llevarse a cabo por una vía que genere transformaciones significativas en su propio desarrollo. En el primer caso, el poder alcanzado es mínimo, por cuanto la estructura económica frena el desarrollo del sector. Al respecto se puede insistir en el caso del cooperativismo de consumo, que depende del flujo de aprovisionamiento de la gran industria. En la generalidad de los casos, el cooperativismo no ha podido crear grandes almacenes cooperativos, limitándose a la expedición de órdenes de compra en los establecimientos comerciales.

Su constitución como sector está ligada directamente a la gestación de un movimiento social cooperativo, que lleva implícita la generación de corrientes sociales en pos de los objetivos del sector cooperativo. Este movimiento está determinado, por una parte, por la estructura social del país y, por la otra, por el tipo de ordenamiento de la sociedad en términos jurídicos y legales. Este ordenamiento "prescribe un determinado margen de acción para el movimiento cooperativo. Aquí se hace visible el condicionamiento del Estado sobre el movimiento cooperativo. (...) Sin embargo, no es en el Estado como tal donde hay que buscar la matriz de estas últimas determinaciones, sino que hay que buscarlas en la estructura social misma. El condicionamiento ideológico y político del movimiento cooperativo es directamente proporcional a su baja capacidad de movilización social, por consiguiente, a su estado de indefinición como movimiento. Es esto lo que hace ver en el Estado tanto el peor obstáculo a la autonomía del movimiento como la mayor fuente de apoyo al mismo"<sup>84</sup>.

El dilema del cooperativismo se encuentra planteado en esos términos: cualquier solución significa un remozamiento ideológico, un replanteamiento de objetivos, metas y formas cooperativas; supone distinguir dentro del proceso de integración dos calidades complementarias pero diferentes. Por un lado, la integración del cooperativismo según sus líneas de actividad económica, como un proceso de racionalidad económica y no como ha sido habitual, como una forma de acudir unidos a recoger los favores estatales. Por otro lado, el movimiento debe integrarse desde sus mismas bases, multiplicando el liderazgo y la participación a través de una eficiente gestión de educación cooperativa, que forme cuadros para un sector económico cooperativo y formule principios ideológicos para un movimiento social cooperativo.

En 1983, León Schujman, dirigente cooperativista argentino quien asesoró la formulación del Plan de Desarrollo Cooperativo expresaba: "En Colombia el cooperativismo abre la perspectiva de reunir toda esa fuerza que significa la presencia humana de más de un millón de colombianos. Este recurso potencial que hay que cohesionar para que pueda actuar en el campo económico como una fuerza organizada no en forma dispersa y dependiente del sector capitalista de la economía, como lo hace actualmente, puede y debe adquirir la necesaria gravitación para intervenir en la economía y en la alta política coadyuvando con otros sectores para determinar el estilo de desarrollo e intervenir en su ejecución"<sup>85</sup>.

<sup>83</sup>José María Rojas y Fernando Urrea, "Las relaciones entre el cooperativismo y el Estado", *Revista Universidad y Cooperativismo*, N° 2, Bogotá, 1982.

<sup>84</sup>*Ibid.*

<sup>85</sup>León Schujman, "Cooperativismo y progreso social", *Revista Universidad y Cooperativismo*, N° 2, Bogotá, 1982.



## ANEXO

**Cuadro 1**  
**NUMERO DE ASOCIACIONES SINDICALES RECONOCIDAS Y DE ENTIDADES**  
**COOPERATIVAS CREADAS, 1909-1037**

Asociaciones	Antes 1930	1930-1937
Sindicales	109	464
Cooperativas	7	84

*Fuente:* Gerardo Molina, *Las ideas liberales en Colombia*, Bogotá, Tercer Mundo, 1980. José María Rojas y F. Urrea, "Tendencias del movimiento cooperativo en Colombia", *Cooperativismo y Desarrollo*, Bogotá, N° 1, 1975.

**Cuadro 2**  
**NUMERO DE COOPERATIVAS Y JUNTAS DE ACCION COMUNAL, 1958-1966**

Año	Cooperativas		Juntas A. Comunal
	Número	Socios	
1958	413	192 814	—
1960	425	234 392	83
1962	759	443 023	2 687
1966	1 802	714 230	8 812

*Fuente:* Datos tomados y consolidados de Superintendencia de Cooperativas y Ministerio de Gobierno, Dirección de Integración y Desarrollo de la Comunidad.

Cuadro 3.  
 NUMERO DE COOPERATIVAS Y SOCIOS, 1933-1985

Año	Cooperativas	Socios
1933	4	1 807
1934	16	3 380
1935	25	5 519
1936	48	13 182
1937	87	19 886
1938	120	27 498
1939	165	37 011
1940	165	43 385
1941	165	43 760
1942	203	48 561
1943	240	51 965
1944	240	53 820
1945	248	63 229
1946	266	68 245
1947	266	68 741
1948	363	114 719
1949	437	134 482
1950	472	145 943
1951	414	114 576
1952	452	116 130
1953	438	123 111
1954	381	133 337
1955	385	135 047
1956	410	141 177
1957	410	175 510
1958	413	192 814
1959	409	233 817
1960	425	234 392
1961	639	384 824
1962	759	443 023
1963	1 056	494 474
1964	1 452	532 052
1965	1 553	627 315
1966	1 802	714 230
1967	1 807	805 310
1968	1 826	902 065
	1 520	798 369
1970	1 500	787 865
1971	1 480	777 359
1972	1 563	820 995
1973	1 627	854 470
1974	1 691	888 196
1975	1 997	1 137 257
1976	2 039	1 144 530
1977	2 225	1 150 802
1978	2 135	924 746
1979	2 196	1 077 517
1980	2 114	947 372
1981	2 251	1 133 607
1982	2 410	1 314 142
1983	2 552	1 255 973
1984	2 706	1 401 101
1985		

Fuente: 1933-1968: Rojas y Urrea, *Tendencias del movimiento cooperativo*, op. cit. 1970-1974: Dane, *Colombia Estadística*, Bogotá, 1975.  
 1980-1985: Dancoop, Tabulados.

Cuadro 4  
 NUMERO DE COOPERATIVAS AGROPECUARIAS, 1950-1983

Año	Cooperativas
1950	134
1951	42
1968	66
1972	179
1974	205
1975	212
1976	261
1977	295
1980	241
1983	223

Fuente: DAINCOOP, *Boletín Estadístico* 1983, Bogotá, 1985.

Cuadro 5  
 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE COOPERATIVAS AGRICOLAS EN COLOMBIA

	1974	1975	1977	1980	1983
Antioquia	14	18	24	22	21
Atlántico	9	3	6	4	6
Bolívar	5	7	8	6	6
Boyacá	19	13	18	19	12
Caldas	11	10	16	13	14
Cauca	15	17	20	17	13
César	9	10	12	7	9
Córdoba	4	4	4	2	6
Cundinamarca	22	22	40	30	23
Chocó	3	5	4	3	3
Guajira	2	—	—	—	—
Huila	8	9	13	9	10
Magdalena	4	5	5	3	4
Meca	2	3	4	3	5
Nariño	8	8	13	12	10
Norte de Santander	5	5	12	11	12
Quindío	5	4	8	4	4
Risaralda	3	4	7	7	3
Santander	15	18	24	15	23
Sucre	4	5	3	5	5
Tolima	14	18	20	19	20
Valle	19	18	25	18	13
Territorios Nacionales	5	6	7	7	4

Fuente: DAINCOOP, *Boletín estadístico* 1983, Bogotá, 1985.

Cuadro 6  
ASPECTOS CUANTITATIVOS DE LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS POR LOCALIZACION GEOGRAFICA, 1983

	Nº	Asociados	Capital	Activo	Cartera	Compras	Ventas	Excedentes
<b>Total nacional</b>	<b>223</b>	<b>141 349</b>	<b>1 479.9</b>	<b>12 202.5</b>	<b>2 679.5</b>	<b>24 075.5</b>	<b>48 721.5</b>	<b>554.5</b>
Antioquia	21	20 611	203.2	3 583.5	261.7	4 103.0	4 337.6	203.2
Atlántico	6	895	63.4	812.8	148.3	2 483.5	26 391.6	0.8
Bolívar	6	692	27.0	183.0	24.3	274.5	318.9	21.9
Boyacá	12	2 883	7.1	53.0	8.3	95.8	123.9	5.4
Caldas	14	21 153	179.8	917.5	69.4	2 832.1	3 078.6	69.7
Cauca	13	7 149	25.7	485.5	17.0	944.4	1 201.1	32.4
César	9	1 480	90.6	645.5	228.8	309.7	365.7	46.9
Córdoba	6	"	"	"	"	"	"	"
Cundinamarca	23	11 282	38.6	352.9	89.7	2 771.2	792.2	23.2
Chocó	3	286	0.3	2.5	0.1	1.2	1.2	0.0
Huila y Caquetá	10	5 530	20.2	106.2	24.8	9.2	385.6	10.6
Magdalena	4	2 025	7.3	81.2	29.5	17.6	109.9	0.8
Meta	5	2 176	55.1	258.3	168.5	431.5	485.2	5.4
Nariño	10	2 746	13.8	76.9	29.2	11.8	122.0	6.6
Norte de Santander	12	4 114	6.4	106.7	46.5	102.1	119.7	3.9
Quindío	4	4 043	10.8	238.6	27.8	340.5	436.4	2.2
Risaralda	3	7 344	32.8	265.9	39.7	382.7	417.3	21.1
Santander	23	14 626	224.8	1 340.8	564.3	1 097.3	1 013.6	18.3
Sucre	2	343	3.5	2.9	"	"	"	"
Tolima	20	10 189	82.9	807.3	295.1	2 654.7	3 090.2	49.6
Valle	13	21 145	376.8	1 833.9	593.8	5 150.2	5 854.1	25.6
Territorios	4	637	9.8	47.6	12.7	62.5	76.7	6.9

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas.

"Sin información.

Valores monetarios en millones de pesos.

Cuadro 7  
 NUMERO DE COOPERATIVAS Y SOCIOS SEGUN LINEA DE ACTIVIDAD, POR DEPARTAMENTOS, 1984

Departamentos	Totales		Ahorro y Cred.		Comercialización		Consumo		Educación		Producción		Trabajo		Transporte		Vivienda			
	Nº enti	%	Nº socios	%	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios		
Antioquia	242	9.5	261 317	20.8	121	132 059	20	23 000	35	71 822	14	7 312	14	1 020	9	9 117	19	8 525	10	8 463
Atlántico	72	2.8	17 722	1.4	33	12 114	4	780	7	966	4	388	8	2 432	1	nd	15	1 042	—	—
Bogotá D.E.	549	21.5	289 782	23.1	364	209 968	11	1 148	45	21 306	46	38 179	14	1 893	20	3 071	26	8 030	23	6 187
Bolívar	86	3.4	12 916	1.0	24	5 758	4	514	7	2 440	29	3 261	10	539	3	32	9	372	—	—
Boyacá	145	5.7	104 433	8.3	30	84 756	23	217	25	3 868	37	11 755	11	1 540	1	1	17	2 190	1	107
Caldas	90	3.5	27 818	2.2	28	16 789	13	2 050	17	3 530	4	1 190	6	1 107	5	447	12	2 072	5	633
Caquetá	14	0.5	3 950	0.3	3	3 362	2	nd	4	nd	—	—	1	nd	—	—	4	nd	nd	588
Cauca	76	3.0	32 454	2.6	10	988	8	nd	25	5 026	17	5 661	13	18 990	1	nd	4	1 789	—	—
César	50	2.0	16 096	1.3	8	580	8	5 068	9	981	14	8 078	2	95	—	—	9	1 294	—	—
Córdoba	43	1.7	11 192	0.9	16	5 045	—	nd	—	—	13	5 086	9	477	—	—	4	450	1	133
Cundamarca	146	5.7	37 013	3.0	45	12 110	18	4 817	17	4 199	14	6 957	17	3 989	1	70	21	3 537	13	1 334
Chocó	34	1.3	3 034	0.2	4	1 088	3	150	9	333	6	904	12	559	—	—	—	—	—	—
Guajira	11	0.4	nd	—	4	nd	2	nd	2	—	1	—	—	—	—	—	1	nd	1	nd
Huila	78	3.1	47 281	3.8	19	21 950	7	7 114	10	483	29	15 047	3	84	2	20	7	2 584	1	nd
Magdalena	45	1.8	17 265	1.4	16	3 895	2	94	5	3 413	8	2 840	2	769	—	—	10	1 000	2	5 254
Meta	59	2.3	14 857	1.2	12	1 778	11	2 673	12	3 900	5	3 318	1	nd	2	66	4	660	12	2 463
Nariño	67	2.6	12 434	1.0	19	4 820	3	2 774	9	1 377	9	1 092	13	390	—	—	13	1 493	1	489
Norte Santander	53	2.0	14 952	1.2	20	3 291	6	4 018	7	266	3	3 966	5	95	2	nd	9	3 317	1	nd
Quindío	43	1.7	13 122	1.0	14	1 764	5	6 462	7	1 997	—	—	—	—	—	—	13	1 544	4	1 355
Risaralda	66	2.6	50 563	4.0	33	14 008	3	7 528	10	25 355	3	1 659	1	nd	4	413	11	1 600	1	nd
Santander	172	6.7	84 550	6.7	73	43 485	17	6 939	30	14 573	16	11 648	12	1 515	5	379	14	2 928	5	3 084
Sucre	30	1.2	3 703	0.3	1	nd	9	72	10	2 512	4	390	3	80	—	—	3	650	—	—
Tolima	104	4.1	32 768	2.6	39	18 497	24	10 535	12	482	4	327	3	157	4	73	16	2 696	2	nd
Valle	247	9.7	146 745	11.7	102	52 465	17	36 695	26	25 380	18	8 175	19	2 482	3	867	36	7 960	26	12 721
Territorios Nacionales	30	1.2	nd	—	7	nd	3	nd	4	nd	4	nd	3	nd	1	nd	7	nd	1	nd
<b>Total</b>	<b>2 552</b>	<b>100.0</b>	<b>1 255 967</b>	<b>100.0</b>	<b>1 045</b>	<b>650 570</b>	<b>223</b>	<b>122 648</b>	<b>342</b>	<b>194 209</b>	<b>302</b>	<b>137 233</b>	<b>182</b>	<b>38 213</b>	<b>64</b>	<b>14 556</b>	<b>284</b>	<b>55 733</b>	<b>110</b>	<b>42 811</b>

Fuente: DANCOOP, Sección de Planeación y Estadística. Tabulados 1986.

Cuadro 8  
ENTIDADES COOPERATIVAS Y NUMERO DE SOCIOS, SEGUN LINEA DE ACTIVIDAD, 1980-1985

Línea de actividad	1980		1981		1982		1983		1984		1985	
	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios	Nº	Socios
Ahorro y Crédito	795	5 18 861	858	484 053	943	591 685	1 020	682 647	1 045	650 570	1 101	721 651
Comercialización	95	37 466	158	107 924	167	96 015	188	128 872	223	122 648	236	132 733
Consumo	351	139 654	289	120 242	318	190 169	331	243 916	342	194 209	352	205 867
Educación	263	103 933	269	87 465	288	115 849	289	133 050	302	137 233	315	160 267
Producción	167	65 302	140	42 302	149	31 355	160	21 074	182	38 213	231	31 200
Trabajo y servicios	214	85 567	96	22 222	47	13 080	49	6 441	64	14 556	74	14 002
Transporte	248	98 560	260	44 179	277	51 963	285	53 268	284	55 733	283	80 714
Vivienda	63	28 174	44	38 969	62	43 491	88	44 874	110	42 811	114	54 667
Total cooperativas	2 196	1 077 517	2 114	947 372	2 251	1 133 607	2 410	1 314 142	2 552	1 255 973	2 706	1 401 101
Fondo de empleados	512	191 210	648	175 435	644	179 035	765	169 019	901	235 514	1 032	208 133
Grupos precooperativos	57	2 389	35	1 338	34	2 249	37	1 623	84	4 049	163	2 464
Asoc. mutualistas	136	29 219	145	13 065	192	64 127	212	37 287	247	81 912	258	70 333
<b>Total</b>	<b>2 901</b>	<b>1 300 335</b>	<b>2 942</b>	<b>1 137 210</b>	<b>3 121</b>	<b>1 379 018</b>	<b>3 424</b>	<b>1 522 071</b>	<b>3 784</b>	<b>1 577 448</b>	<b>4 159</b>	<b>1 682 031</b>

Fuente: DANCOOP, Sección de Planeación y Estadística. Tabulados 1986.

Cuadro 9  
 NUMERO DE ENTIDADES COOPERATIVAS Y DE SOCIOS POR DEPARTAMENTO, 1984

	Totales		Cooperativas		Fondos de empleados		Grupos Precoop.		Asoc. mutualistas			
	Nº entidad	%	Nº socios	%	Nº entidad	Nº socios	Nº entidad	Nº Socios	Nº entidad	Nº socios	Nº entidad	Nº socios
Antioquia	414	10.9	339 697	21.5	242	261 317	47	12 089	6	466	119	65 825
Atlántico	101	2.7	21 790	1.4	72	17 722	29	4 068	—	—	—	—
Bogotá, D.E.	1 166	30.8	456 411	28.9	549	289 782	498	153 199	7	2 104	112	11 326
Bolívar	105	2.8	12 916	0.8	86	12 916	16	nd	3	nd	—	—
Boyacá	155	4.1	107 755	6.8	145	104 433	9	3 322	1	nd	—	—
Caldas	124	3.3	33 217	2.1	90	27 818	33	5 399	1	nd	—	—
Caqueta	19	0.5	3 950	0.3	14	3 950	3	nd	2	nd	—	—
Cauca	89	2.4	33 974	2.2	76	32 454	10	1 520	3	nd	—	—
César	55	1.5	16 480	1.0	50	16 096	3	384	2	nd	—	—
Córdoba	53	1.4	11 859	0.8	43	11 192	9	427	5	240	—	—
Cundinamarca	198	5.2	49 015	3.1	146	37 013	46	11 780	4	nd	2	222
Chocó	35	0.9	3 082	0.2	34	3 034	—	—	1	48	—	—
Guajira	12	0.3	nd	—	11	nd	—	—	1	nd	—	—
Huila	95	2.5	48 030	3.0	78	47 281	10	698	7	51	—	—
Magdalena	53	1.4	20 600	1.3	45	17 265	3	36	1	nd	4	3 299
Mera	63	1.7	14 942	1.0	59	14 857	1	85	3	nd	—	—
Mariño	88	2.3	13 649	0.9	67	12 434	12	1 002	7	85	2	128
Norte de Santander	65	1.7	15 513	1.0	53	14 952	5	561	7	nd	—	—
Quindío	59	1.6	16 750	1.1	43	13 122	14	3 483	1	11	1	134
Risaralda	86	2.3	53 729	3.4	66	50 563	12	2 188	2	nd	6	978
Santander	216	5.7	88 866	5.6	172	84 550	34	4 316	10	nd	—	—
Sucre	33	0.9	3 732	0.2	30	3 703	1	29	2	nd	—	—
Tolima	126	3.3	32 768	2.1	104	32 768	17	nd	4	nd	1	nd
Valle	342	9.0	178 717	11.3	247	146 745	91	30 928	4	1 044	—	—
Territorios Nacionales	32	0.8	nd	—	30	nd	2	nd	—	—	—	—
<b>Total</b>	<b>3 784</b>	<b>100.0</b>	<b>1 577 442</b>	<b>100.0</b>	<b>2 552</b>	<b>1 255 967</b>	<b>901</b>	<b>235 514</b>	<b>84</b>	<b>4 049</b>	<b>247</b>	<b>81 912</b>

Fuente: DANCOOP, Sección de Planeación y Estadística. Tabulados 1986.



Cuadro 10  
RESUMEN SOCIOECONOMICO DE COOPCENTRAL Y SUS COOPERATIVAS AFILIADAS, 1983  
(Montos en miles de pesos)

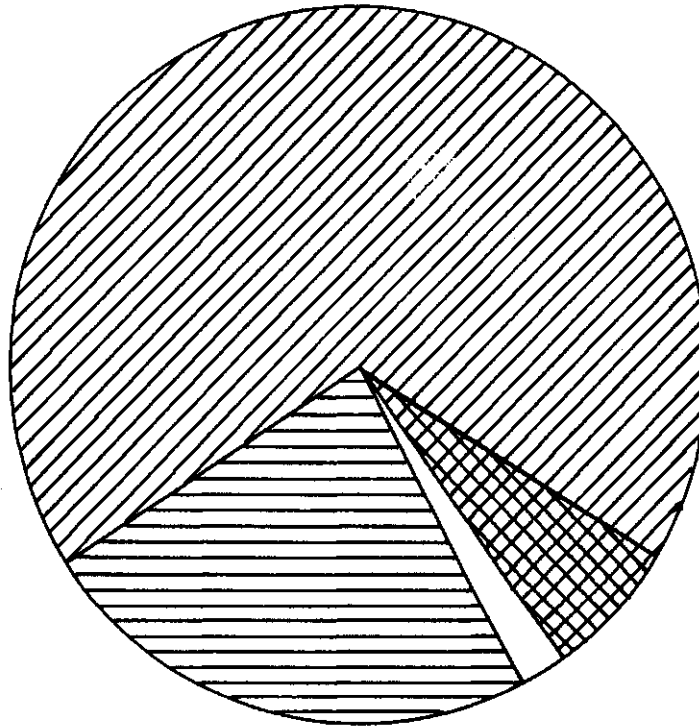
Actividad	Entidades	Activos	Patrimonio	Depósitos	Préstamos	Ventas	Socios	Empleados	Activo R + C <sup>a</sup>	Capital socios
Educación	1	4 575	2 273	—	—	58	719	11	2.01	3 116
Transporte	3	21 785	7 937	—	4 280	64 384	504	30	2.74	15 178
Mercadeo	1	85 149	4 400	—	19 747	168 881	1 175	30	19.35	3 518
Producción y Crédito Agrop.	13	212 684	45 240	118 185	113 285	119 489	5 889	55	4.70	7 039
Producción y Crédito Ind.	1	65 942	23 682	3 710	24 196	99 849	81	17	2.78	279 739
Ahorro y Crédito	4	90 890	19 482	20 685	40 918	65 143	2 084	20	4.67	6 578
<b>Multiactivas-Integrales</b>										
Primer Grado	10	881 025	177 672	433 258	498 658	619 247	23 011	366	4.96	7 508
Segundo Grado	1	287 721	64 939	175 546	185 534	156 796	—	60	4.43	—
<b>Total</b>	<b>34</b>	<b>1 649 771</b>	<b>345 625</b>	<b>751 384</b>	<b>886 628</b>	<b>1 293 847</b>	<b>33 463</b>	<b>589</b>	—	—

Fuente: DANCOOP, *Boletín Estadístico 1983*, Bogotá, 1985.

<sup>a</sup>R: Reservas

C: Capital

Gráfico IV-1  
COLOMBIA:  
DISTRIBUCION DEL NUMERO DE ENTIDADES COOPERATIVAS, 1984







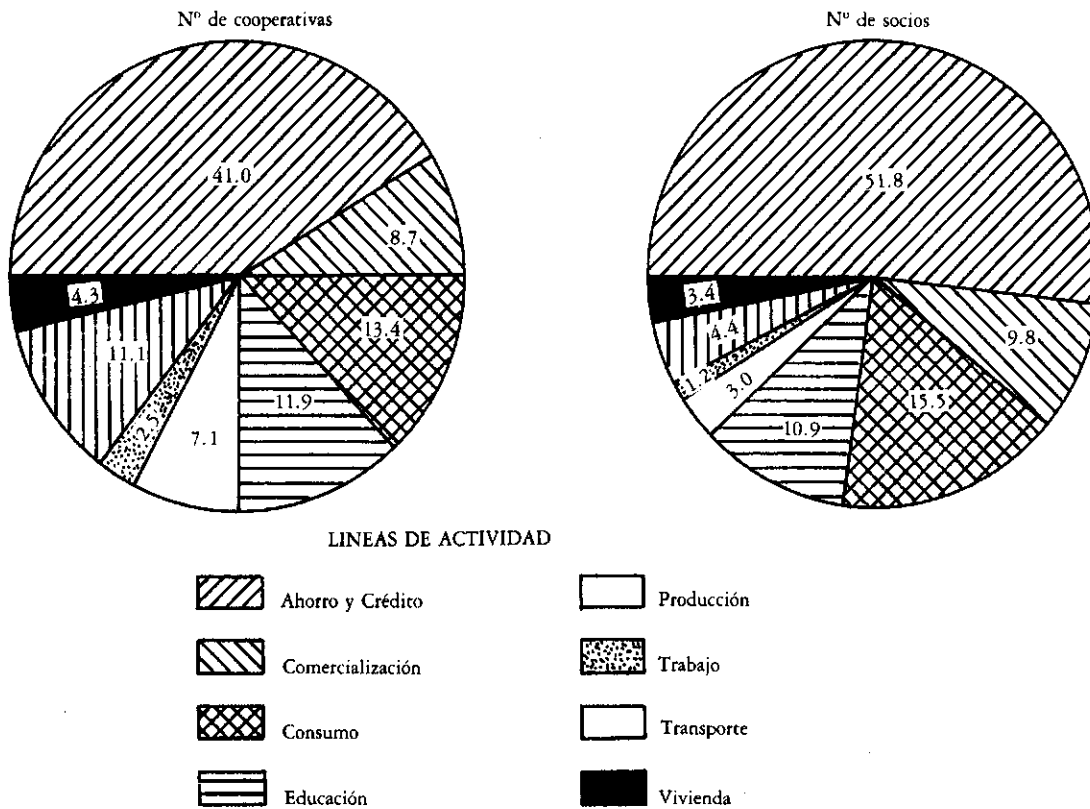
	— Cooperativas .....	67.5%
	— Fondo de empl. ....	23.8%
	— Grupos precoop .....	2.2%
	— Asoc. mutuales .....	6.5%

Gráfico IV-2  
 COLOMBIA: DISTRIBUCION RELATIVA DE COOPERATIVAS Y DE SOCIOS,  
 SEGUN LINEAS DE ACTIVIDAD, 1984



## Capítulo V

### EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO EN CHILE\*

#### *Introducción*

América Latina se encuentra sumergida en la peor crisis económica, social y política de su historia. Después de treinta años de crecimiento económico, ya a fines de los años setenta se podía percibir que el dinamismo alcanzado desde la segunda guerra mundial no había dado lugar a cambios significativos en el bienestar de sus poblaciones y en la distribución de los frutos del crecimiento.

En lo económico la crisis actual se manifiesta por la fuerte caída de la producción y del empleo, por la aceleración y generalización de los procesos inflacionarios y por la drástica reducción de la actividad económica provocada por el endeudamiento externo y la necesidad de generar sucesivos superávits en el balance comercial.

La crisis económica ha hecho posible, además, nuevas formas de dependencia comercial, financiera y tecnológica, que han profundizado un estilo de desarrollo cuyo rasgo social es la exclusión y la subordinación. Desde luego, la distribución del ingreso no presentó ninguna mejoría, ni siquiera en el auge del crecimiento, a fines del decenio de 1960 y comienzos de 1970. Tampoco se logró distribuir en forma equitativa el costo de la recesión cuando se produjo la crisis, sino que, por el contrario, las estrategias para enfrentar la situación externa desfavorable sólo agudizaron el deterioro social de los estratos subordinados.

El producto nacional bruto por habitante de la región era en 1984 prácticamente el mismo de hace 10 años, mientras que en el caso de Chile era incluso menor que el de 15 años atrás. El desempleo urbano ha alcanzado niveles sin precedentes: en el Gran Santiago, por ejemplo, la tasa anual de desempleo casi se cuadruplicó en 11 años, pasando de 4.8% en 1973 a 18.6% en 1984. Finalmente, y siguiendo con el caso chileno, puesto que no constituye una excepción en el panorama regional, se comprueba que los sueldos y salarios reales del año 1983 fueron casi un 10% menores que los de 1970<sup>1</sup>.

Todo eso, sumado al término del ciclo de urbanización y de "transición demográfica" en muchos países, nos presenta un cuadro de dificultades crecientes para la incorporación de nuevos grupos sociales a la sociedad nacional y al desarrollo, mientras se produce una reversión de las etapas precedentes de incorporación y movilidad estructural. El resultado neto es el recrudecimiento de la exclusión y la movilidad a la inversa: la proletarización de la clase media y el paso de la pobreza a la miseria.

Por otra parte, la crisis del sistema político, cuyas raíces se remontan a la no resolución de la crisis de la dominación oligárquica que comienza en los años treinta, encuentra en la situación económica y social un excelente caldo de cultivo para su desarrollo y expansión.

Algunos países parecen señalar una tendencia de agotamiento del ciclo autoritario y de sustitución de regímenes militares por regímenes democráticos. En otros, la ruptura entre el Estado y la sociedad se ha ahondado, y el imperio del arbitrio por encima de las normas de convivencia civilizada persiste sin perspectivas de solución en el corto plazo. Al mismo tiempo, la región revela el surgimiento de amplios movimientos populares, cuyo vigor y orientación difieren según cada caso nacional, pero que son tan generalizadas como la propia crisis.

\*Este trabajo fue preparado por la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Se publicó con la signatura LC/R. 470 (Sem.28/6) y se presentó a la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, realizada en Montevideo del 18 al 20 de noviembre de 1985.

<sup>1</sup>Datos de la CEPAL, "Balance preliminar de la economía latinoamericana en 1984", *Notas sobre la economía y el desarrollo*, N° 409/410, Santiago de Chile, enero de 1985 y *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 1983* (LC/G. 1343/Add. 1), Santiago de Chile, marzo de 1985. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.85.II.G.2.

Recobran vigencia en el período actual los ideales de libertad, justicia social y equidad. Sin embargo, tal como se ha afirmado en el documento de reflexión conceptual sobre el tema del cooperativismo y de la participación social en América Latina y el Caribe<sup>2</sup>, esos ideales no pueden ser tratados como conceptos abstractos, relacionados en forma ambigua en los análisis, frecuentemente normativos, sobre las posibilidades de la democracia en la región. Los desafíos actuales imponen un análisis que otorgue prioridad al estudio de esos ideales a través de organizaciones sociales concretas, a fin de verificar el grado de profundización de la democracia y el estilo de desarrollo que su funcionamiento hace posible<sup>3</sup>.

En ese sentido, pareciera consecuente evaluar, en algún momento de la discusión sobre los diversos estilos posibles, el significado de una forma organizacional específica para la producción de bienes y servicios —como las cooperativas— en la creación de un estilo democrático de desarrollo, en que se ponen a prueba conceptos como “participación popular”, “autogestión” y “cogestión”.

Para que sea posible avanzar en esa dirección, se hace necesario un esfuerzo preliminar para captar la evolución reciente y las características actuales del fenómeno cooperativista en nuestra región. En las siguientes secciones, en el marco del proyecto llevado a cabo por la División de Desarrollo Social sobre el tema, se intentará ofrecer una descripción de los orígenes, la evolución histórica y la situación actual de las cooperativas en Chile. Se supone que esa primera aproximación al cooperativismo chileno, enriquecida por el posterior análisis del proceso social vivido por el país en las últimas décadas desde la óptica de las propias organizaciones populares, podrá servir de base para la formulación de políticas específicas para el sector.

Con frecuencia el debate sobre el cooperativismo ha adquirido matices ideológicos y, debido a que las cooperativas han sido puestas en tela de juicio tanto por quienes las acusan de instrumentalizar la manipulación de los excluidos como por quienes las consideran germen de procesos políticos contestatarios, el análisis puede tropezar con dificultades cada vez mayores para distinguir entre la propaganda y los resultados de la investigación.

Sin embargo, y a pesar del tono muchas veces inquisitorial con que investigadores y técnicos abordan el tema, las informaciones disponibles para la región parecen confirmar la permanencia del fenómeno cooperativo en todos los países, aunque en condiciones extremadamente desfavorables y afrontando ambientes sociales y políticos que con frecuencia le son hostiles. Esto último ha llevado a señalar que “la deficiencia de los modelos cooperativos y autogestionarios ha sido la consecuencia de interferencias ideológicas que impiden la racionalidad económica de esos modelos y el despliegue de sus potencialidades, mucho más que de una posible deficiencia de los modelos mismos”<sup>4</sup>.

De acuerdo con una encuesta realizada por la Organización de los Estados Americanos<sup>5</sup> se estima en 33 000 el número de cooperativas existentes hoy en la región, con cerca de 18 millones de socios, lo que equivale al 17% de la población económicamente activa (PEA)<sup>6</sup>. En número de cooperativas, Chile ocupa el sexto lugar (después de México, Argentina, Nicaragua, Ecuador y Brasil), con 2 357 cooperativas oficialmente vigentes en 1983. En cuanto a socios, la población comprendida por las cooperativas chilenas equivale

<sup>2</sup>Véase al respecto Roberto P. Guimarães, “Cooperativismo y participación popular: nuevas consideraciones respecto de un viejo tema”, *Revista de la CEPAL*, N° 28, abril de 1986, pp. 181 a 194.

<sup>3</sup>Por supuesto que no se propone aquí una relación directa y unívoca entre estilos de desarrollo y modelos organizacionales específicos, puesto que los resultados finales en cuanto a la participación de amplios sectores en el diseño de estrategias de desarrollo y en la apropiación de sus resultados son determinados en mucho mayor grado precisamente por las relaciones entre un determinado modelo organizacional y los centros de poder que por las características específicas (o deseadas) de un tipo de organización en particular. Lo que se quiere subrayar es la necesidad de estudiar los procesos de cambio social dirigido no a partir de los objetivos declarados (democracia, participación, equidad, etc.), sino de los modelos utilizados (cooperativas, empresas autogestionadas, etc.) y de los resultados concretos que se han obtenido. Para una discusión más detallada sobre estos aspectos véase Roberto P. Guimarães, *op. cit.*, especialmente el capítulo IV, “Lineamientos conceptuales para el estudio del cooperativismo y de la participación popular en América Latina y el Caribe”, pp. 188 a 192.

<sup>4</sup>Comentario formulado por Luis Razeto en un reciente encuentro de expertos, organizado por la Unidad Conjunta CEPAL/CNUAH de Asentamientos Humanos, para discutir la importancia y viabilidad del concepto de “economía de solidaridad”, Santiago de Chile, 9 de abril de 1985. Véase también su libro *Empresa de trabajadores y economía de mercado: para una teoría del fenómeno cooperativo y de la democratización del mercado*, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Arzobispado de Santiago, 1982.

<sup>5</sup>Organización de los Estados Americanos (OEA), Secretaría General, *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (Ser. H/XIV CEP/CIES/980), Washington, D.C., OEA, 19 de mayo de 1984.

<sup>6</sup>Roberto P. Guimarães, *op. cit.*, cuadro 2, p. 183.

al 13.8% de la PEA (véase el cuadro 1 del anexo), porcentaje que las ubica en la cuarta posición entre los países de la región, sólo superadas por las cooperativas de Argentina, Perú y Costa Rica.

Cabe subrayar que hace 10 años Chile ocupaba el segundo lugar entre los países latinoamericanos (22% de la PEA). Argentina, con sus tres millones y medio de cooperados, tenía la primacía en términos relativos (36.7% de la PEA), mientras la media regional no llegaba a la mitad de las cifras chilenas.

Sin embargo, pese a la fuerte contracción del cooperativismo en los últimos años, Chile sigue desempeñando un rol destacado en la región. Si antes constituía un ejemplo del cooperativismo más antiguo y desarrollado del continente, surgido al igual que el de Argentina, Uruguay y Brasil a partir de las corrientes migratorias llegadas desde Europa a fines del siglo pasado y primeras décadas del actual, Chile presenta hoy un ejemplo de persistencia de los ideales y prácticas cooperativas a pesar de la ausencia de apoyo estatal.

Se ha comprobado, además, que las cooperativas representan un espacio de participación, muchas veces el único, en regímenes autoritarios y en situaciones de congelamiento político. En algunos casos nacionales, cuyo ejemplo más significativo es el de Uruguay, las cooperativas actuaron como uno de los actores sociales claves en los procesos de transición hacia la democracia.

Eso podría significar que la cooperativa constituye una forma institucional adecuada para la rearticulación de movimientos sociales más amplios y para la transformación en alternativas de desarrollo de las estrategias de supervivencia adoptadas por los sectores populares durante períodos de crisis económica y regresión política<sup>7</sup>.

La comprobación de esa tendencia impone, por cierto, una dosis de cautela en la interpretación de su significado hacia el futuro, así como una aclaración acerca de los contenidos de las prácticas cooperativas, las orientaciones de valor de las que buscan afiliarse a esas organizaciones y el momento histórico que vive el país.

En Chile, al igual que en otros países de la región, las cooperativas adquieren diferentes significados, en diversos momentos históricos y para distintos sectores sociales. En algunos momentos pueden constituir nada más que una estrategia transitoria de supervivencia de sectores populares, como lo demuestra el crecimiento de las cooperativas de trabajo en situaciones de agudización del desempleo urbano.

En muchas oportunidades representan una forma de mantener movilizado a los miembros de movimientos sociales que no necesariamente comparten los aspectos de la doctrina cooperativa relativos a la construcción de una "nueva sociedad", sino que adoptan la forma cooperativa simplemente por ser uno de los pocos espacios de participación existentes.

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

Estas observaciones revisten especial importancia para las perspectivas de desarrollo futuro ya que, de ser cierto que el cooperativismo chileno en la actualidad se refiere, en alguna medida, a prácticas sociales que no están necesariamente referidas a una concepción ideológica Rochdaleana o similar, relativas a un orden económico y social alternativo, se impondría una reformulación considerable en los enfoques utilizados en el análisis del cooperativismo. Se podría estar presenciando el surgimiento de nuevas formas de organización, asociativas, autogestionadas o no, y de nuevas estrategias de movilización popular y de clase media y que, al ser sometidas a un análisis que es más apropiado para las características de funcionamiento de organizaciones de tipo cooperativo, podría confundir más que aclarar las dinámicas sociales en juego.

Conscientes de que la información de que se dispone por el momento no permite dilucidar esas cuestiones, que no por eso dejan de ser cruciales, se intentará pasar revista a la evolución histórica del cooperativismo en el país y caracterizar su situación actual.

No se puede dejar de registrar, por otro lado, que la débil atención que han merecido las cuestiones relativas al cooperativismo, tanto por parte de los gobiernos como por parte de las ciencias sociales, torna la

<sup>7</sup>La evolución reciente en el área rural parece apuntar en esa dirección. Sobre el caso de la rearticulación del cooperativismo en la región sur de Chile, véanse: Coordinadora Multisectorial del Sur, 2º Encuentro Multisectorial del Sur de Chile: Conclusiones, Puerto Montt, marzo de 1984, Primer bosquejo de proporciones de estrategia alternativa de desarrollo del sur de Chile, Puerto Montt, marzo de 1984 y Renacer, Castro, julio de 1983; y Clarissa Hardy, ¿Reconstrucción cooperativista o cooperativismo reformulado? La experiencia de la Federación de Cooperativas del Sur, Santiago de Chile, Programa de Economía del Trabajo, Academia de Humanismo Cristiano, Arzobispado de Santiago, enero de 1984.

tarea bastante arriesgada. Prácticamente no existen estudios globales sobre la realidad cooperativa de Chile, sobre todo la de los últimos años. El último Censo Nacional de Cooperativas se levantó en 1966, lo que significa que cualquier intento de reconstruir el cuadro actual impone un trabajo metódico, casi arqueológico, siempre sujeto a errores cuya magnitud no se puede precisar. Finalmente, no hay un solo estudio histórico-sociológico que permita establecer el significado de las prácticas cooperativas dentro del proceso social del país ni la articulación entre el cooperativismo y otros movimientos sociales (poblacional, sindical y campesino) o con partidos políticos.

Todo lo anterior, huelga decir, imprime un carácter marcadamente descriptivo al documento y, por lo tanto, sus interpretaciones y conclusiones deben considerarse provisionales.

## A. EL COOPERATIVISMO COMO ORGANIZACION DE LA SOCIEDAD

### 1. *Breves antecedentes*

El cooperativismo mundial tiene sus raíces en la Revolución Industrial de mediados del siglo pasado. Como doctrina, ya estaba presente en los escritos de los socialistas utópicos como Saint-Simon, Robert Owen, Charles Fourier, Proudhon y Louis Blanc, pero su existencia concreta se inicia sólo el 24 de diciembre de 1844, cuando 28 artesanos ingleses decidieron establecer en Rochdale un almacén cooperativo, formando así la "Equitable Pioneers' Cooperative Society of Rochdale"<sup>8</sup>.

Así como el cooperativismo de consumo y el de producción surgieron en Inglaterra, el cooperativismo de ahorro y crédito se remonta a las creaciones de Friedrich Raiffeissen (1818-1888) en Alemania, con fuerte contenido religioso.

En cualquiera de los casos, se podría decir que el cooperativismo ha sido inspirado por el intento de crear, en el seno mismo de la sociedad capitalista, empresas en las cuales los trabajadores sean sus propios patronos, trabajen bajo las órdenes de una dirección por ellos elegida y con arreglo a normas de funcionamiento establecidas democráticamente. Aunque muchas corrientes doctrinarias presenten la cooperación y el cooperativismo como una búsqueda de un nuevo orden económico y social, lo cierto es que el ideal cooperativista se ha despojado de su carácter inicial autogestionario, y por ende revolucionario, y se inserta hoy día en la lucha de distintos sectores y clases sociales por ampliar y extender la democracia primero a la política y posteriormente a la vida social y económica.

Así, el cooperativismo puede entenderse, en su práctica social moderna, como una forma específica de autogestión aplicada a la economía, que procura, en primer lugar, disminuir la fusión entre la propiedad y el poder decisorio que ella confiere y atenuar la división que ésta entraña entre dirigentes y dirigidos, entre clase dominante y clase subordinada.

### 2. *Primeras manifestaciones en Chile*

El cooperativismo llegó a América Latina y el Caribe por conducto de los inmigrantes europeos, a fines del siglo pasado. En cierta medida, este hecho influiría decisivamente en su desarrollo posterior, pues los inmigrantes se distinguían de la población local en diversos aspectos, pero principalmente por su cultura. Poseían, en general, un nivel educacional superior, mayor grado de organización y concientización política, y valores y patrones de comportamiento que tenían como marco de referencia relaciones sociales propias de situaciones capitalistas mucho más avanzadas que las prevalecientes en ese entonces en nuestra región.

Las primeras manifestaciones cooperativas surgieron, por lo tanto, en América Latina ya sea como entidades filantrópicas o de beneficencia, o bien como instrumentos de participación política y de defensa de intereses corporativos.

Según ciertas fuentes, la primera cooperativa que funcionó en nuestro continente vio la luz en

<sup>8</sup>Para una visión histórica de los orígenes del cooperativismo, véanse: George Holyoake, *Historia de los pioneros de Rochdale*, traducción de Bernardo Delom del original publicado en Londres en 1893 bajo el título *Self-help by the People: the History of the Rochdale Pioneers (1844-1892)*. Zaragoza, Escuela de Gerentes Administrativos, 1973; Henry Desroche, *Le projet coopératif*, París, Ed. Ouvrières, 1976; Alicia K. de Drimer y Bernardo Drimer, *Las cooperativas: fundamento, historia y doctrina*, Buenos Aires, INTERCOOP, 1975; y Diva Benevides Pinho, "Evolução do pensamento cooperativo", *O pensamento cooperativo e o cooperativismo brasileiro*, Brasília, CNPq, 1982, pp. 19 a 114.

Argentina, en 1875, bajo la forma de una asociación de seguros agrícolas creada por inmigrantes franceses. Veintisiete años más tarde, los inmigrantes alemanes que se establecieron en el sur del Brasil formaron cooperativas de tipo Raiffeissen, para satisfacer sus necesidades de crédito agrícola. Finalmente, en 1910 se constituyó la primera cooperativa en Chile<sup>9</sup>.

En cambio, conforme al estudio de Alberto Gross<sup>10</sup>, ya en el siglo pasado se puede observar la presencia de los precursores del cooperativismo chileno, las "sociedades mutualistas", cuyo primer exponente fue la Sociedad de Socorros Mutuos del Gremio de Tipógrafos, fundada en 1853<sup>11</sup>. Sin embargo, estas organizaciones fueron perdiendo importancia a partir del inicio del siglo actual, cuando los sucesivos gobiernos de Germán Riesco (1901-1906), Pedro Montt (1906-1910) y Ramón Barros Luco (1910-1915) adoptaron medidas destinadas a solucionar los problemas (principalmente de salud, educación y previsión social) que constituían el motivo por el que habían sido creadas<sup>12</sup>.

En 1904 se fundó en Santiago la primera cooperativa; se trataba de una cooperativa de consumo, formada por los trabajadores de una empresa estatal: los Ferrocarriles del Estado. Ese mismo año se constituyó una cooperativa de seguro contra incendio. Además de las cooperativas de consumo y de seguros, surgieron otras iniciativas aisladas en diversos campos como los de servicios, vivienda, electrificación y agricultura<sup>13</sup>.

En los 20 años siguientes se formaron en Chile 40 sociedades o corporaciones que se denominaron "cooperativas". Eran generalmente empresas que tenían una sola actividad y, en el caso de los sectores más representativos del período, sus objetivos se orientaban hacia la solución de un problema común (de consumo o de servicio) mediante la aplicación de los principios de libre adhesión y ayuda mutua<sup>14</sup>.

Sin embargo, estas empresas se distinguían de las cooperativas actuales en que se les permitía la obtención de utilidades, lo que significa que los principios de ayuda mutua y libre adhesión coexistían en la práctica con el afán de lucro. El sector de mayor desarrollo fue el de consumo, con más de la mitad (22) de las cooperativas creadas durante este período. En seguida venían los sectores de servicios (7) y de seguros (6). En cuanto a localización, la inmensa mayoría (27) se concentraba en Santiago y Valparaíso<sup>15</sup>.

Al no haber un modelo jurídico más apropiado, las cooperativas en actividad en las dos primeras décadas del siglo adoptaron la forma de sociedades anónimas. Entretanto, desde 1906 se sucedieron diversas iniciativas parlamentarias para regular el funcionamiento de esas organizaciones, que culminaron el 30 de septiembre de 1924 con la promulgación de la primera ley orgánica sobre cooperativas (N° 4058). Esta ley —que fue reglamentada en 1925 por el Decreto Ley N° 700 y a la que se le introdujeron pequeñas modificaciones en 1932 y 1936— sirvió como marco jurídico básico para las cooperativas durante el período de expansión "espontánea", hasta los años sesenta<sup>16</sup>.

Es importante señalar que este período, tanto el gobierno de Juan Luis Sanfuentes (1915-1920) como el de Arturo Alessandri (1920-1925), se caracterizó por la irrupción de las clases medias y obrera en el escenario político<sup>17</sup>. Así, por ejemplo, la Federación de Estudiantes de Chile (FECH), que había sido fundada en 1906, tuvo destacado papel en la mayoría de las movilizaciones populares del período. Los sectores populares también exhibían muestras de intensa movilización, como lo demuestra el hecho de que la Federación de Obreros de Chile (FOCH) creara un comité con el expresivo nombre de Asamblea Obrera de Alimentación

<sup>9</sup>CJ. Eliseo Salas P., "Las cooperativas como forma de organización social y económica", *La pequeña empresa en el desarrollo de América Latina*, Humberto Pereira I. (ed.), Caracas, Editorial Pregon, 1979, pp. 29 a 49. Véanse también OEA, *op. cit.*, y Rosendo Rojas Coria, *Tratado de cooperativismo mexicano*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1952. Este último sostiene que la primera cooperativa latinoamericana fue fundada en México, el 16 de septiembre de 1873, por sastres miembros de la Sociedad Mutualista "Círculo Obrero de México" (p. 186).

<sup>10</sup>Alberto Gross, *El cooperativismo en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones ICECOOP, 1978.

<sup>11</sup>Ismael Espinoza V., *Doctrina y legislación cooperativa*, Santiago de Chile, Ediciones Nueva Universidad, 1974, p. 27.

<sup>12</sup>Para una reseña histórica de esa época, véase Mariana Aylwin y otros, *Chile en el siglo XX*, Santiago de Chile, Emisión Ltda., 1985, especialmente el capítulo 1, sección 2, "La política: el fin del parlamentarismo", y 3, "La sociedad: un mundo de contrastes", pp. 31 a 45 y 61 a 85, respectivamente.

<sup>13</sup>Alberto Gross, *op. cit.*

<sup>14</sup>*Ibid.*, pp. 17 y 20.

<sup>15</sup>*Ibid.*, p. 23.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 27. Véase, además, Ismael Espinoza, *op. cit.*, p. 28; y Walter Sommerhoff, *Desarrollo integral en dignidad: lección de una experiencia cooperativa*, Santiago de Chile, Ediciones ICECOOP, 1981, p. 29.

<sup>17</sup>Véase al respecto Leopoldo Castedo, *Resumen de la Historia de Chile*, Santiago de Chile, Editora Zig-Zag, junio de 1982, tomo IV, 1891-1925, pp. 553 a 893.



Nacional (1918), que reivindicaba el abaratamiento de los artículos de primera necesidad y el aumento general de salarios. Es significativo que la Asamblea se constituyó en el propio local de la FECH.

Este fue un período marcado por el recrudecimiento de la "cuestión social" y, por consiguiente, un período de reformas liberales, en las que influyeron muchas concepciones originadas en la situación social imperante en Europa después de la Primera Guerra Mundial. No es de extrañarse, por lo tanto, que las primeras inquietudes relacionadas con el cooperativismo se manifestaran antes a nivel político que por una acción colectiva con alguna trascendencia económica y social.

Como en muchos otros campos, la estructura y normatividad del cooperativismo es una creación del legislador. No se infiere de tal hecho una afirmación que descalifique el carácter "espontáneo" de la primera fase del cooperativismo en Chile, pero ese carácter "espontáneo" no suponía ningún rasgo endógeno en cuanto a expresión de prácticas sociales. Como recuerda acertadamente Sergio Carvallo, "fue la legislación la que provocó la creación de las primeras cooperativas en el país, y no estas últimas o el llamado de la población, lo que haya traído consigo la colocación de un marco legislativo"<sup>18</sup>.

La Ley General de Cooperativas, al no vincular demasiado las cooperativas al Estado (tal vez por no asignarles alta significación), favoreció un desarrollo menos artificial que en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo menos hasta los años sesenta.

### 3. Fase de desarrollo embrionario

La legislación mencionada anteriormente introdujo una serie de medidas operacionales, tributarias y crediticias que dieron impulso a la creación de cooperativas de cierta envergadura, principalmente en los sectores agropecuarios, de consumo y de vivienda.

Antes de proceder a analizar cada uno de esos sectores, conviene situar, aunque sea en forma somera y breve el proceso político vivido por el país durante ese período<sup>19</sup>.

En 1932, Arturo Alessandri volvió a ocupar la Presidencia de la República, con el apoyo del Partido Radical y de los partidos de izquierda. Sin embargo, éstos percibían el gobierno como resultante de un acuerdo de clases, en el que "la oligarquía aceptaba gobernar Chile en conjunto con la clase media y según sus reglas"<sup>20</sup>, y estimaban que se imponía formar una alianza independiente a la gobernante, la que se constituiría con el Frente Popular, integrado por el radicalismo, el socialismo, el comunismo y otras corrientes democráticas progresistas. En su formación incidió el ciclo de cambio social que se promovió a partir de la crisis de 1930 y la tendencia internacional de creación de frentes populares como formaciones políticas opuestas al ascenso del fascismo.

Con el gobierno de Pedro Aguirre Cerda se inició un período de catorce años (1938-1952) en que el Partido Radical, el partido dominante, favoreció el acercamiento político de los sectores populares y de las capas medias, y el surgimiento de un estilo de desarrollo populista y a la vez industrializador.

La creación de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) en 1939, que tenía como uno de sus propósitos apoyar la unión de los pequeños agricultores, influyó en el desarrollo del cooperativismo: al iniciarse la experiencia de los gobiernos populistas había 38 cooperativas agropecuarias<sup>21</sup>, mientras que en 1948 ya existían 104 cooperativas, que representaban un tercio del total en funcionamiento en Chile. (Véase el cuadro 2 del anexo.)

Las cooperativas agropecuarias eran principalmente de dos tipos: agrícolas o de colonización. Las primeras —que llegaron a ser 60 en 1952— se constituyeron en general como cooperativas de compra y venta de insumos y productos; fueron las que más reprodujeron el espectro social del campo, agrupando desde los grandes propietarios hasta los minifundistas e inquilinos, lo que permitiría, según algunos autores<sup>22</sup>, identificarlas con un cooperativismo de tipo vertical, que desempeñaba un papel de mecanismo de complementación del sistema latifundista de producción.

<sup>18</sup>Citado en Dieter W. Benecke, *El movimiento cooperativo en Chile: sus características y su desarrollo*, Santiago de Chile, ILDIS, 1972.

<sup>19</sup>Los comentarios tienen como fuente a Mariana Aylwin y otros, *op. cit.*, especialmente el capítulo III "Consolidación democrática y desarrollo industrial, 1933-1952, pp. 145 a 222.

<sup>20</sup>*Ibid.*, p. 166.

<sup>21</sup>Antonio García, *La cooperación agraria en el desarrollo en Chile*, Santiago de Chile, ICIRA, 1972, p. 33.

<sup>22</sup>Véase, por ejemplo, Antonio García, *op. cit.*, especialmente la tercera parte, "Las cooperativas agrícolas", pp. 127 a 173.

Las cooperativas de colonización y reforma agraria, en número de 56 en 1948, correspondían a los modelos tradicionales de expansión de la frontera agrícola, sin orientarse hacia una transformación radical de la estructura de propiedad de la tierra. Estas cooperativas se constituyeron en el principal instrumento de ejecución de políticas de colonización de tierras baldías o de parcelación de fundos de propiedad fiscal. Sólo en casos extremos de subutilización se recurrió a la parcelación de fundos privados, bajo una forma negociada de compraventa. A partir del gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), estas cooperativas perdieron importancia.

Las cooperativas agropecuarias analizadas excluían casi por completo a la mayoría de la población campesina, dado que ésta no podía ofrecer garantías reales para la obtención de créditos.

El segundo sector en importancia numérica durante el período fue el de las cooperativas de consumo, que en 1952 representaban un tercio del total existente en Chile, con 114 cooperativas en funcionamiento. Sus actividades se orientaban hacia la satisfacción de las necesidades inmediatas de consumo, principalmente de vestuario y de alimentación, así como de bienes de uso personal o doméstico.

Su característica más importante era la facultad legal de descontar los pagos parciales por ventas a crédito del suelo o salario mensual del trabajador asociado; su estructura de funcionamiento, que se proyecta hasta los días actuales, era la de cooperativas gremiales de tipo cerrado, con muy baja participación del asociado.

Finalmente, cabe destacar el sector de las cooperativas de vivienda, que experimentó un fuerte desarrollo en esos años. Basta con apreciar que antes de 1925 no existía ninguna organización de este tipo y en 1952 había 77. Estas cooperativas surgieron principalmente por iniciativa privada, a raíz de una serie de facilidades crediticias estatales, y sus socios provenían en su mayoría de sectores de ingresos medios. A partir de 1950, con la creación de instituciones de asesoramiento y financiación, principalmente la Caja de Habitación Popular y la CORVI, creada en 1953, se echaron las bases para el crecimiento vertiginoso del sector en las décadas siguientes.

#### 4. Crecimiento y expansión

En el período 1952-1964 la sociedad chilena experimentó profundas transformaciones políticas y sociales<sup>23</sup>. En 1952, el ex dictador General Ibáñez volvió al poder, esta vez apoyado por una mayoría sin precedentes en la historia del país: obtuvo el 46.8% de los votos, entre los que figuraban por primera vez los femeninos.

El período de Ibáñez se caracterizó por la movilización social y las contradicciones propias de los regímenes populistas de la época; su gobierno terminó sin un respaldo organizado y con la oposición de todas las fuerzas políticas, siendo sucedido en el poder por Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964), hijo de Arturo Alessandri Palma.

Las elecciones de 1958 marcaron la cristalización del régimen de tres polos de corrientes políticas, que predominaría hasta hacer crisis en la década de los setenta: la derecha obtuvo el 31.6% de los votos, la izquierda alcanzó el 38.9% y el centro, el 20.7%.

Esta situación de callejón sin salida, o por lo menos de incapacidad del sistema político de generar amplios consensos entre los sectores sociales, reflejó a su vez las características de una fase de transición hacia la sociedad de masas y de agotamiento de un modelo de crecimiento fundado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

En primer lugar, el crecimiento de la población encontró su nivel histórico más elevado justamente en el período 1950-1960 (2.56% anual). Hacia 1952, la sociedad chilena ya era predominantemente urbana, pero el país se hallaba todavía en una etapa de intenso crecimiento de las ciudades y experimentaba una creciente movilización de los grupos medios y populares.

Los sectores medios, que ya habían irrumpido en la escena social y política en las dos primeras décadas del siglo, a partir de los gobiernos del Frente Popular, y especialmente debido a la acción del Partido Radical, se expandieron hasta llegar a incluir un amplio espectro de categorías sociales asalariadas, técnicas y en general vinculadas a la educación y al Estado.

Los sectores populares también se movilaron. La actividad sindical, si bien fue mucho menor que la

<sup>23</sup>Véanse al respecto Mariana Aylwin y otros, *op. cit.*, pp. 223 a 322 y Javier Martínez y Eugenio Tironi, *Estratificación y cambio social en Chile en la década del setenta* (el/CEPAL/R. 349), Santiago de Chile, CEPAL, 16 de enero de 1984, especialmente el capítulo I.A., "Los antecedentes inmediatos: el período 1950-1973", pp. 5 a 43.

que se registraría en la década siguiente, aumentó en forma sostenida, para lo cual fue importante la fundación de la Central Unica de Trabajadores (CUT) en 1953.

El movimiento hacia la sindicalización en el campo recién empezó en 1952, gracias en buena medida a la fundación de la Federación Sindical Cristiana de la Tierra, apoyada por la Iglesia Católica, en la zona de Molina. En 1953 la Federación organizó el Primer Congreso Sindical de los Obreros Campesinos de Molina, el cual decidió llevar adelante la primera huelga campesina en la historia del país. Esta huelga marcó el inicio de la movilización campesina que culminaría con la Reforma Agraria durante el gobierno de Eduardo Frei.

Finalmente, la Iglesia Católica asumió un papel cada vez más activo en la movilización social y brindó su decidido apoyo a la sindicalización en el campo y a las exigencias de cambios sociales considerados urgentes, como por ejemplo la reforma agraria, comprometiéndose en el quehacer social y político del país. No fue casualidad que en 1961 y 1962 la Iglesia promoviera la parcelación de sus propios predios en Talca, O'Higgins y Melipilla.

El panorama del cooperativismo hacia mediados de la década de 1960 reflejaba en buena medida el desarrollo social y político experimentado por Chile.

La autonomía de algunos grupos sociales se manifestó en que sus iniciativas empezaron a sobrepasar los proyectos del Estado, aunque sin llegar a afectar su importante papel regulador y educativo. Al respecto, se puede mencionar la Ley General de Cooperativas (Nº 326, de 1960), que permitió unificar las políticas y acciones estatales en el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía.

La conformación de un movimiento cooperativista propiamente tal se manifestó en la creación de diversos organismos de integración y de apoyo, como las federaciones y las sociedades auxiliares. Entre las primeras, se constituyeron las siguientes: la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (1954), la Federación de Cooperativas de Consumo (1955), la Federación Chilena de Cooperativas de Vivienda (1958) y la Federación de Cooperativas Eléctricas (1963). Entre las últimas, se destacan el TECNICOOP (Vivienda, 1961), el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP, 1963) y la ASCOOP (Vivienda, 1963)<sup>24</sup>.

En términos numéricos, el período 1952-1966 revela el mayor crecimiento registrado por las cooperativas en Chile. En números absolutos, se cuadruplicaron con creces pasando de 357 a 1 531. (Véase de nuevo el cuadro 2 del anexo.) En cuanto a socios, éstos prácticamente se triplicaron, de 174 927 en 1952 a 517 767 en 1963, representando el equivalente al 20% de la población económicamente activa. (Véase de nuevo el cuadro 1 del anexo.)

Las cooperativas de mayor crecimiento relativo fueron sin lugar a dudas las del sector vivienda. Estas representaban el 40% de todas las cooperativas en operación en 1966, habiendo registrado un crecimiento del orden del 900% (aumentaron de 77 a 633). Este sector surgió básicamente por iniciativa privada y se orientó a satisfacer principalmente las necesidades de los sectores de clase media originadas por el desarrollo poblacional de los grandes centros urbanos.

El sector de consumo, que es el tercero en importancia numérica con 166 cooperativas en 1966, es el sector que agrupa tradicionalmente el mayor contingente de socios<sup>25</sup>. Su funcionamiento se restringía también, como en el caso de las cooperativas de vivienda, a los centros urbanos y la mayoría de los socios provenía de los sectores asalariados: empleados, en primer lugar, y obreros sindicalizados. Las cooperativas de consumo atendían asimismo a sectores significativos de las fuerzas armadas, principalmente carabineros.

Tal como se ha señalado, la Iglesia desempeñó un importante papel en este período. En lo referente al cooperativismo, se expresó a través del sector de ahorro y crédito, el primero que se unió en 1954 en una Federación y constituyó un movimiento. En 1966 existían 219 cooperativas de ahorro y crédito y su crecimiento en relación con 1952 se acercaba al 600%. (Véase de nuevo el cuadro 2 del anexo.) Sus socios eran en su mayoría obreros, y en segundo lugar, personas de extracción social media, como funcionarios públicos y comerciantes. Esas cooperativas se concentraron fundamentalmente en el sector urbano y los créditos se distribuyeron con arreglo a los siguientes objetivos: un tercio se destinó a vivienda, ya fuese compra o construcción; un tercio se destinó a situaciones de emergencia (educación, deudas personales, etc.); y el tercio restante, a objetivos varios<sup>26</sup>.

<sup>24</sup>Alberto Gross, *op. cit.*, pp. 37 a 39.

<sup>25</sup>Véase Servicio de Cooperación Técnica, Departamento de Desarrollo Cooperativo, *Estudio del movimiento cooperativo chileno: características, situación actual, desarrollo y perspectivas*, Santiago de Chile, s.c.t., 1968.

<sup>26</sup>*Ibid.*, p. 116.

Conjuntamente con el sector vivienda, las cooperativas de servicios experimentaron un crecimiento casi explosivo en los años 1952-1966, sumando 163 cooperativas en 1966. (Véase de nuevo el cuadro 2 del anexo.) Este comportamiento se debió en gran medida al impulso estatal, puesto que más de un tercio de ellas se destinaron a sufragar los costos de prestación de servicios de infraestructura (agua potable y electrificación). Las cooperativas de servicios funcionaron tanto en el sector rural como en los centros urbanos. Constituyen ejemplos de las últimas las cooperativas de huertos familiares (ligadas inicialmente a la Caja de Habitación Popular), las escolares y las de servicios propiamente tales (vacaciones, seguros y transportes)<sup>27</sup>. También existieron cooperativas mineras, respecto de las cuales no se dispone de mayor información.

En el campo, las cooperativas agropecuarias lograron en 1966 reunir un número casi tres veces superior al existente en 1952. Cabe destacar entre ellas las cooperativas agrícolas y las campesinas: las primeras siguieron más o menos el mismo desarrollo mencionado en la sección anterior, con la diferencia de que llegaron al final del período con una posición más consolidada; las cooperativas campesinas fueron el resultado del ya mencionado e intenso movimiento de sindicalización que se produjo en el sector rural. Se podría decir que en muchas oportunidades surgieron como una respuesta, desde el Estado para canalizar la organización popular autónoma. En otras, surgieron debido a la acción eclesíástica. A partir de la primera Ley de Reforma Agraria (1962), se impulsó oficialmente este tipo de organización de campesinos.

## B. EL COOPERATIVISMO DESDE EL ESTADO

El período que se extiende desde 1964 hasta nuestros días se caracteriza porque el desarrollo del cooperativismo ha estado intrínsecamente vinculado a las políticas estatales, lo que se puede manifestar de diversas maneras, ya sea a través de la promoción, por la indiferencia o por disposiciones negativas, pero resulta en cualquier caso en la pérdida de control y autonomía por parte del movimiento en su conjunto.

### 1. *Las cooperativas como agentes de cambio estructural*

Eduardo Frei, con su lema de la "Revolución en Libertad", logró superar la mayoría histórica obtenida por Ibáñez en 1952, llegando a la Presidencia en 1964 con el 56.09% de los votos. Los puntos más importantes de su programa de gobierno ya vislumbraban un papel destacado para las cooperativas: reforma agraria, promoción popular y construcción de 60 000 viviendas anuales<sup>28</sup>.

La movilización social de la década anterior recibió un fuerte impulso en este período. La organización sindical como un todo duplicó su número de afiliados. Cabe destacar en ese aumento el de los sindicatos agrícolas: de 11 sindicatos en 1950 llegando a 33 en 1965 y alcanzaron los 580 en 1970; y los afiliados aumentaron de 771 a 2 126 y a 143 142 en cada una de las fechas indicadas<sup>29</sup>.

Junto con la organización sindical surgieron también en este período importantes formas de organización comunitaria, con un total de 21 917 agrupaciones creadas: 4 590 juntas de vecinos, 6 782 centros de madres, 1 282 centros juveniles, 6 252 clubes deportivos de barrios, 1 995 centros de padres y apoderados y 1 016 organismos similares. Según un informe de la "Consejería Nacional de Promoción Popular", habrían participado 666 316 personas en sus diversas actividades<sup>30</sup>, lo que es comparable al total de la población sindicalizada en 1970 (627 666), así como al total de socios de cooperativas en 1973 (694 385).

Como una parte integrante del proceso de transformaciones intentado por el gobierno, las cooperativas desempeñan un papel clave, siendo en ese sentido representativas de los procesos vividos por otros países latinoamericanos en la misma época.

En primer lugar, el gobierno asignaba a las cooperativas el papel de agente de cambio; más específicamente, y de acuerdo al paradigma dominante en ese entonces, agente de modernización. Había una firme creencia de que las cooperativas serían un mecanismo racionalizador de las relaciones sociales, una forma ideal de transición de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Dentro de esta perspectiva, la cooperativa representaba una forma institucional más bien transitoria, un puente entre prácticas comunita-

<sup>27</sup>*Ibid.*, pp. 130, 180 y 199.

<sup>28</sup>Mariana Aylwin y otros, *op. cit.*, pp. 257 y 258.

<sup>29</sup>Javier Martínez y Eugenio Tironi, *op. cit.*, p. 33.

<sup>30</sup>*Ibid.*, p. 34.

rias y organizaciones sociales complejas. En términos culturales sería casi un "ritual de pasaje" a la racionalidad moderna, a las relaciones impersonales y al mercado.

Por otra parte, y en cierta forma como una consecuencia de lo anterior, se cifraron grandes expectativas en que las cooperativas significarían, para los sectores más desposeídos, su incorporación plena a la nación y al proceso de crecimiento.

Finalmente, en un período marcado por la intensificación de las oposiciones ideológicas internacionales, que se agudizaron en la región a partir del triunfo de la revolución cubana, el cooperativismo parecía constituir una "tercera vía" entre el capitalismo y el socialismo. En esa línea, representaba la forma capaz de satisfacer los objetivos de un gobierno reformista —algunos de los cuales eran necesarios para la consolidación misma del capitalismo "moderno"— sin provocar rupturas drásticas, o violentas, en el sistema de propiedad.

Además de una serie de iniciativas legales (entre las cuales las principales fueron las leyes de reforma agraria y el nuevo texto de la ley general de cooperativas), el Estado estableció toda una estructura institucional que de manera directa o indirecta favoreció el desarrollo del cooperativismo: la Corporación para la Reforma Agraria (CORA), el Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario (INDAP) y la Comisión Nacional Coordinadora de Desarrollo Cooperativo, organización esta última que contó con la participación de los diferentes organismos estatales con atribuciones en materia de cooperativas, así como de directivos del propio movimiento cooperativo.

En términos globales, hubo un crecimiento neto del orden del 70% en el número de cooperativas: de 1 531 en 1966 a 2 616 en 1970. (Véase nuevamente el cuadro 2 del anexo.) Este es el período, además, en que se concentró la creación de nuevas cooperativas. Efectivamente, si tomamos el período 1967-1982 como referencia, sólo durante el Gobierno de Frei fueron creadas la mitad del total de cooperativas surgidas en esos 16 años. (Véase el cuadro 3 del anexo.)

Con respecto al número de socios (véase de nuevo el cuadro 1 del anexo), aunque no se disponga de información para el año 1970, se puede apreciar que su crecimiento superó el de la población total y el de la PEA. Otro aspecto digno de destacar es la relativa desconcentración verificada en ese período. De una relación socios/cooperativas que siempre se había mantenido alrededor de 500, se redujo a 270, lo que podría reforzar la idea de que se trató de expandir la acción cooperativa mediante la creación de nuevas unidades y no por medio de la incorporación de nuevos socios a las organizaciones ya existentes.

Fue también una época de expansión del movimiento cooperativo en su conjunto. Hacia 1970 se crearon, por ejemplo, 13 nuevas federaciones y siete uniones. Surgió, en 1969, el órgano máximo del cooperativismo chileno, la Confederación General de Cooperativas de Chile (CONFECOOP). En el año siguiente, se formó la Confederación de Cooperativas Campesinas (CAMPOCOOP), a partir de los estímulos del INDAP. En lo que se refiere a las sociedades auxiliares, de financiación, asesoramiento y asistencia técnica a los diversos sectores, cabe destacar la formación del Instituto de Financiamiento Cooperativo (IFICOOP) en 1964, del Instituto de Vivienda Cooperativa (INVICOOP) en 1969 y del Instituto de Auditoría Cooperativa (AUDICOOP) en 1970<sup>31</sup>.

Las cifras que figuran en el cuadro 2 del anexo, relativas a cada sector, son bastante elocuentes. Nos muestran, por ejemplo, la mantención del ritmo de crecimiento de las cooperativas de vivienda y de servicios, sobre las cuales no cabe agregar ningún comentario específico. Sin embargo, en el sector producción y trabajo y en el sector agropecuario se justifica un breve análisis.

Las cooperativas de producción prácticamente no existían en períodos anteriores. Por su propia naturaleza, son las que más se aproximan al contenido autogestionario del cooperativismo, asegurando un aumento de los ingresos reales de los trabajadores y los más altos niveles de participación personal de los socios en la producción y en la administración de la empresa. Sin embargo, su anterior emergencia no se debió a una política intencional de promoción de este tipo de organización social. Se estima que más de dos tercios de las que existieron en todos los períodos surgieron de empresas traspasadas a sus trabajadores, ya sea por falencia económica o quiebra, como forma de cancelación de deudas o por el abandono de los propietarios originales<sup>32</sup>.

En el período hubo un cambio de política. No sólo se triplicó el número de las cooperativas de trabajo

<sup>31</sup> Alberto Gross, *op cit.*, pp. 37 a 39.

<sup>32</sup> Véase al respecto Gobierno de Chile, *Las cooperativas como empresas de participación popular en el proceso de desarrollo*, discurso del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción, al inaugurar la Segunda Conferencia Interamericana de Gobiernos sobre Cooperativismo (Santiago de Chile, 13 al 17 de mayo de 1974), Santiago, Ediciones ICECOOP, septiembre de 1974.

entre 1966 y 1970, sino que se estableció un Programa de Experimentación de Nuevas Formas de Empresas (en el Servicio de Cooperación Técnica), que promovió la autogestión por conducto de la asistencia técnica y financiera<sup>33</sup> como una forma de fomentar la pequeña industria chilena. Sin embargo, los logros cuantitativos son limitados dado que sólo se crean 12 empresas, totalizando 18 al fin del período.

Por su parte las cooperativas pesqueras constituyeron el grupo más importante dentro del rubro "producción y trabajo" y su número llegó a 75 en 1970. Aunque sus orígenes datan de fines del decenio de 1930, la mayoría fue organizada como consecuencia de un programa de emergencia aplicado por el gobierno chileno en 1960, como medio de restablecer la actividad pesquera artesanal, cuyos implementos y equipos fueron destruidos a consecuencia de los maremotos que asolaron el litoral centro-sur del país en aquel año. Se dedicaban fundamentalmente a la comercialización y distribución de sus productos y carecían de integración económica y comercial entre ellas. El movimiento cooperativo en ese sector se vio fortalecido por la creación de una unión nacional (COOPERALGAS) en 1969 y de dos federaciones regionales: una en Antofagasta (1964) y otra en Valparaíso (1965).

El sector agropecuario merece ser destacado no sólo por su presencia numérica, sino para subrayar las diversas modalidades existentes en esos años. Las cooperativas agrícolas, que ya venían robusteciéndose desde períodos anteriores recibieron en este período una serie de facilidades financieras, de capacitación y de asistencia técnica.

Las más importantes cooperativas del sector agropecuario, en términos cuantitativos, fueron las cooperativas campesinas que, como se vio, tuvieron su impulso inicial a partir de la primera reforma agraria, en 1962. Se distinguían por asociar, mayoritariamente, a los pequeños agricultores y obreros agrícolas que no figuraban en las cooperativas agrícolas (las que, por el contrario, registraban un tercio de sus socios en las categorías de grandes y medianos agricultores)<sup>34</sup>.

Para que se pueda apreciar el desarrollo considerable de estas organizaciones, baste mencionar que antes de 1962 y considerando también a otro tipo de organización, los comités de pequeños agricultores, apenas un 2% de los sectores campesinos se encontraba organizado. Al final del proceso de reforma agraria, hacia 1973, llegó a estar organizado un 70% del campesinado, proporción que hoy no alcanza al 8%<sup>35</sup>.

En términos absolutos, mientras en 1966 las cooperativas campesinas representaban la mitad del número de cooperativas agrícolas en funcionamiento y poseían poco más de la mitad de los socios (8 900 contra 18 400) ya en 1970 sobrepasaban a las cooperativas agrícolas e igualaban su número de asociados. Finalmente, en 1972, las cooperativas campesinas duplicaban el número de socios de las cooperativas agrícolas (86 400 contra 40 700)<sup>36</sup>.

En este período surgieron dos nuevos tipos de cooperativas: las de reforma agraria y las multirrecoop. Las cooperativas de reforma agraria fueron creadas por la segunda Ley de Reforma Agraria (1967), que preveía la expropiación de las superficies que excedieran las 80 hectáreas. Inicialmente los fundos expropiados eran asignados a los asentamientos o a las Sociedades de Reforma Agraria (SARA), que, después de un período de tres a cinco años, debían transformarse en cooperativas. Cabe señalar que la cooperativa de reforma agraria podía asumir tres modalidades<sup>37</sup>:

- a) cooperativa de asignatarios, que era aquella constituida por los beneficiarios de la reforma agraria que eran asignatarios en propiedad o en copropiedad;
- b) cooperativa asignataria de tierras, que era a la que se asignaban tierras en propiedad sin individualizar en el terreno los derechos de sus miembros cooperados; y
- c) cooperativa mixta, que era aquella a la que se le asignaban tierras en propiedad y cuyos socios eran, además, asignatarios individuales o en copropiedad.

<sup>33</sup>Walter Sommerhoff, *op. cit.*, p. 95.

<sup>34</sup>Servicio de Cooperación Técnica, *op. cit.*, p. 34.

<sup>35</sup>Hamilton Aliaga y Liliana Barría, "Evolución de los modelos de organizaciones económico-productivas del campesinado chileno a partir de la década del 60", *Rol del cooperativismo campesino en el desarrollo rural*, Santiago de Chile, ICECOOP, agosto de 1984, pp. 25 a 33. Para un análisis global de la situación campesina en Chile, véase además Instituto Chileno de Educación Cooperativa, *La participación del campesinado en las organizaciones rurales en Chile*, Santiago de Chile, Ediciones ICECOOP, Colección Documentos, marzo de 1984.

<sup>36</sup>Dieter W. Benecke y otros, *Las cooperativas en América Latina*, Zaragoza, Edición de la Federación Nacional de Cooperativas de España, Centro Nacional de Educación Cooperativa, 1976, p. 163.

<sup>37</sup>Alberto Gross, *op. cit.*, p. 54.

Las cooperativas multirrecoops eran, en realidad, cooperativas de ámbito regional y carácter multiactivas dedicadas a los problemas de comercialización de las organizaciones de base.

De acuerdo con estadísticas oficiales, aunque existen variaciones según la fuente que se utilice, entre 1967 y 1970 se expropiaron 1 412 fundos con superficies de más de cuatro millones de hectáreas, lo que correspondería aproximadamente al 20% de las tierras regadas. Entre 1970 y 1973 se habría expropiado el doble, de modo que a fines de 1973 prácticamente no existía el latifundio en Chile<sup>38</sup>.

## 2. De la falta de prioridad a la ausencia de apoyo estatal

Al iniciarse la década de 1960, el cooperativismo chileno parecía haber consolidado su posición y todo llevaba a creer que el fuerte apoyo estatal favorecería su crecimiento y expansión en todos los sectores de la vida económica y social del país. Asimismo, tal como se señaló en la sección anterior, a partir de la segunda mitad de la década se cifraron grandes expectativas en que las cooperativas significarían, para los sectores marginalizados, su carta de ciudadanía social, política y económica.

Sin embargo, el alto nivel de esperanza que representó para el cooperativismo el inicio de los años sesenta fue sustituido por igual cuota de desencanto al final de la década.

Si bien es cierto que el apoyo externo posibilitó la formación de cooperativas, también es cierto que éstas no siempre constituyeron una forma de organización autogenerada, produciéndose más bien una incorporación que no necesariamente implicaba una adhesión al modelo, sino que a través de ellas se buscaba acceder a un servicio determinado<sup>39</sup>. Así, la década de 1970 sorprende al cooperativismo con una situación interna vulnerable en lo doctrinario, lo social y lo económico.

En el acuerdo parlamentario para la designación del Presidente Salvador Allende, que no disponía de la mayoría absoluta de votos, se estableció el apoyo al cooperativismo y la prohibición de estatizar las cooperativas existentes<sup>40</sup>. En lugar de ser una posición de fuerza para el cooperativismo, eso contribuyó a aumentar aún más su vulnerabilidad, puesto que imprimió una connotación nítidamente política a las posiciones adoptadas por los que apoyaban o condenaban la acción gubernamental en esta materia. En el plano de las discusiones ideológicas que caracterizaron al período de gobierno de la Unidad Popular (1970-1973) ciertos sectores políticos cuestionaron hasta qué punto las cooperativas representaban una forma neocapitalista o reformista, que constituiría un obstáculo para el proceso de cambio promovido por el gobierno.

Esta situación se invierte en la etapa del gobierno militar, que ha tendido a calificar al cooperativismo como un movimiento social emparentado a corrientes ideológicas consideradas enemigas y a las cooperativas como organizaciones de muy baja eficiencia empresarial.

A partir de los años 1975 y 1976, con la intensificación del modelo económico neoliberal implantado en Chile, el gobierno persigue una política con orientación marcadamente desmovilizadora, que ha producido la disolución del espacio político y el cierre de los canales de participación existentes hasta septiembre de 1973.

En el campo social, esta política se manifiesta mediante la prohibición, hasta hace muy poco, de realizar elecciones y asambleas en las cooperativas, y la exigencia de solicitar permisos para cada una de sus actividades sociales. En lo político la acción estatal se hace sentir en sucesivas intervenciones que diversas fuentes consideran motivadas más por razones ideológicas que económicas. Un ejemplo es la intervención de la UNICOOP, una de las más importantes cooperativas de consumo de tipo abierto, que en el momento de su liquidación presentaba una situación económica favorable<sup>41</sup>.

En el área económica, bajo la lógica del "libre juego de las fuerzas del mercado", se producen en definitiva discriminaciones en contra de las cooperativas. Constituyen buenas ilustraciones de esa política la

<sup>38</sup>Véanse Antonio García, *op. cit.*, p. 12 y Dieter W. Benecke y otros, *Las cooperativas ... op. cit.*, p. 165.

<sup>39</sup>Véase Jorge Valenzuela, "Desarrollo y perspectivas del cooperativismo en Chile", *Revista del Instituto de la Cooperación* (Argentina), año 11, N° 2, abril-junio 1984, pp. 272 a 275.

<sup>40</sup>Véase al respecto Walter Sommerhoff, *op. cit.*, pp. 33 a 37.

<sup>41</sup>Véase Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile*, Santiago de Chile, ICECOOP, mayo de 1985 (mimeo), p. 25. Para un análisis de las alternativas de desarrollo del cooperativismo chileno, a partir de la experiencia neoliberal, véase también Hamilton Aliaga Rivera y Daniel Navas Vega. "El cooperativismo dentro de una estrategia de desarrollo alternativo", *Chile Cooperativo*, año xx N° 5, documento especial, octubre-noviembre de 1984.

imposición de un límite al nivel de captaciones de las cooperativas de ahorro y crédito, no reconocer el patrimonio cooperativo para las postulaciones a créditos de las cooperativas de vivienda y, finalmente, demandar la disolución de las cooperativas campesinas reconociendo garantías sólo individuales<sup>42</sup>.

No es por azar que entre los países que participaron en la encuesta realizada por la OEA, el Gobierno de Chile haya sido el *único* que contestó *negativamente* todas las preguntas sobre las relaciones entre el Estado y las cooperativas<sup>43</sup>. Declaró, por ejemplo, que no disponía de ninguna agencia gubernamental de promoción o apoyo a las cooperativas, no atribuía ninguna prioridad a los sectores cooperativos y no disponía tampoco de mecanismos educacionales, de financiamiento y de asistencia técnica para el cooperativismo. Cuando se le preguntó finalmente, cuáles eran los principales objetivos que asignaba el gobierno a las cooperativas (aumento de las exportaciones, fortalecimiento de la organización popular, generación de empleo, sustitución de importaciones u otro), contestó simplemente: ninguno.

Las cifras disponibles para el período confirman, en la práctica, el discurso gubernamental. (Véanse de nuevo los cuadros 1 y 2 del anexo.) Tras un leve crecimiento en el número de cooperativas entre 1970 y 1976, del orden del 25% o alrededor de un tercio del crecimiento verificado en el período anterior (70% entre 1966 y 1970), empezó un movimiento de reducción acelerada que lleva a que en 1984 sólo subsistía el 35% de las cooperativas existentes en 1970.

El número de socios, que se había incrementado en un 35% entre 1963 y 1973, se redujo en 20% hacia fines de 1983<sup>44</sup>. Eso significa que si en 1973 el equivalente a uno de cada cinco chilenos estaba asociado a una cooperativa, en 1983 esta relación cayó a uno por cada ocho.

En lo referente a las instituciones de integración cooperativa (véase el cuadro 4 del anexo), se puede comprobar que en los últimos 10 años éstas se redujeron a prácticamente la mitad del total existente en 1976. De las siete uniones que existían en 1976 sólo sigue en funcionamiento una, la Unión Nacional de Cooperativas de Explotadoras de Algas (COOPERALGAS), mientras las federaciones disminuyeron en un 30%. De las cuatro confederaciones que existían en 1976 sólo permanecen CONFECOOP, COPAGRO y CAMPOCOOP. Finalmente, de las ocho sociedades auxiliares con que contaba el movimiento cooperativo sólo quedan dos en funcionamiento: el ICECOOP y el AUDICOOP.

Los sectores cooperativos que más han sufrido las consecuencias de la situación económica desfavorable, así como del ambiente político francamente hostil, son los siguientes, ordenados según su reducción porcentual: reforma agraria (-85), agrícola (-65), escolar (-60), ahorro y crédito (-55), consumo (-45) y producción (-30). Por otro lado, ningún sector logró elevar el número de sus cooperativas entre 1976 y 1984, con la única excepción del sector electrificación, que registró el aumento de una unidad.

El sector de reforma agraria ilustra muy bien el proceso experimentado por el cooperativismo durante el actual gobierno. A fines de 1973 existían aproximadamente 200 cooperativas de asignaturas y más de 2 800 asentamientos o SARAS. A partir de 1974 los campesinos se enfrentaron a una creciente presión para vender sus tierras y el resultado final fue que en 1979 sólo quedaban 45 cooperativas y 115 sociedades<sup>45</sup>.

## C. SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO EN CHILE

### 1. Rasgos generales de la evolución reciente

Chile se ha constituido en las últimas décadas quizás en el ejemplo más complejo de la evolución del cooperativismo en América Latina y el Caribe. Por un lado, se puede apreciar que a pesar del presunto "exotismo" de la doctrina cooperativa en relación con los valores culturales y las prácticas sociales prevaletentes en nuestra región, el cooperativismo ha logrado en buena medida enraizarse en Chile. Constituye no sólo una realidad económica y social, sino también una presencia en el quehacer cotidiano de las personas que, renovando los ideales de solidaridad, ayuda mutua y participación, ha contribuido a contrarrestar la cultura del individualismo que inspira el estilo de desarrollo impuesto en los últimos años.

<sup>42</sup>*Ibid.*, p. 43.

<sup>43</sup>OEA, Secretaría General, *op cit.*, p. 33.

<sup>44</sup>Existen estimaciones de que en 1976 había más de un millón de chilenos afiliados en cooperativas, lo que tornaría la caída verificada en los últimos años todavía más drástica. Véase, por ejemplo, Jorge Valenzuela, *op. cit.*, p. 273.

<sup>45</sup>Véase Luis Moraga V., "Participación y autogestión: experiencias y perspectivas", Santiago de Chile, noviembre de 1980 (mimeo), p. 3.



Por otra parte, también se puede comprobar lo acertado de las palabras del Secretario General de las Naciones Unidas cuando nos recuerda que “no hay ninguna relación definida entre el tipo de sistema social y el número y la importancia de las cooperativas”<sup>46</sup>. Esto significa, por ejemplo, que si hubiera alguna incompatibilidad intrínseca entre el cooperativismo y los sistemas de economía de mercado, los Estados Unidos no habrían experimentado un crecimiento del orden del 300% en el número de socios de sus cooperativas, en los últimos treinta años<sup>47</sup>.

En definitiva, uno de los aspectos que ha favorecido la generalización del fenómeno cooperativo es, precisamente, el que estas organizaciones pueden funcionar —y de hecho funcionan— en cualquier sistema económico y bajo cualquier régimen político, siempre que su existencia no sea expresamente prohibida.

Algunos investigadores y críticos han descalificado el cooperativismo tanto por las motivaciones ideológicas de ciertas corrientes de pensamiento en que se inspiran algunas de sus manifestaciones como por los contenidos de propuestas en función de clases sociales. Paralelamente, algunos gobiernos, detrás de una fachada de “defensa del no intervencionismo” y de interés en evitar el “paternalismo estatal”, aparentemente asumen un neutralismo que en los hechos constituye una política negativa con respecto al cooperativismo. Pese a esas dos actitudes, lo cierto es que el cooperativismo, independiente de sus vulnerabilidades y debilidades históricas, sigue siendo una realidad<sup>48</sup>.

Nunca estará de más repetir que, aunque no existe una relación directa entre sistema económico, régimen político y la existencia de cooperativas, el funcionamiento de estas últimas, su nivel de eficiencia y el tipo de beneficios que pueda ofrecer a los socios estarán siempre condicionados por los sistemas y regímenes en que operan.

Pese a la falta de apoyo oficial, la realidad es que el cooperativismo en Chile aún sigue comprendiendo el 14% de la población y en cuanto a número de cooperativas aún registra posiciones destacadas en la región.

El examen del gráfico 1 ratifica lo dicho anteriormente sobre el despegue del cooperativismo a partir de la década de 1950 y sobre la aceleración del ritmo de crecimiento en el período 1966-1970. En todo caso, hay que destacar que el impulso ofrecido por las políticas gubernamentales para el sector tiene lugar sobre la base de una tendencia de crecimiento ya establecida anteriormente, lo que refuerza la idea de que en lugar de ser el Estado el “creador” del cooperativismo en Chile, la acción gubernamental sólo pudo tener éxito porque la iniciativa de los grupos sociales, ya había permitido la constitución de una base cooperativa sólida.

Con posterioridad a 1970 se manifestaron tendencias contradictorias. Por una parte, el ritmo de crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito, consumo y agropecuarias fue muy lento o nulo. Por otra parte, las cooperativas de servicios, y en mayor medida las de vivienda, mantuvieron una tasa de crecimiento similar a la de la etapa anterior.

A partir de 1976 disminuyó bruscamente el número de socios registrados en los distintos tipos de cooperativas, manifestándose en forma definitiva los factores sociopolíticos adversos del modelo de desarrollo en relación con la forma cooperativista.

Si se le agrega a este cuadro una comparación entre las cooperativas vigentes y las cooperativas efectivamente en funcionamiento, el panorama se torna aún más sombrío. Las primeras son las que existen legalmente —es decir, que no fueron disueltas— y las segundas son las que regularmente remiten antecedentes de sus actividades al Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía<sup>49</sup>.

<sup>46</sup>Naciones Unidas, Asamblea General, cuadragésimo período de sesiones, *Experiencia adquirida por los países en el fomento del movimiento cooperativo: informe del Secretario General (A/40/78)*, Nueva York, Naciones Unidas, 11 de enero de 1985, p. 4.

<sup>47</sup>En 1952 había 17 millones de socios en cooperativas norteamericanas (véase Unión Panamericana, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, Sección de Cooperativas, *Desarrollo del movimiento cooperativo en América*, Washington, Unión Panamericana, 1954, cuadro 1, p. 47). En 1980, de acuerdo con las cifras de la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), un cuarto de la población de los Estados Unidos, o 50 millones de personas, estaban asociadas en cooperativas (véase Diva Benevides Pinho, *op. cit.*, p. 164).

<sup>48</sup>Resulta por lo menos curiosa, a ese respecto, la actitud de los estudiosos en relación con otros fenómenos en cierta medida análogos, como los sindicatos, por ejemplo. Es sabido que en muchos países el sindicalismo, tal como el cooperativismo, es una creación nacida estatal. En otros, en los que los sindicatos surgieron de manera autónoma, el Estado ha intentado siempre, y con variable grado de éxito en distintas épocas, someterlos a sus propias orientaciones, e incluso ha tratado a veces de controlarlos sistemáticamente. Sin embargo, no por eso se ha producido un abandono intelectual del tema sindical.

<sup>49</sup>Véase Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile, op. cit.* Para llegar a las cifras que figuran en su obra, el autor estableció el siguiente procedimiento: para las cooperativas “vigentes” legalmente procedió a revisar el Diario Oficial de la República de Chile, que es el medio donde se registra oficialmente la creación o la disolución de las cooperativas; y para las cooperativas “activas” hizo una

El cuadro 5 del anexo permite comprobar que con posterioridad a 1973 ha tenido lugar un proceso de desaparición del cooperativismo vinculado a las anteriores reformas agrarias. El sector cooperativo agropecuario como un todo presenta niveles de actividad real del orden de un tercio. Algo semejante ha sucedido en los sectores de producción y de consumo.

El único sector en que el número de cooperativas existentes refleja un mínimo de actividad "formal", puesto que los requisitos para considerar una cooperativa como "activa" constituyen un indicador muy pobre de actividad real (véase la nota 49 *infra*), es el sector de ahorro y crédito. Los sectores de vivienda y servicios manifiestan entre el 20 y el 30% de inactividad. Del total de cooperativas vigentes en el año 1984, sólo dos tercios tienen carácter de activas, lo que no equivale a funcionamiento normal.

Los datos, en su conjunto, permiten afirmar que el cooperativismo chileno ha retrocedido veinte años y que se encuentra hoy en el mismo nivel que tenía a principios de la década de 1960.

La distinción entre cooperativas vigentes y cooperativas activas es un fenómeno reciente en la historia de Chile. En el gráfico 2, en que se analiza el proceso que ha tenido lugar desde 1966 hasta la fecha, se pueden apreciar cuatro etapas. En la primera, que abarca hasta 1970, la distancia entre ambas categorías es mínima y mantienen ambas una alta tasa de crecimiento.

La "tasa de actividad" fue de 88.4%, lo que comprueba que sólo un pequeño sector tiene problemas de funcionamiento y organización y que éste no se incrementa a pesar de que la alta expansión podría generar problemas en un tipo de organización social que exige aprendizaje, cultura, capacidad gerencial, etc. En la segunda etapa, que se extiende hasta 1973, las cooperativas "vigentes" mantienen el ritmo de crecimiento anterior mientras que las activas sólo lo hacen en forma leve. Se puede suponer que el esfuerzo cooperativista continúa, pero que la agitada situación social del período no permite hacerlo efectivo desde el punto de vista organizacional. En la tercera, a partir de 1974, se produce una caída de ambas categorías, muy acelerada en las activas y encubierta en las vigentes por el atraso del registro legal de su desaparición (sólo en el año 1982 se produce una depuración de registros, que acentúa la que aparentemente era la tendencia del período). Finalmente, a partir de 1982 las cooperativas en actividad incrementan su número, lo que permitiría sentar, como hipótesis de trabajo, la existencia de una relación entre el cooperativismo y las condiciones de demanda de participación social que se registran desde esa fecha.

El tema tiene múltiples implicaciones teóricas. Se podría considerar la vinculación entre el cooperativismo y los procesos de solidaridad social, de establecimiento de identidad de los grupos sociales o movilización política. De cualquier manera la tendencia cuantitativa es aún débil para inferir conclusiones.

Para completar el análisis sobre la evolución reciente del movimiento cooperativo en Chile, es interesante examinar, además del incremento neto del número de cooperativas (véanse de nuevo el cuadro 2 del anexo y el gráfico 1), las cifras constitutivas de esta evolución, o sea la creación y disolución de cooperativas. Los datos relativos a cada sector aparecen en el cuadro 3 del anexo y se expresan globalmente en el gráfico 3.

Los datos indican que, del total de cooperativas existentes en 1971, el 60% de ellas habían sido creadas en el período anterior, siendo despreciable (menos del 2%) el efecto de la disolución de cooperativas. En el quinquenio 1971-1975, el ritmo de crecimiento fue inferior en un 20% del quinquenio anterior, mientras que la disolución de organizaciones se multiplicó prácticamente por cuatro.

En el quinquenio 1976-1980, por cada dos cooperativas creadas se disolvieron tres, y en los dos años siguientes por cada nueva cooperativa desaparecieron otras 30, de tal forma que en el lapso 1976-1982 se disolvieron más cooperativas que el volumen total existente en el período 1967-1970.

En suma, la evolución cuantitativa del cooperativismo en los últimos 10 años revela que no sólo se frenó el crecimiento cooperativo sino que se invirtió su tendencia y que las condiciones económicas y sociopolíticas prevalecientes impidieron el funcionamiento efectivo de buena parte de las cooperativas que han logrado sobrevivir hasta hoy.

A continuación se examina la situación de cada sector en particular para finalmente, describir la estructura de las organizaciones de integración cooperativa.

---

estimación basada en los antecedentes entregados por el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Economía, tomando en cuenta aquellas cooperativas que habían cumplido con la obligación legal de enviar antecedentes al Departamento.

## 2. Análisis preliminar por sectores

Teniendo en cuenta que en los capítulos sobre la evolución histórica chilena, se efectuó el análisis de cada sector cooperativo desde las primeras manifestaciones hasta los días actuales, lo que se entregará a continuación es más bien un resumen esquemático de todas las informaciones entregadas en los capítulos precedentes.

### a) Cooperativas agropecuarias

Este es uno de los sectores más antiguos de la actividad cooperativa en el país: la primera organización creada fue la Cooperativa Agrícola y Ganadera de Osorno, en 1918, en la entonces provincia de Osorno (X Región en la actualidad). Las provincias que hasta 1968 presentaban tradicionalmente una mayor concentración de cooperativas agropecuarias eran: Santiago (Región Metropolitana), Cautín (IX), Coquimbo (IV), Ñuble (VIII), Concepción (VIII), O'Higgins (VI)<sup>50</sup>.

En términos absolutos, el sector ha disminuido 82% desde 1970. Las cooperativas de mayor éxito han sido sin duda las agrícolas, formadas primordialmente por los grandes y medianos agricultores. Las campesinas, que agrupan a pequeños propietarios, trabajadores rurales, arrendatarios y otros, surgieron tímidamente en los años cuarenta y tuvieron su auge durante el Gobierno de Frei. Actualmente están reducidas a una octava parte de las existentes en aquel entonces, y a partir de 1980, gracias principalmente a los esfuerzos de la Confederación Nacional de Cooperativas Campesinas (CAMPOCOOP), se inicia un proceso de rearticulación de estas cooperativas.

Cabe subrayar que el esfuerzo de reactivación del sector campesino, como nos dice Clarissa Hardy, "no es una respuesta estrictamente fundada en necesidades de supervivencia económica sino, y tal vez fundamentalmente, en el rescate de su condición protagónica como sujetos en una estructura agraria que los niega y tiende a desintegrarlos"<sup>51</sup>.

Las demás cooperativas del sector agropecuario —de colonización, de reforma agraria y las multirrecoop— desaparecieron por completo.

### b) Cooperativas de producción y trabajo

Las cooperativas de este sector se habían duplicado entre 1970 y 1976. Actualmente sólo queda el 25% en actividad. El sector pesquero data de los años treinta y está dedicado a la pesca artesanal y a la recolección de algas, principalmente en lo relativo a abastecimiento de equipos e implementos de pesca, comercialización y, secundariamente, las necesidades de consumo de sus afiliados.

Las cooperativas de producción artesanal existen desde 1966<sup>52</sup>. Tal como lo hemos señalado, en la mayoría de los casos no se crearon nuevas empresas, sino que a fin de asegurar puestos de trabajo en empresas en crisis, los trabajadores se hicieron cargo de la industria existente. Las 27 cooperativas en actividad cuentan, para la defensa de sus intereses, con la más nueva entidad de integración cooperativa: la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECCOOP) creada en 1975.

### c) Cooperativas de ahorro y crédito

Figuran entre las primeras manifestaciones del cooperativismo en Chile, con la creación, en 1916, de la Cooperativa de Ahorro y Edificación La Providencia (Santiago). A partir de fines del decenio de 1940 recibieron un fuerte impulso por parte de la Iglesia y fueron las primeras cooperativas en constituir un movimiento, mediante la formación en 1954 de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECRECOOP), que sigue activa hasta hoy.

A partir de 1969, con el apoyo del Servicio de Cooperación Técnica, surge un nuevo sector, el de

<sup>50</sup>Véase Servicio de Cooperación Técnica, *op. cit.*, p. 111. Los datos sobre la distribución geográfica reciente de éste y de los siguientes sectores cooperativos se encuentran en el cuadro A-5 del anexo estadístico.

<sup>51</sup>Clarissa Hardy, *op. cit.*, p. 33. Véanse también los trabajos mencionados en las notas 7 y 35 *supra*.

<sup>52</sup>Para una descripción del surgimiento de esas cooperativas en Chile, véase Dieter W. Benecke, *Las cooperativas de producción artesanal en Chile*, Santiago de Chile, Instituto de Cooperativismo, 1969. Un análisis más reciente, dentro del contexto latinoamericano, puede ser encontrado en Roberto Jiménez, *Organización popular para la producción: elementos preliminares para la evolución* (E/CEPAL/PROV. 1/R. 41), Santiago de Chile, CEPAL, 4 de noviembre de 1980.

cooperativas de ahorro y crédito y garantía industrial, que congrega a pequeños artesanos e industriales. El objetivo era que estos pequeños artesanos e industriales pudieran tener su propia organización financiera, para la compra de materias primas y máquinas. Además, las cooperativas avalaban los créditos solicitados a otras instituciones financieras<sup>53</sup>.

El nivel de actividad del sector en su conjunto se ha reducido actualmente a menos de la mitad del que presentaba hace 15 años y, de acuerdo con el diagnóstico de Daniel Navas, la operación del mercado de capitales "puso techo a su capacidad de captación de recursos e implicó la quiebra de importantes cooperativas que representaban al sector más dinámico del movimiento y la completa desaparición del sector de cooperativas de ahorro y crédito y garantía industrial"<sup>54</sup>.

#### d) *Cooperativas de vivienda*

El cooperativismo de vivienda surgió conjuntamente con el ahorro y crédito, en 1916, mediante la misma cooperativa mencionada en la sección anterior.

En términos cuantitativos, pese a la reducción en un 42% del número de cooperativas existentes en 1976, sigue siendo el más importante en el cooperativismo de Chile, con el 60% del total.

Las cooperativas de tipo abierto son las que han logrado mayor éxito y constituyen el grupo más dinámico y con mayores posibilidades de desarrollo del sector. En cuanto a las de tipo cerrado, no tuvieron muchas perspectivas de supervivencia dado que los sistemas de financiamiento de vigor no preveían su existencia.

En la actualidad, las primeras captan el 50% del subsidio oficial para la vivienda de los sectores populares y constituyen el 70% de los proyectos realizados efectivamente<sup>55</sup>. Ello refuerza su potencial como factor de supresión del déficit habitacional, principalmente en los sectores subordinados de la población, así como para la creación de nuevas comunidades y nuevas prácticas comunitarias<sup>56</sup>.

#### e) *Las cooperativas de consumo*

Es el sector más antiguo en Chile. La primera cooperativa creada en 1904 en Santiago, fue la Compañía Cooperativa de Consumidores de los Ferrocarriles del Estado.

Tradicionalmente las cooperativas del sector operaban en la mayoría de los casos, con socios pertenecientes a una categoría profesional específica y a una sola empresa. Si bien la garantía del descuento por planilla les permitía una cierta estabilidad, las ventas a crédito y el círculo cerrado de socios contribuyeron a frenar el desarrollo de estas cooperativas. El mejor ejemplo fue la Cooperativa de Empleados Particulares (COPEMPART), que llegó a contar con 50 000 socios.

Más recientemente, a partir de la década de 1960, empiezan a surgir cooperativas modernas, totalmente desvinculadas de la venta al crédito y que operan indistintamente con socios y no socios. En 1961 se fundó en Santiago la más importante de éstas, la ya citada Cooperativa de Consumo UNICOOP, gracias a un crédito poseía 106 000 socios y administraba 18 supermercados de autoservicio y ocho operaciones de emergencia en campamentos de Santiago<sup>57</sup>.

Tanto la COPEMPART como la UNICOOP desaparecieron en la presente década. La segunda representa el único caso en la historia reciente de Chile de una empresa que, al ser liquidada de oficio, presentaba un excedente de seis millones de dólares. El sector de consumo, en conjunto, está reducido en la actualidad a menos de una cuarta parte del que existía en 1970.

#### f) *Cooperativas de servicios*

Este sector es tan tradicional en el cooperativismo chileno como el de consumo. Sus primeras

<sup>53</sup>Véase Dieter Benecke, *Las cooperativas en América Latina, op. cit.*, p. 171.

<sup>54</sup>Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile, op. cit.*, p. 25.

<sup>55</sup>*Ibid.*, p. 26.

<sup>56</sup>Sobre este punto constituye una buena ilustración el caso uruguayo, descrito por Juan Pablo Terra en *Proceso y significado del cooperativismo uruguayo* (E/CEPAL/R. 365), Santiago de Chile, CEPAL, 2 de julio de 1984, pp. 64 a 95.

<sup>57</sup>Dieter Benecke, *Las cooperativas en América Latina, op. cit.*, p. 167.

expresiones fueron en el sector "servicios" propiamente tal: la Compañía de Seguros contra Incendios "La Cooperativa", establecida en Valparaíso en 1904, y la Cooperativa de Vendedores de Pescados, fundada en Santiago en 1907. Quince años después surgió la primera cooperativa de electrificación, en Valparaíso: la Sociedad Cooperativa Eléctrica de Quilpué. La primera cooperativa de huerto familiar se creó en Santiago, en 1937: la Sociedad Cooperativa de Huertos y Edificación Lo Espejo. El sector escolar surgió en Ñuble (VIII Región, al sur de Santiago), en el año 1947, con la Sociedad Cooperativa Escolar Ltda.<sup>58</sup>.

Tanto las cooperativas de agua potable como las cooperativas de electrificación constituyen el ejemplo típico de la creación estatal: las primeras surgieron en 1964, como parte de un programa del Servicio Nacional de Salud que contaba con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Salud<sup>59</sup> y tenía como finalidad mejorar las condiciones sanitarias en las zonas rurales; las últimas, por conducto de un programa de fomento de la electrificación rural apoyado en la parte técnica y financiera por la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), así como por la Agency for International Development (AID) y la National Rural Electric Cooperative Association (NRECA) de los Estados Unidos<sup>60</sup>. La estructura de funcionamiento de ambos sectores permanece más o menos inalterada hasta hoy.

Las cooperativas escolares tenían como objetivo básico facilitar el acceso a útiles y uniformes escolares y, secundariamente, equipar bibliotecas y salas de clase. Nunca llegaron a tener mayor expresión y actualmente han desaparecido por completo.

Los llamados "huertos obreros y jardines familiares" consistían en terrenos anexos a viviendas populares que se destinaban a pequeños cultivos cuyo rendimiento económico fuese suficiente para el sustento familiar y la generación de un excedente. Sólo experimentaron algún crecimiento durante el Gobierno de Frei y los primeros años del Gobierno de Allende. Actualmente sólo hay dos de estas cooperativas.

Finalmente, en el sector servicios debe destacarse a SODIMAC y PROMEPART. Esta última, que permanece activa en la actualidad, fue creada como corporación privada de servicio médico en 1962, adoptó la forma de cooperativa seis años después y llegó a atender a 40 000 familias usuarias. SODIMAC se constituyó en 1958 con el objetivo de proveer materiales de construcción. A fines de 1974 tenía cerca de 50 000 socios, 1 400 socios trabajadores y el 20% del mercado. A partir de 1975, cuando la construcción en Chile bajó a niveles inferiores a la mitad del nivel histórico, SODIMAC empezó a enfrentar serios problemas económicos y finalmente fue intervenida en 1977<sup>61</sup>.

Respecto de las demás cooperativas de servicios (las de vacaciones, transportes, mineras y multiactivas), no se dispone de informaciones actuales. A título meramente ilustrativo se indica que en 1976 había 17 cooperativas de veraneo, 38 cooperativas de transportes —con 17 850 socios— y 11 cooperativas mineras<sup>62</sup>.

### 3. Integración cooperativa: organizaciones de segundo y tercer grado

La legislación chilena define las siguientes formas de integración cooperativa: federaciones, uniones, confederaciones y sociedades auxiliares.

Son *federaciones* de cooperativas las instituciones constituidas por cooperativas de la misma naturaleza; *uniones*, las constituidas por cooperativas de distinta naturaleza; y *confederaciones*, las entidades que, asociando instituciones de primero y segundo grado, agrupan además a personas naturales y jurídicas para promover el movimiento cooperativo al nivel de la comunidad nacional (artículo 22 de la Ley General de Cooperativas).

Son sociedades auxiliares o institutos de asistencia técnica aquellos destinados a proporcionar al costo servicios técnicos, financieros, económicos o sociales a las cooperativas, federaciones, uniones o confederaciones (artículo 126 de la Ley General de Cooperativas).

No obstante haber sido creada la primera federación de ahorro y crédito en 1954, este tipo de movimiento sólo se expandió entre 1966 y 1976, pasando de 10 a 42 instituciones en funcionamiento. (Véase de nuevo el cuadro 4 del anexo.)

El gráfico 4 nos revela, para las organizaciones de segundo y tercer grado, una evolución muy semejante

<sup>58</sup>Alberto Gross, *op. cit.*, pp. 31 a 33.

<sup>59</sup>Dieter Benecke, *Las cooperativas en América Latina, op. cit.*, p. 177.

<sup>60</sup>Dieter Benecke, *El movimiento cooperativo en Chile, op. cit.*, p. 25.

<sup>61</sup>Walter Sommerhoff, *op. cit.*, capítulo 5, "Las cooperativas de servicio y SODIMAC", pp. 64 a 72.

<sup>62</sup>Dieter Benecke, *Las cooperativas en América Latina, op. cit.*, pp. 178 y 179.

a la experimentada por las cooperativas en años recientes: luego de un proceso acelerado de crecimiento en los años sesenta, a mediados de la década pasada empezó a decrecer el número de organizaciones en actividad. Esa tendencia se ha agudizado en los tres últimos años, con lo cual el movimiento cooperativista chileno ha pasado a contar con prácticamente la mitad de las organizaciones de representación e integración existentes hace 10 años.

En 1985, de las siete uniones que llegaron a funcionar en Chile sólo queda una, la Unión Nacional de Cooperativas Explotadoras de Algas (COOPERALGAS). Las confederaciones se han reducido a tres: la Confederación General de Cooperativas de Chile (CONFECOOP), la Confederación de Cooperativas del Agro (COPAGRO) y la Confederación de Cooperativas Campesinas (CAMPOCOOP)<sup>63</sup>.

En el sector agropecuario siguen en actividad a nivel nacional la Federación de Cooperativas Agrícolas Vitivinícolas (FECOVIT) y la Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas Lecheras (FENACOAL), además de siete federaciones campesinas de carácter regional. El sector de producción y trabajo cuenta también con dos organismos nacionales de segundo grado: la ya mencionada COOPERALGAS y la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOOP). Las cooperativas de ahorro y crédito están representadas por la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECRECOOP). En el sector vivienda permanece en actividad la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda (FINACOV), creada en 1958 y que, conjuntamente con la FECRECOOP, es la entidad más antigua de integración actualmente subsistente. Se encuentra en formación una ex filial de FENACOV, la Federación de Cooperativas de Viviendas de Concepción. El sector consumo cuenta con una organización de segundo grado, la Federación de Cooperativas de Consumo (CONSUCCOOP). Finalmente, en el sector servicios subsisten dos federaciones: la Federación de Cooperativas de Electrificación (FENACOPEL) y la Federación de Cooperativas Eléctricas (FECCEL).

De las ocho sociedades auxiliares que existían en 1976 siguen en actividad dos: el Instituto Chileno de Educación Cooperativa (ICECOOP) y el Instituto de Auditoría Cooperativa (AUDICOOP)<sup>64</sup>. El ICECOOP creado en 1963, constituye históricamente la primera de las entidades de tercer grado existentes en el país. El ICECOOP, que agrupa diversas cooperativas, seis de las ocho federaciones y la CONFECOOP, se dedica a actividades de docencia, investigación y extensión. El AUDICOOP fue creado en 1970 y tiene como socios a la CONFECOOP y el ICECOOP; su objetivo es prestar asistencia técnica de auditoría a las cooperativas a fin de permitir el surgimiento de un sistema de autocontrol del propio movimiento cooperativo.

La situación expuesta se traduce desde luego en una cierta vulnerabilidad de las entidades de representación sectorial y multisectorial. Sin embargo, como lo ha sostenido la propia CONFECOOP<sup>65</sup>, a pesar de esta vulnerabilidad y de alguna manera como consecuencia de la misma, la casi totalidad de los sectores ha asumido, en conjunto con sus organizaciones de base, la tarea de construir sus propios proyectos de desarrollo para "dotar al movimiento cooperativo chileno de una identidad propia, de una autonomía operacional-ideológica e incorporarlo plenamente al desarrollo nacional"<sup>66</sup>.

A modo de conclusión, cabe mencionar dos hechos de interés. El primero es que si se ha producido un proceso de contracción en las agrupaciones cooperativas de primer, segundo y tercer grado, paralelamente se ha registrado una integración creciente entre los sectores. Segundo, que si bien la evolución cuantitativa del cooperativismo en Chile es de gran relieve, no obstante se ha generado un movimiento cuya búsqueda de identidad y de autonomía política, económica y sociocultural reviste importante significación para el futuro.

<sup>63</sup>Para una descripción del funcionamiento actual de esas confederaciones, así como de las federaciones que se mencionan en el párrafo siguiente, véase Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile, op. cit.*, pp. 28 a 40.

<sup>64</sup>*Ibid.*, pp. 41 y 42.

<sup>65</sup>Véase al respecto Confederación General de Cooperativas de Chile (CONFECOOP), *Memoria de actividades, julio 1984-junio 1985*, Santiago de Chile, julio de 1985 (mimeo).

<sup>66</sup>Confederación General de Cooperativas de Chile (CONFECOOP), *Manual del proyecto de desarrollo cooperativo*, Santiago de Chile, julio de 1985, p. 26.

## **ANEXO**

Cuadro 1  
CHILE: RELACION ENTRE COOPERATIVAS, SOCIOS, POBLACION TOTAL  
Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA, 1948-1983

	1948	1952	1963	1973	1983
Cooperativas	296	357	1 037	2 568	2 357
Socios	151 932	174 927	517 767	694 385	561 796
Socios cooperativas	513.3	490.0	499.3	270.4	238.3
Socios población total	2.6	2.8	6.4	7.0	4.8
Socios PEA	7.5	8.1	19.9	22.0	13.8

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado sobre la base de:

a) Cooperativas/socios, 1948-1952. Unión Panamericana, *Desarrollo del movimiento cooperativo en América*, Washington, 1954, cuadro 2, p. 48.

b) Cooperativas/socios, 1963-1983. Organización de los Estados Americanos (OEA), *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (Ser. H./XIV C/EGIES/980), 19 de mayo de 1984, cuadro 1, p. 4.

c) Población/PEA, 1948-1983. CELADE, *Boletín Demográfico*, Año xv, N° 29 (enero de 1982) y Año xvi, N° 32 (julio de 1983).



Cuadro 2  
CHILE: COOPERATIVAS CON VIGENCIA OFICIAL, 1948-1984

Sectores	Años	1948		1952		1966		1970		1976		1982		1984	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
Agropecuario		104	35	117	33	305	20	624	24	714	21	422	18	396	18
Agrícolas		48	16	60	17	155	10	182	7	201	6	92	4	87	4
Campesinas		—	—	—	—	84	6	254	10	230	7	213	9	210	9
Colonización		56	19	57	16	66	4	66	2.5	66	2	66	3	65	3
Reforma agraria		—	—	—	—	—	—	111	4	207	6	42	2	34	2
Multirrecoop		—	—	—	—	—	—	11	0.5	10	—	9	—	—	—
Producción y trabajo		6	2	—	—	45	3	75	3	144	4	92	4	98	4
Pesqueras		—	—	—	—	39	2.5	57	2	63	1.5	41	2	40	1.5
Trabajo		6	2	—	—	6	0.5	18	1	81	2.5	51	2	58	2.5
Ahorro y crédito		68	23	38	11	219	14	254	10	268	8	118	5	122	5
Vivienda		18	6	77	21	633	41	1 125	43	1 557	47	1 225	52	1 147	51
Consumo		91	31	144	32	166	11	180	7	186	6	101	4	104	4
Servicios		9	3	11	3	163	11	358	13	478	14	399	17	394	18
Agua potable		—	—	—	—	48	3	169	6	176	5	171	7.5	174	8
Electrificación		7	2	11	3	17	1.5	16	0.5	15	0.5	15	0.5	16	1
Escolares		2	1	—	—	7	0.5	16	0.5	22	0.5	7	—	6	—
Huertos familiares		—	—	—	—	55	3.5	53	2	58	2	53	2.5	50	2.5
Servicios*		—	—	—	—	36	2.5	104	4	207	6	153	6.5	148	6.5
<b>Total</b>		<b>296</b>	<b>100</b>	<b>357</b>	<b>100</b>	<b>1 531</b>	<b>100</b>	<b>2 616</b>	<b>100</b>	<b>3 347</b>	<b>100</b>	<b>2 357</b>	<b>100</b>	<b>2 261</b>	<b>100</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Elaborado sobre la base de Unión Panamericana, *Desarrollo del movimiento cooperativo en América*, Washington, 1954, cuadro 2, p. 48; CONFECOOP, *El movimiento cooperativo en Chile: análisis del período 1967-1982*, Santiago de Chile, abril de 1983, cuadros 1, 5, 6 y 7, pp. 29, 36, 37 y 43; y Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile*, Santiago de Chile mayo de 1985 (mimeo), cuadro 12, p. 22.

\*Incluye servicios, vacaciones, seguros, transporte, mineras y multiactivas.

\*Datos relativos a junio de 1976.

Cuadro 3  
CHILE: CREACION, DISOLUCION E INCREMENTO NETO DE COOPERATIVAS, 1967-1982

Sector	Período	1967-1970				1971-1975				1976-1980				1981-1982				1967-1982			
		A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D	A	B	C	D
Agropecuario		324	5	319	106	171	74	97	16	8	179	(171)	(24)	1	129	(128)	(23)	504	387	117	38
Agrícolas		34	5	29	19	17	3	14	8	7	9	(2)	(1)	1	108	(107)	(55)	59	125	(66)	(43)
Campesinas		169	—	169	201	57	71	(14)	(6)	1	20	(19)	(8)	—	4	(4)	(2)	227	95	132	157
Colonización		—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Reforma agraria		110	—	110	*	97	—	97	8	—	148	(148)	(71)	—	17	(17)	(28)	207	165	42	*
Multirrecoop		11	—	11	*	—	—	—	—	—	2	(2)	(18)	—	—	—	—	11	2	9	*
Producción y trabajo		34	2	32	71	64	2	62	83	23	15	8	6	1	60	(59)	(41)	122	79	43	96
Pesqueras		17	—	17	35	8	1	7	13	4	7	(3)	(5)	—	19	(19)	(31)	29	27	2	5
Trabajo		17	2	15	250	56	1	55	305	19	8	11	15	1	41	(39)	(46)	93	52	41	683
Ahorro y crédito		35	3	32	15	24	6	18	7	8	22	(14)	(5)	1	138	(137)	(53)	68	169	(101)	(46)
Vivienda		521	19	502	79	475	58	417	37	129	75	54	3	28	406	(378)	(24)	1 153	558	595	86
Consumo		21	11	10	6	22	11	11	6	7	21	(14)	(7)	1	73	(72)	(41)	51	116	(65)	(39)
Servicios		200	4	196	120	124	7	117	33	39	19	20	4	3	97	(94)	(19)	366	127	239	147
Agua potable		121	—	121	252	7	—	7	4	—	1	(1)	(1)	—	4	(4)	(3)	128	5	123	256
Electrificación		—	1	(1)	(6)	—	—	—	—	—	1	(1)	—	—	—	—	—	—	2	(2)	(12)
Escolares		10	1	9	128	6	—	6	37	—	—	—	—	15	(15)	(68)	16	16	—	—	
Huertos familiares		2	2	—	—	8	3	5	9	—	5	(5)	(9)	—	—	—	—	10	10	—	—
Servicios*		67	—	67	186	103	4	99	95	39	12	27	13	3	78	(75)	(33)	212	94	118	327
<b>Total</b>		<b>1 135</b>	<b>44</b>	<b>1 091</b>	<b>71</b>	<b>880</b>	<b>158</b>	<b>722</b>	<b>28</b>	<b>214</b>	<b>331</b>	<b>(117)</b>	<b>(3)</b>	<b>35</b>	<b>903</b>	<b>(868)</b>	<b>(27)</b>	<b>2 264</b>	<b>1 436</b>	<b>828</b>	<b>54</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Elaborado sobre la base de CONFECOOP, *El movimiento cooperativo en Chile: análisis del período 1967-1982*, Santiago de Chile, abril de 1983, cuadros 5 y 6, pp. 36 y 37

- a) Número de cooperativas creadas en el período.  
 b) Número de cooperativas disueltas en el período.  
 c) Incremento neto en el período.  
 d) Variación porcentual neta con respecto al número de cooperativas existentes en el período anterior.

\* Incluye servicios, vacaciones, seguros, transporte, mineras y multiactivas.

\*Ese tipo de cooperativa no existía en el período anterior.

Cuadro 4  
CHILE: EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACION COOPERATIVA, 1966-1985

Tipos	Años	1966	1976	1982	1985
Confederaciones		—	4	4	3
Federaciones		5	23	21	16
Uniones		1	7	6	1
Sociedades auxiliares		4	8	6	2
<b>Total</b>		<b>10</b>	<b>42</b>	<b>37</b>	<b>22</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.

Elaborado sobre la base de:

1966. Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile*. Santiago de Chile, mayo de 1985, (mimeo), cuadro 15, p. 27.

1976 y 1982. CONFECOOP, *El movimiento cooperativo en Chile: análisis del período 1976-1982*. Santiago de Chile, abril de 1983, Cuadro 12, p. 51.

1985. Datos inéditos proporcionados por el Departamento de Planificación de la CONFECOOP.

Cuadro 5  
CHILE: COOPERATIVAS CON VIGENCIA OFICIAL Y COOPERATIVAS ACTIVAS, 1984

Sectores	Número de cooperativas	(A) Vigentes	(B) Activas	(B)/(A) (%)
Agropecuario		396	114	29
Agrícolas		87	82	94
Campesinas		210	32	15
Colonización		65	—	—
Reforma agraria		34	—	—
Multirrecoop		—	—	—
Producción y trabajo		98	37	38
Pesqueras		40	10	25
Trabajo		58	27	47
Ahorro y crédito		122	119	98
Vivienda		1 147	901	79
Consumo		104	44	42
Servicios		394	279	71
Agua potable		174	126	72
Electrificación		16	16	100
Escolares		6	—	—
Huertos familiares		50	2	4
Servicios*		148	135	91
<b>Total</b>		<b>2 261</b>	<b>1 494</b>	<b>66</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado sobre la base del cuadro 2 y Daniel Navas Vega, *Las cooperativas en Chile*. Santiago de Chile, CONFECOOP, mayo de 1985, (mimeo), cuadro 13, p. 23.

\*Incluye servicios, vacaciones, seguros, transportes, mineras y multiactivas.

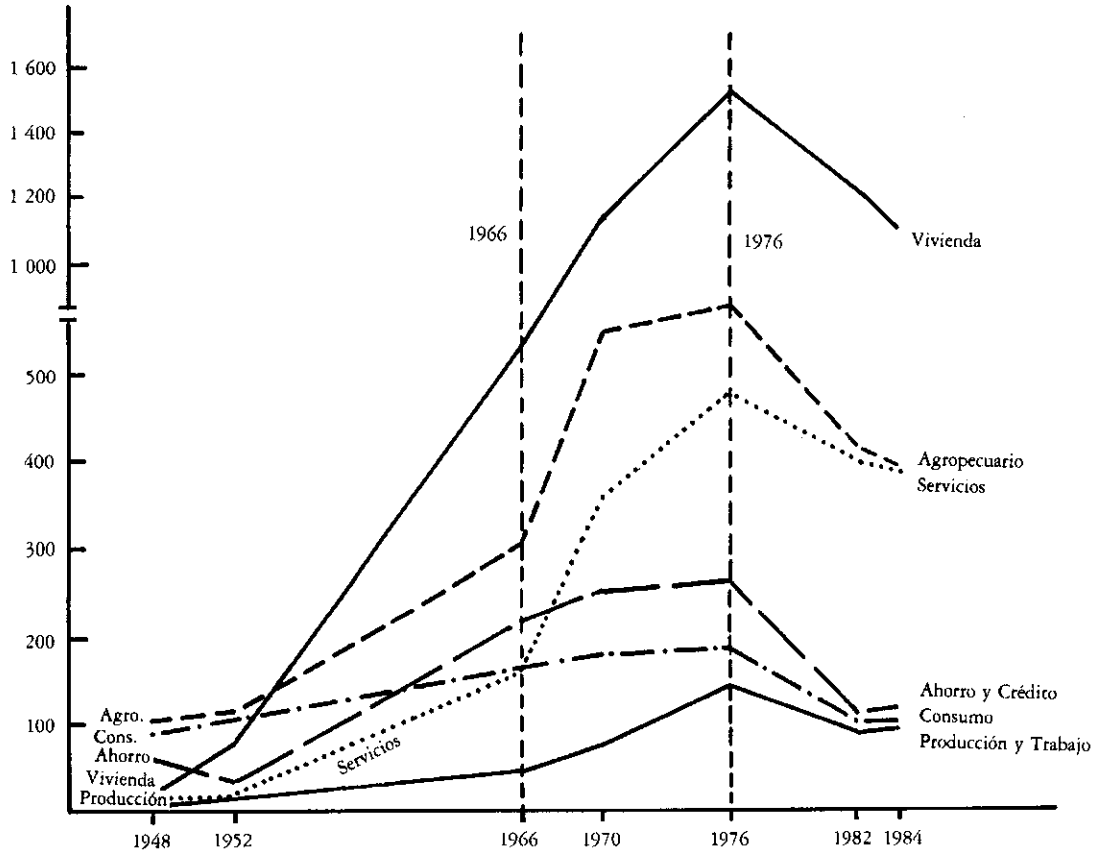
Cuadro 6  
CHILE: DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LAS COOPERATIVAS CON VIGENCIA OFICIAL, 1982

Sectores	Regiones	I	II	III	IV	V	R.M.	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII	Total
<b>Agropecario</b>		8	4	3	41	36	53	41	51	70	53	42	6	14	422
Agrícolas		3	3	1	10	9	24	6	14	16	4	2	—	—	92
Campesinas		3	1	2	19	19	18	17	25	35	39	28	5	2	213
Colonización		2	—	—	6	—	7	6	7	15	7	10	—	6	66
Reforma agraria		—	—	—	5	7	2	9	5	4	2	1	1	6	42
Multirrecoop		—	—	—	1	1	2	3	—	—	1	1	—	—	9
<b>Producción y trabajo</b>		—	1	4	10	8	37	—	4	8	1	16	—	3	92
Pesqueras		—	1	3	9	4	3	—	3	4	1	11	—	2	41
Trabajo		—	—	1	1	4	34	—	1	4	—	5	—	1	51
<b>Ahorro y crédito</b>		—	8	1	7	24	54	1	10	6	2	5	—	—	118
Vivienda		45	51	7	33	224	498	57	126	149	10	21	1	3	1 225
<b>Consumo</b>		3	4	8	1	13	43	3	8	13	2	1	—	2	101
<b>Servicios</b>		5	3	3	7	62	165	41	51	44	8	8	1	1	399
Agua potable		—	—	—	3	33	24	37	41	31	2	—	—	—	171
Electrificación		—	—	—	1	1	1	—	4	3	1	4	—	—	15
Escolares		—	—	—	—	—	6	1	—	—	—	—	—	—	7
Huertos familiares		—	—	—	1	5	30	1	4	9	1	2	—	—	53
Servicios*		5	3	3	2	23	104	2	2	1	4	2	1	1	153
<b>Total</b>		<b>61</b>	<b>71</b>	<b>26</b>	<b>99</b>	<b>367</b>	<b>850</b>	<b>143</b>	<b>250</b>	<b>290</b>	<b>76</b>	<b>93</b>	<b>8</b>	<b>23</b>	<b>2 357</b>

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado sobre la base de CONFECOOP, *El movimiento cooperativo en Chile: análisis del período 1976-1982*, Santiago de Chile, abril de 1983, cuadro 2, p. 32.

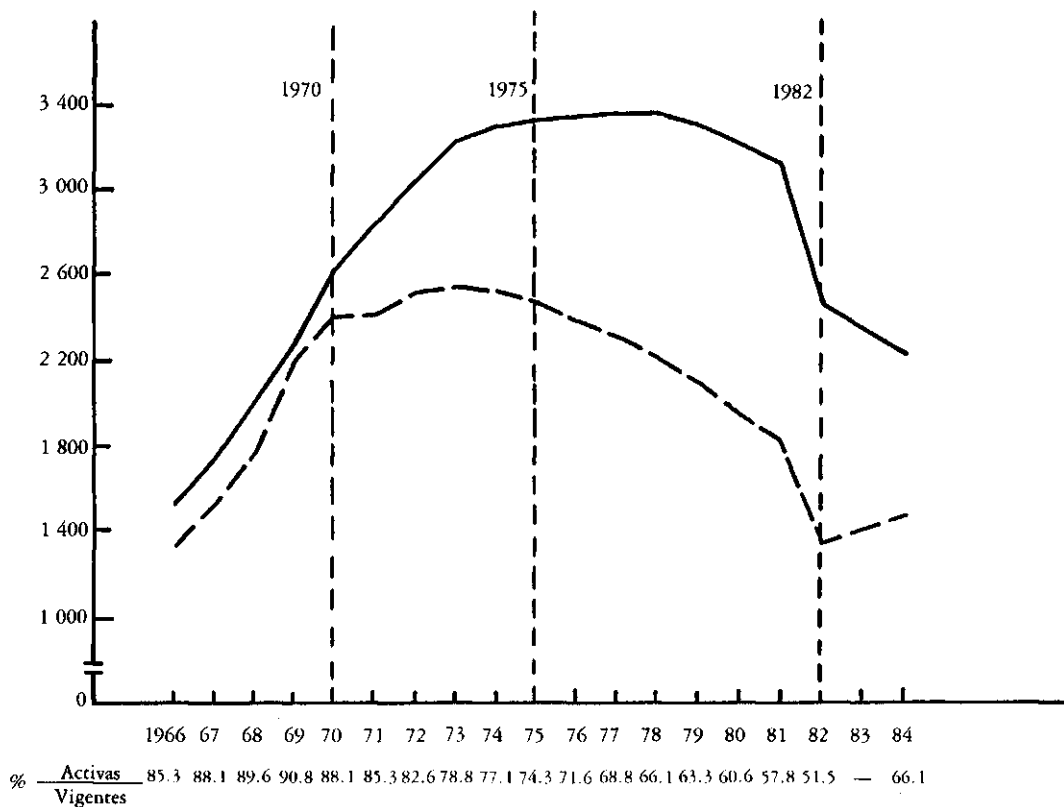
\*Incluye servicios, vacaciones, seguros, transporte, mineras y multiactivas.

Gráfico V-1  
EVOLUCION DEL COOPERATIVISMO EN CHILE, 1948-1984



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social. Elaborado sobre la base del cuadro A-1.

Gráfico V-2  
EVOLUCION DE COOPERATIVAS VIGENTES Y ACTIVAS: CHILE, 1966-1984



Fuente: CONFECOOP, *El movimiento cooperativo en Chile: análisis del período 1976-1982*, Santiago de Chile, abril de 1983, gráfico 4, p. 50.

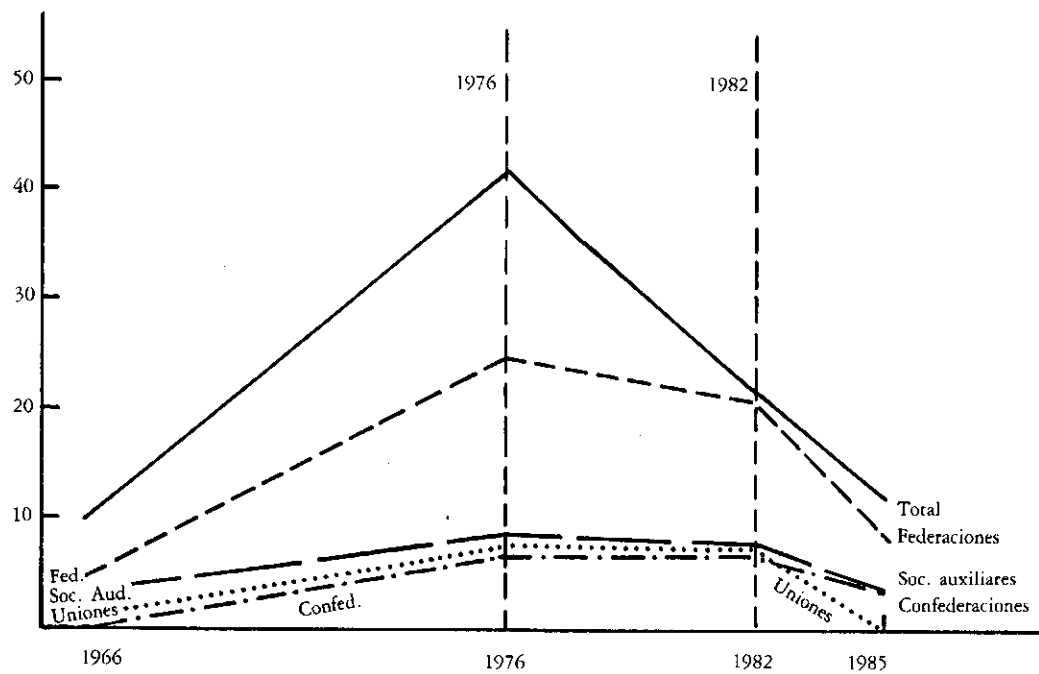
Nota: Los datos sobre cooperativas activas referentes a los años 1970-1981, son estimaciones de la CONFECOOP, *op. cit.*

Gráfico V-3  
CREACION Y DISOLUCION DE COOPERATIVAS: CHILE, 1967-1982



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.  
Elaborado sobre la base del cuadro A-2.

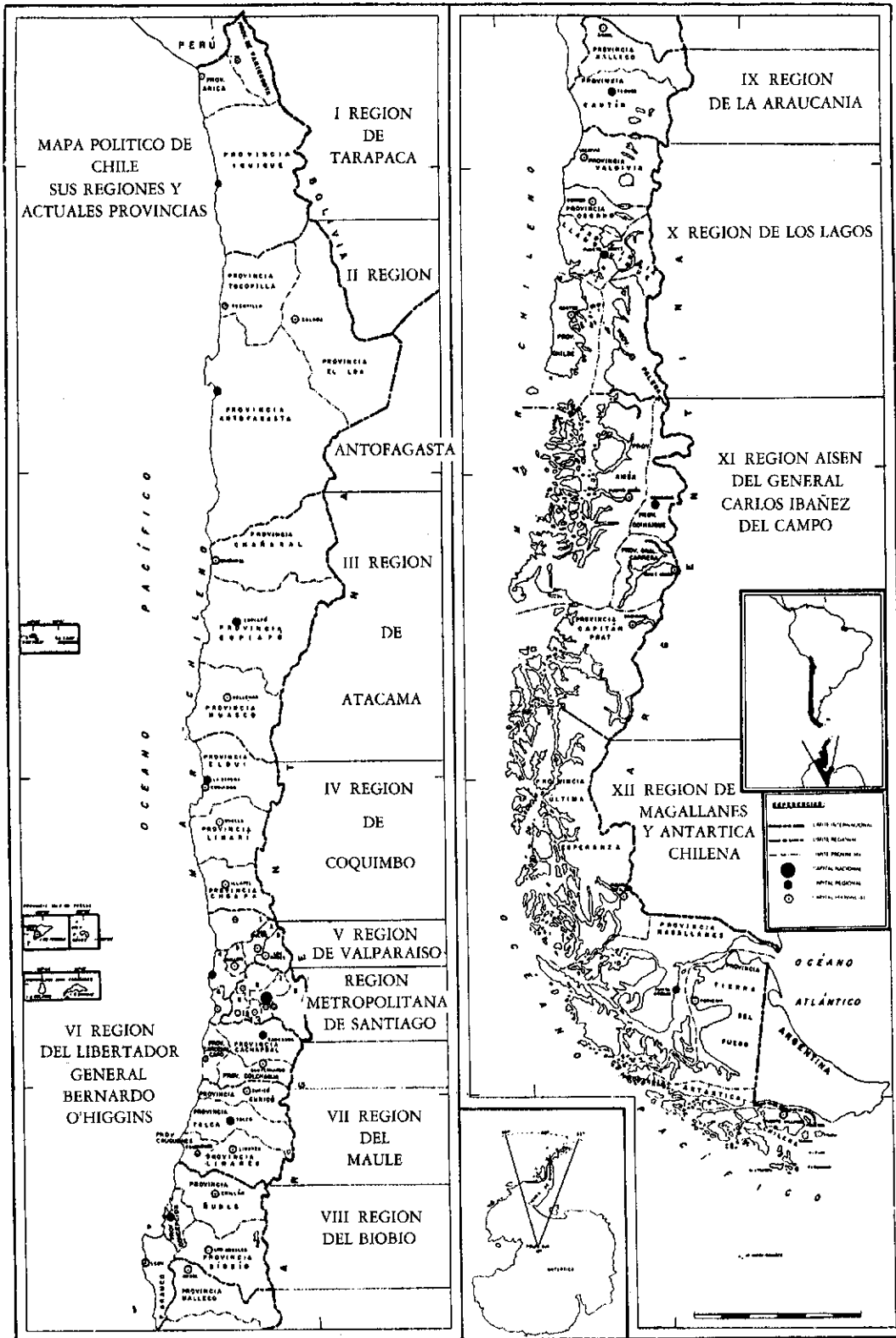
Gráfico V-4  
 EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACION COOPERATIVA:  
 CHILE, 1966-1985



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social.  
 Elaborado sobre la base del cuadro A-4.



Gráfico V-5



## Capítulo VI

### EL COOPERATIVISMO EN EL ECUADOR\*

#### *Antecedentes históricos: los primeros años*

El movimiento cooperativista ecuatoriano ha tenido una larga trayectoria y sus raíces se remontan a la acendrada tradición del país de cohesión social y de cooperación como norma para guiar las relaciones entre los grupos humanos<sup>1</sup>. Sin embargo, los antecedentes más próximos fueron indudablemente los gremios artesanales del siglo XIX y las sociedades de ayuda mutua cuyos servicios, además de préstamos o subvenciones para fines específicos como atención médica o entierros, también solían incluir la compra y distribución de alimentos de primera necesidad y la organización de cajas de ahorro, funciones que en la práctica convirtieron a algunas sociedades mutualistas en cuasicooperativas de consumo y de crédito<sup>2</sup>. Al parecer, las corrientes que más influyeron en los tempranos intentos de cooperación fueron, en la sierra, la doctrina católica y, en la costa, el socialismo y el anarquismo. Entre los precursores identificables del cooperativismo nacional se destaca el socialista guayaquileño Virgilio Drouet. Empleado del poderoso Banco Comercial y Agrícola, Drouet dedicó su vida a la difusión de "hábitos de cooperación y economía" entre los obreros<sup>3</sup>.

No obstante los mejores esfuerzos de Drouet y de sus anónimos colaboradores y seguidores, el cooperativismo avanzó a un paso bastante lento desde sus primeros brotes mutualistas hasta su consolidación definitiva como sector reconocido de la economía nacional, condición que, según muchos estudiosos del tema, todavía no ha sido alcanzada en toda su plenitud. La renombrada Sociedad Protectora del Obrero, considerada la primera cooperativa del país, fue fundada en Guayaquil en 1919. Entre ese acontecimiento y la aparición de la segunda cooperativa pasaron ocho años. Hasta 1937, año de la promulgación de la primera ley de cooperativas, se habían fundado sólo cuatro cooperativas<sup>4</sup>.

Los estudiosos de la historia cooperativista ecuatoriana coinciden en que la primera ley de cooperativas, promulgada por el Gobierno de facto del General Alberto Enríquez Gallo, fue ineficaz, ya sea por defectos orgánicos de la ley misma o por defectos burocráticos en su ejecución. Algunos la consideran paternalista; otros, puramente formal y sin contenido práctico<sup>5</sup>. La ley intentaba fortalecer en especial dos tipos de cooperativas: las de producción y las de crédito. Al facilitar la conversión de las comunidades indígenas en cooperativas de producción, la ley pretendía transformar y modernizar la tradicional economía campesina, proceso que, según sus autores, tendría la ventaja de disminuir la posibilidad de conflictos sociales en el agro o, visto desde otra perspectiva, de corregir las desigualdades socioeconómicas que predominaban en él. A las cooperativas de crédito, en cambio, se les asignaba un papel protagónico—tal vez por eso inverosímil— en el proceso de desarrollo nacional al definir su función como la de apoyar financieramente el fomento tanto de la agricultura como de la industria<sup>6</sup>. Pero además de asignarles atributos imposibles a las cooperativas, la ley

\*Este trabajo es un resumen del documento LC/R. 499, preparado por el señor Nick D. Mills, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

<sup>1</sup>Dieter Benecke y Carlos Villarreal, "Ecuador", *Las cooperativas en América Latina*, Dieter Benecke y otros, Zaragoza, España, La Editorial, 1976, p. 224.

<sup>2</sup>Giuseppina Da Ros, *El cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador*, Quito, Universidad Católica, 1985, p. 15.

<sup>3</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, pp. 14 y 15.

<sup>4</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *Movimiento cooperativo ecuatoriano*, Quito, 1983, p. 2; Consejo Nacional de Desarrollo, *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística*, Quito, CONADE, 1983, pp. 3 a 6.

<sup>5</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, p. 19; Osvaldo Hurtado y Joachim Herudek, *La organización popular en el Ecuador*, Quito; Instituto Ecuatoriano de Planificación para el Desarrollo Social (INEDES), 1974, p. 31.

<sup>6</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, p. 19.

prácticamente garantizó su propia inejecutabilidad al encargar el control del movimiento cooperativo a la sobrecargada y poco eficaz Sección de Asuntos Sociales del Ministerio de Previsión Social y Trabajo<sup>7</sup>.

La Ley de Cooperativas de 1937 valió para legitimar el cooperativismo ante el público en general y estableció un mecanismo concreto para la materialización institucional del movimiento. El crecimiento irregular pero constante que experimentó el movimiento en los años posteriores a 1937 permite aseverar que ese año marca el comienzo efectivo del cooperativismo en el Ecuador. (Véase el cuadro 1 del anexo.)

A partir de 1937, los sucesivos gobiernos han ratificado con distintos grados de interés la iniciativa del General Enríquez en el campo del cooperativismo. El apoyo estatal, sin embargo, no siempre ha sido explícito y casi nunca ha sido generoso, pero hasta 1984 no había habido un rechazo manifiesto del movimiento. En cuanto a las condiciones socioeconómicas y políticas que han regido durante el período, si bien es cierto que el cooperativismo prospera mejor en sociedades más desarrolladas en el plano económico y cultural, y que el Ecuador durante este lapso ha sido un país en desarrollo, no es menos cierto que su nivel de progreso ha aumentado notablemente con el paso de los años, hecho que, junto a otros factores, ha favorecido al movimiento cooperativo. En efecto, en el período hubo dos momentos de notable auge económico: el producido por la industria bananera en los años cincuenta y el producido por la explotación del petróleo en los años setenta. Aparentemente, no existe ninguna relación directa, exclusiva y automática entre la prosperidad económica y el crecimiento cooperativo: aunque la tasa de crecimiento se mantuvo a niveles respetables de entre 33 y 25% durante el auge bananero de la década de 1950, en los años setenta, cuando el Ecuador experimentó un nivel de prosperidad sin precedentes en su historia, el crecimiento cooperativista pasó de un significativo 38% en el primer quinquenio a un negativo 22% en el segundo.

En consecuencia, las tasas negativas observadas en el cuadro 1 del anexo reflejan cambios en el ritmo de crecimiento más que disminuciones netas en el número de cooperativas vigentes, y el crecimiento acumulativo a lo largo del casi medio siglo de desarrollo cooperativo fue uniformemente positivo. (Véase el cuadro 2 del anexo.)

Pareciera que la prosperidad no incide de manera necesaria y directa en el crecimiento cooperativo, y la crisis económica no siempre trae como consecuencia el desmoronamiento del movimiento. El caso de la década de 1960 es ilustrativo. En un momento en que la economía nacional se encontraba golpeada por la caída de las exportaciones del banano y por una recesión alarmante, el cooperativismo experimentaba paradójicamente su edad de oro con tasas de crecimiento que figuraban entre las más altas de la historia del movimiento. El impresionante auge del cooperativismo en los años sesenta es producto de una coyuntura singular definida por una fuerte presencia extranjera y una perfecta coincidencia de intereses y propósitos entre el gobierno ecuatoriano y el norteamericano. Es importante recalcar que en el período de mayor crecimiento del movimiento cooperativista ecuatoriano los principales incentivos de crecimiento provinieron no del propio dinamismo del movimiento, sino de fuentes externas.

#### A. LA EXPLOSION COOPERATIVISTA DE LOS AÑOS SESENTA

No sería exagerado decir que, por lo menos indirectamente, la revolución cubana contribuyó al desarrollo del cooperativismo ecuatoriano después de 1960. El derrocamiento de Batista, el distanciamiento de Cuba respecto de los Estados Unidos, su acercamiento con la Unión Soviética y la exportación —como símbolo y como amenaza— de la Revolución constituyeron motivo de seria reflexión para los Estados Unidos y sus aliados en el hemisferio. Como resultado de esa reflexión surgieron una nueva política norteamericana en la región —la Alianza para el Progreso— y una nueva actitud de parte de las élites políticas latinoamericanas frente al cambio socioeconómico. Inspirados por la visión de una hecatombe inminente y de proporciones impredecibles si se mantenían inmóviles las viejas estructuras concentradoras de poder y riqueza frente a los reclamos de los cada vez más grandes sectores desposeídos, los planificadores del Departamento de Estado norteamericano y los dirigentes políticos y civiles latinoamericanos decidieron no sólo aceptar sino promover el cambio en las sociedades del hemisferio. Esta actitud se fundamentaba en la tesis de que era preferible dirigir y controlar un proceso de cambio que ser víctima de un movimiento controlado por otros actores. Como corolario de dicha tesis se desprendía que era preferible ceder una porción de la riqueza que perderla toda. Lo que la retórica desarrollista enmascaraba era una actitud ideológica que suponía la defensa de los

<sup>7</sup>O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 31.

valores democráticos frente a la arremetida del comunismo ajeno a las tradiciones americanas. De ahí que lo que se llamaba la Alianza para el Progreso proponía una “revolución” controlada que tendiera a erradicar las condiciones de pobreza que eran el caldo de cultivo del comunismo, mejorar la calidad de vida de las masas desposeídas y fortalecer las estructuras democráticas de las sociedades de la región.

Por muchas razones, la cooperativa fue concebida por la Alianza para el Progreso, y por su organismo operativo, la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), como un instrumento particularmente idóneo para alcanzar los objetivos de la nueva política desarrollista y anticomunista. Como organización eminentemente de base, satisfacía la necesidad de asegurar que los fondos de la asistencia técnica efectivamente llegaran al pueblo. Además, aunque era una forma de organización socioeconómica colectivista, era de origen occidental y se sustentaba en los preceptos democráticos. De esta manera, la cooperativa constituía una respuesta cabal al colectivismo socialista que pudieran tratar de instaurar los movimientos comunistas de inspiración cubana. En otras palabras, las masas conquistadas por el cooperativismo estarían menos expuestas a ser conquistadas por el comunismo. Según este esquema, el cooperativismo fue incorporado al proyecto de la Alianza para el Progreso con claras intenciones políticas.

La ejecución del programa de la Alianza en el Ecuador implicaba una fundamental concordancia de intereses entre los Estados Unidos y sucesivos regímenes ecuatorianos que, fuesen ellos militares (1963-1966) o civiles (1966-1972), compartían un anticomunismo explícito. Por otro lado, en lo que al cooperativismo se refiere, la puesta en marcha de la Alianza significaba que por primera vez el Estado ecuatoriano se convertiría en protagonista ejecutivo del movimiento.

El auge del cooperativismo en los años sesenta, producto de la voluntad estatal y de la presión política y el apoyo financiero de Estados Unidos, se manifestó en tres formas: en una reestructuración del marco burocrático y jurídico del cooperativismo nacional; en el comienzo de la integración cooperativa mediante la creación de federaciones; y en el aumento significativo del número tanto de cooperativas como de socios a lo largo de la década.

En 1960 los asesores de la AID y sus contrapartes ecuatorianos consideraron que la estructura burocrática y jurídica vigente en el país para el control y el fomento cooperativo era obsoleta e inadecuada. Si el cooperativismo iba a ocupar el lugar que se vislumbraba en la organización socioeconómica del país, era imprescindible una reforma general de estas estructuras tendiente a su modernización y fortalecimiento. En 1961 se creó la Dirección Nacional de Cooperativas (DNC) como dependencia especializada dentro del Ministerio de Previsión Social y Trabajo (llamado Ministerio de Bienestar Social a partir de 1979)<sup>8</sup>. Según el artículo 125 del reglamento orgánico-funcional del Ministerio, la DNC

... será el órgano técnico a través del cual el Ministerio de Trabajo y Bienestar Social ejecutará su política en el campo de la organización popular cooperativa, cuyos objetivos fundamentales persiguen el mejoramiento social, cultural y económico de las personas de bajos recursos, y el que se presente como una respuesta constante, permanente y transformadora de la actual realidad en función de la creación de una nueva sociedad más justa y liberadora del hombre<sup>9</sup>.

Como órgano técnico, el 99% del trabajo de la DNC se limitaría a labores de control cooperativo: registro, asesoramiento, fiscalización y, en caso de ser necesario, intervención de cooperativas. En un principio, su jurisdicción incluía a todas las cooperativas del país, pero la nueva Ley de Reforma Agraria de 1973 dispuso que todas las cooperativas agrícolas, agropecuarias y de colonización pasaran a depender del Departamento de Organizaciones Campesinas del Ministerio de Agricultura y, en 1985, la Junta Monetaria emitió una resolución mediante la cual el control financiero de las cooperativas de ahorro y crédito denominadas “abiertas” pasó a manos de la Superintendencia de Bancos.

La reforma jurídica fue más lenta. Si bien se insistía desde 1960 en la necesidad de una nueva ley, sólo en 1964 la Junta Militar nombró una comisión para alabar un proyecto de ley, el que no fue presentado sino dos años después. El nuevo instrumento jurídico, junto con el respectivo reglamento, recibieron la sanción

<sup>8</sup>Ibid., p. 32.

<sup>9</sup>Instituto Cooperativo Ecuatoriano (I.C.E.), *El cooperativismo ecuatoriano. Diagnóstico y perspectivas y proyección hacia el futuro*, Quito, IECOAC, 1977, p. 32.

del presidente civil interino, Clemente Yerovi, en septiembre de 1966<sup>10</sup>. La Ley de Cooperativas de 1966, reformada en varios artículos en 1969 y 1979, sigue vigente en 1985.

Pese a que mantiene algunas ambigüedades, esa ley mejora la anterior, que resultaba inoperante frente a la creciente complejidad del cooperativismo.

Una segunda forma en que se manifestó el notable auge cooperativista en la década de 1960 fue mediante el inicio de un proceso integracionista, posible en gran medida gracias a la asistencia financiera de la AID y la asistencia técnica de las agencias privadas norteamericanas CUNA y CLUSA, cuya participación fue canalizada por medio de la oficina de la AID en el Ecuador<sup>11</sup>.

En la década se crearon, con financiamiento de la AID y otros organismos internacionales de desarrollo, seis federaciones en total: tres agrícolas, una de vivienda, una de transporte y una de crédito. Además, acogiéndose a disposiciones de la nueva ley de cooperativas, durante este período varias cooperativas agrícolas se asociaron a uniones a nivel local o provincial. (Véase el cuadro 3 del anexo.)

Otras dos federaciones aparecieron en la década siguiente: la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENACOPARR), en 1970, y la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Pesado (FENACOTRAP), en 1979. De ocho federaciones, siete se fundaron en un período de menos de diez años, período que, como se ha señalado, abarca principalmente los años sesenta. Además, las organizaciones mencionadas constituirán prácticamente la totalidad de las establecidas en el país. Otras dos instituciones cooperativas importantísimas que nacieron en esta época fueron el Banco de Cooperativas del Ecuador (BANCOOP), en 1964, y el Instituto Cooperativo Ecuatoriano de Educación y Desarrollo (ICE), en 1971<sup>12</sup>.

El financiamiento externo para arrancar el proceso federativo resultó ser una espada de dos filos. Por un lado, es innegable que fue decisivo al establecer las condiciones indispensables para la creación de las federaciones (y, dicho sea de paso, de muchas cooperativas). Por otro lado, la participación extranjera en el movimiento cooperativista tuvo su aspecto negativo. En primer lugar, restó autenticidad y espontaneidad al movimiento e imprimió un carácter de dependencia al cooperativismo ecuatoriano, que aún permanece.

En este sentido, las actividades de la AID, la CUNA y la GLUSA adolecieron de serias fallas de planificación. Ni los organismos de asistencia técnica ni las federaciones se preocuparon del problema de autofinanciamiento de los nuevos organismos. Tampoco se desarrolló en las federaciones ni en las cooperativas una conciencia de autoayuda y de autosuficiencia<sup>13</sup>. Debido a la falta de buenas bases económicas, educativas y gerenciales, a la que cabría agregar la debilidad de los lazos existentes entre las federaciones y las cooperativas miembros, con el correr de los años todas las federaciones, sin excepción, enfrentaron serias crisis cuando los organismos financieros finalmente redujeron o terminaron por completo sus programas de asistencia económica y técnica<sup>14</sup>. Algunas, como la FECOVI y la FENACOBA, dejaron de existir.

Además de la reestructuración burocrático-jurídica y de la integración, los años sesenta muestran un vertiginoso crecimiento de todos los indicadores del movimiento. En los primeros 22 años del cooperativismo se había creado un total de 440 cooperativas; en los próximos 10 años, período correspondiente a la década de 1960, se crearon 1 566, cifra que corresponde al 78% de todas las cooperativas fundadas en el país a partir de 1937. De un promedio de 20 cooperativas por año en el primer período, se saltó a un promedio de 157 en el segundo. Mientras tanto, la tasa media de incremento cooperativo aumentó de 44.2% quinquenal en el período 1937-1959 a 52.5% en el período 1960-1969<sup>15</sup>.

Las tasas comparativas de crecimiento global y por sectores, hasta el año 1969, son impresionantes. Entre 1959 y 1969, el número total de cooperativas creció en un 455.9%. El sector que más creció en el decenio fue el de las cooperativas de consumo con un incremento del 1 157.7%. El sector cooperativas de crédito se ubicó en segundo lugar con una tasa de 786.9%, seguido por el de las cooperativas de servicio con el 365.9%. Con una tasa de 340.5%, el sector cooperativas de producción fue el de menor crecimiento relativo en el período. (Véase el cuadro 4 del anexo.)

<sup>10</sup>Gobierno del Ecuador, *Ley de Cooperativas y Reglamento General (1966)*, Quito, Edijur, 1985, p. 3; Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 4.

<sup>11</sup>Instituto Cooperativo Ecuatoriano (ICE), *op. cit.*, p. 32.

<sup>12</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, pp. 10, 24 y 28; G. Da Ros, *op. cit.*, p. 21.

<sup>13</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 230.

<sup>14</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, pp. 21 y 22.

<sup>15</sup>Si no se indica lo contrario, la fuente para esta discusión es CONADE, *op. cit.*

El gráfico 1, que muestra la evolución del crecimiento tanto de las cooperativas como de los socios en el período 1950-1982, brinda otra perspectiva del explosivo crecimiento experimentado por el movimiento en los años sesenta. Las tasas de crecimiento comenzaron su auge en el año 1959 y llegaron a su punto máximo en 1962. El descenso se inició en 1964 y continuó hasta 1967. Luego de un período de crecimiento moderado que duró hasta 1973, de nuevo las tasas comenzaron a caer, llegando en 1978 y en 1981-1982 a su nivel más bajo del período. En cuanto a la evolución de las tasas de crecimiento de los socios, es notable que, a excepción de los primeros años, la mayoría de las veces fueron inferiores a las tasas de crecimiento de las cooperativas, de lo que se infiere que la población cooperada aumentaba más por la creación de nuevas cooperativas que por el reclutamiento de nuevos socios en las cooperativas antiguas.

Además de los ya mencionados, hay otros factores que incidieron en el crecimiento del sector. En el caso de las cooperativas de producción, la promulgación en 1964 de la primera Ley de Reforma Agraria tuvo el efecto de alentar a este sector por cuanto obligaba a los grupos campesinos a organizarse en cooperativas agrícolas o agropecuarias como requisito primordial para recibir tierras bajo el programa de reforma agraria. De ese modo, la promoción y asesoramiento del cooperativismo campesino pasó a manos del organismo ejecutor de la reforma agraria, el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC). El control legal de las cooperativas agrarias y agropecuarias siguió siendo responsabilidad de la Dirección Nacional de Cooperativas hasta que fue trasladado en 1973 al Ministerio de Agricultura, según disposición de la nueva Ley de Reforma Agraria de ese año.

El caso de las cooperativas de consumo es distinto. En las décadas de 1950 y 1960 se produjo una expansión considerable de la población urbana debido principalmente a la migración de los grupos marginales rurales. El fenómeno tuvo especial intensidad en la ciudad porteña de Guayaquil donde los migrantes se concentraron, casi siempre como invasores ilegales, en los terrenos periféricos de la ciudad. Para legalizar su situación frente al municipio, que en definitiva era o llegó a ser dueño de la mayor parte de esas tierras, se organizaron en cooperativas de vivienda. La explosión de las cooperativas de vivienda urbana ocurrió a comienzos de la década de 1960. El número de cooperativas aumentó de 11 en 1955 a 35 en 1960, 185 en 1965 y 320 en 1970. De un total de 346 cooperativas de consumo en 1970, 320 —el 92.5%— eran de vivienda urbana<sup>16</sup>. La misma concentración se mantuvo durante los años setenta y ochenta. Según un estudio del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), de un total de 945 cooperativas de consumo existentes en 1982, 832 (el 88%) eran cooperativas de vivienda urbana y 92 de vivienda rural.

En la década de 1970, el crecimiento cooperativo fue constante pero no espectacular. Con una tasa media de crecimiento quinquenal del 33.7%, experimentó en la década un ritmo de crecimiento inferior en 7 puntos a la tasa media de crecimiento quinquenal registrada durante el período 1937-1984 (40.9%). Con respecto a la década anterior, cuya tasa media de crecimiento fue del 52.5% la disminución del ritmo de crecimiento de los años setenta fue del orden de los 19 puntos. Existe, por otro lado, una diferencia significativa en el ritmo de crecimiento entre el primer quinquenio y el segundo. Mientras en el período 1970-1974 el cooperativismo creció a un ritmo superior al promedio quinquenal 1937-1984 (41.8% comparado con 40.9%), en el período 1975-1979 creció a un ritmo marcadamente inferior al promedio quinquenal 1937-1984 (25.5% frente a 40.9%). Resulta más dramático aún comparar los dos quinquenios desde el punto de vista del número de cooperativas fundadas durante cada uno de ellos. En el segundo quinquenio se fundaron 261 cooperativas menos que en el primero, circunstancia que resultó en una tasa negativa de crecimiento del 22.1%, la primera tasa negativa en 30 años y la más alta en toda la historia del cooperativismo ecuatoriano. (Véanse nuevamente los cuadros 1 y 2 del anexo.)

Cualquier explicación de este fenómeno resulta especulativa. La razón más verosímil es la falta de apoyo activo —y posiblemente la existencia de una política no escrita de desincentivación— de parte del triunvirato militar que gobernó el país entre 1976 y 1979. En 1972, el Ecuador había iniciado su período de mayor prosperidad en toda su historia y, fortalecido con los ingresos petroleros, el Estado nacional, bajo Rodríguez Lara, emprendió un programa de reforma social y económica que pretendía efectuar una mejor distribución del poder y de la justicia. Promulgó una nueva y más fuerte ley de reforma agraria, promovió la reforma impositiva, forjó una política nacionalista en materia de recursos naturales y valores nacionales, inició un programa de alfabetización, reivindicó los intereses de los grupos autóctonos y fortaleció los grupos de base,

<sup>16</sup>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *op. cit.* El artículo 62 del Reglamento General de la Ley de Cooperativas señala que las cooperativas de vivienda urbana y rural son cooperativas de consumo.

entre ellos, las cooperativas. Hacia mediados de la década, la reforma se paralizó y la economía petrolera mostró los primeros signos de estancamiento. En 1976 el gobierno de Rodríguez fue derrocado por otro grupo de militares que se propuso entregar el poder lo más pronto posible a un gobierno civil y poner término al reformismo de Rodríguez Lara. En el caso del cooperativismo, ello significó que no sólo no fue promovido sino que se aplicaron fuertes reducciones presupuestarias y se suspendieron proyectos y programas cooperativistas gubernamentales, entre ellos los relacionados con la reforma agraria, que fue radicalmente recortada. Estas medidas coincidieron prácticamente con la suspensión de la asistencia cooperativa de parte de la Agencia Internacional para el Desarrollo.

Durante el primer quinquenio de los años ochenta, de acuerdo con los datos disponibles, el crecimiento cooperativo continuó su tendencia a la baja. El número de cooperativas constituidas en el período fue de 1 119, lo que corresponde a un aumento de sólo 19.5% con respecto al quinquenio anterior. Además, por segundo quinquenio consecutivo, la tasa de incremento fue negativa en un 5.4%, ya que el número de cooperativas fundadas en el primer quinquenio de los ochenta fue inferior en 60 al número de cooperativas fundadas en el segundo quinquenio de los setenta.

Es difícil explicar la falta de crecimiento entre 1980 y 1984, ya que el gobierno democrático de Jaime Roldós y de Osvaldo Hurtado respaldó el concepto del Estado interventor en el quehacer socioeconómico nacional, árbitro de los conflictos sociales y repartidor de la riqueza y la justicia. Por otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado en 1980 por el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) otorgó al marginado urbano y rural un trato preferencial con programas de desarrollo rural integral, alfabetización y organización popular. Asimismo, el cooperativismo mereció un capítulo entero en el Plan, llamado "Programa de cooperativas", y ocupó una posición central en el programa de desarrollo social, con un presupuesto de casi 104 millones de sucres para el quinquenio. Se esperaba entonces un robustecimiento de la infraestructura institucional cooperativa mediante la centralización en la DNC de las tareas de registro y control de todas las cooperativas; una mejor coordinación de las labores entre todas las entidades, tanto públicas como privadas, interesadas en el movimiento; la creación de una Confederación Nacional de Cooperativas; una mejora sustancial del financiamiento cooperativo junto con el fortalecimiento del Banco de Cooperativas; y una ampliación considerable del ámbito socioeconómico de las cooperativas<sup>17</sup>.

Sin embargo, y pese a la voluntad del gobierno democrático de fortalecer el cooperativismo, no se logró más que en cualquier otra época. En algunas explicaciones se subraya la importancia dada a las organizaciones populares, en otras se menciona la escasez crónica de recursos y en otras se responsabiliza de la situación a las trabas burocráticas.

La evolución del movimiento cooperativista por sector y por años desde 1980 hasta 1985 muestra que los dos años extremos del período, 1980 y 1985, registran también los dos extremos en cuanto al número de cooperativas constituidas: 261 y 130, respectivamente. (Véase el cuadro 5 del anexo.)

Después de un año relativamente bueno (en 1979 se habían fundado 191 cooperativas<sup>18</sup>), en 1980 se produjo un descenso de casi un 100%. Sin embargo, a partir de 1981 se inició un período de recuperación que duró hasta 1983, año en que se fundó el mayor número de cooperativas desde 1980 y que constituyó el segundo año después de 1980 en cooperativas fundadas desde 1966. Así, 1983 resultó ser el apogeo del movimiento cooperativo en los años recientes. El ritmo de crecimiento volvió a bajar en 1984 y en 1985, según datos confirmados. En efecto, con un total de 130 cooperativas registradas en 1985, este año resultó ser el de menor crecimiento cooperativo desde 1967<sup>19</sup>. Aunque se registraron disminuciones en tres de los cuatro grupos cooperativos, los más afectados en 1985 fueron los de servicios y producción; las cooperativas de crédito se mantuvieron estáticas con relación al año anterior y las de consumo, representadas principalmente por las cooperativas de vivienda, experimentaron en 1985 un decrecimiento menor que en 1984.

El gobierno populista y conservador del Ingeniero León Febres Cordero, quien asumió el poder el 10 de agosto de 1984, ha planteado doctrinas neoliberales dentro de un marco pragmático para solucionar los problemas socioeconómicos del país y para impulsar su desarrollo. Traducido en programas y políticas, esto

<sup>17</sup>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *Plan nacional de desarrollo, 1980-1984*, segunda parte, tomo III, Otavalo, Ecuador, Gallo capitán, 1980, pp. 91 y 92.

<sup>18</sup>Sudamericana de Computación (SACOMP), *Generación de un servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, Guayaquil, SACOMP, 1985, p. 13.

<sup>19</sup>*Ibid.*, p. 13.

ha significado durante el primer año y medio del régimen la aplicación de medidas monetarias y bancarias tendientes a fortalecer el sector privado en general y en especial el subsector exportador, la eliminación de subsidios o controles de precios para una gama de productos, el establecimiento de incentivos para atraer en mayor cantidad capitales e inversionistas extranjeros al Ecuador, y la adopción de medidas para reducir el déficit fiscal, meta que se propone lograr principalmente mediante la reducción del gasto público (en relación con el PIB) para programas sociales.

En el nuevo Plan Nacional de Desarrollo para el período 1985-1988, el gobierno proyecta un costo total de 4 800 millones de sucres para el programa llamado "participación social", dentro del cual figura el rubro "desarrollo de recursos humanos" con el 1.5% del costo total proyectado (324 millones). A lo que se llama "desarrollo cooperativo" se le asigna en los cuatro años del Plan un costo total de 186.4 millones de sucres, de los cuales 53.5 millones representarán nuevas inversiones y los restantes 132.9 millones serán destinados a gastos corrientes<sup>20</sup>. Los 13.4 millones de sucres anuales asignados por el gobierno de Febres Cordero al desarrollo cooperativo representan una disminución de más de 7 millones anuales con respecto al promedio de 20.8 millones de sucres asignados por el gobierno anterior. El cooperativismo no parece ser una prioridad del gobierno del Ingeniero Febres, lo que fue ratificado por todos los personeros que participan en el movimiento cooperativista y que fueron entrevistados para este estudio.

En general, existe un pesimismo abrumador en círculos cooperativistas, condición a la que, según algunos, contribuye significativamente la indiferencia del gobierno frente al movimiento. Para otros, en cambio, el problema no es la indiferencia gubernamental, sino precisamente lo que califican de una interesada manipulación del movimiento con miras a dividirlo y debilitarlo, para lo que el gobierno utiliza su poder de intervención, fiscalización y reglamentación. Por otro lado, lo que unos interpretan como intervención para debilitar el movimiento es interpretado por los voceros del gobierno como intervención para despolitizarlo y lograr que el cooperativismo vuelva a su estado puro: independiente y libre de sectarismos.

## B. SITUACION ACTUAL DEL COOPERATIVISMO: ANALISIS POR SECTORES

A nivel nacional, el movimiento cooperativo se encuentra altamente concentrado geográficamente en cuanto a número de cooperativas y de socios. La distribución por provincias de cooperativas y de cooperados, en julio de 1985, revela que cerca del 50% de las cooperativas y más del 60% de los socios están localizados en las provincias de Pichincha y Guayas, que son las más importantes en cuanto a población (concentran el 42.5% de la población nacional según el censo de 1982) y los más importantes centros industriales y comerciales del país. (Véase el cuadro 6 del anexo.)

Los datos sobre cooperativas y cooperados agropecuarios proporcionados por la División de Desarrollo Campesino del Ministerio de Agricultura revelan que hasta julio de 1985 había un total de 1 822 cooperativas y 53 151 socios en las 20 provincias del país.

A nivel nacional se aprecia la preponderancia de las cooperativas de producción —especialmente las agropecuarias, que representan el 81% del total del grupo— en el movimiento cooperativo ecuatoriano: en la categoría cooperativas ocupan el primer lugar y en la de socios, el segundo. (Véase el cuadro 7 del anexo.) Sin embargo, si bien son numerosas, debido a su ubicación eminentemente rural, son las más pequeñas, con un promedio de 30 socios por cooperativa. (Véase el cuadro 8 del anexo.) En contraste, las cooperativas de consumo ocupan el tercer lugar en cuanto a número de cooperativas, pero en materia de socios comprenden el 39% de toda la población cooperada. Además, las cooperativas de consumo —grupo en que dominan las cooperativas de vivienda urbana— son las que mayor número de socios agrupan por cooperativa, con un promedio de 92.0. Las cooperativas de ahorro y crédito, con un promedio de 55 socios por cooperativa, son relativamente grandes en relación con las demás; en cambio, tanto en cuanto a número total de cooperativas como en cuanto a número de socios, son las que menos pesan en el mundo cooperativista. En cambio, su importancia aumenta considerablemente cuando se las analiza desde la perspectiva del valor económico. (Véase el cuadro 9 del anexo.) Es importante señalar, sin embargo, que el número de socios señalado

<sup>20</sup>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), Ecuador: *Plan Nacional de Desarrollo, 1985-1988*, Quito, CONADE, 1985, pp. 201, 203 y 206.



corresponde sólo a los registrados en la DNC. Por lo tanto, cabe suponer que la cifra real es mucho más alta, llegando inclusive a más de 300 000 (la cooperativa San Francisco de Asís por sí sola declara tener más de 165 000 socios).

Con un 25.6% de todas las cooperativas, el grupo de las cooperativas de servicios ocupa un distante segundo lugar después de las de producción. Por otro lado, son relativamente pequeñas —condición que deriva indudablemente de la gran concentración de cooperativas de transporte en este grupo— con apenas el 17.5% de los socios y un promedio de 31.2 socios por cooperativa.

A nivel estadístico, el cooperativismo en el Ecuador ha llegado a niveles realmente significativos. El movimiento está presente en todas las provincias del país y ha forjado una trayectoria de casi medio siglo, que constituye una base imperecedera. Por otro lado, una proporción importante de la población ecuatoriana está afectada por el cooperativismo, y una de cada 13 personas de la población económicamente activa es cooperada. Dicho de otra manera, el 8.03% de la PEA o el 3.05% de la población nacional pertenece directamente al movimiento cooperativo.

La importancia relativa de los cuatro grupos de cooperativas cambia cuando se los compara de acuerdo con criterios económicos. El cuadro 9 del anexo, basado en datos parciales recabados en 375 cooperativas hasta julio de 1985, demuestra la clara concentración de los recursos cooperativos en el grupo de las cooperativas de ahorro y crédito.

La posición relativa de los grupos cooperativos en cuanto a su situación financiera aparece reflejada en el cuadro 9 del anexo, cuya información se considera altamente fidedigna<sup>21</sup>. Se produce sí una distorsión en los datos presentados, ya que entre las 32 cooperativas de ahorro y crédito que presentaron sus estados financieros para 1984 se encontraba la Cooperativa San Francisco de Asís de Quito, cuyos activos representaron el 77% de los activos de las 375 cooperativas procesadas en 1984 y el 52% del total de los activos de las cooperativas de ahorro y crédito a nivel nacional<sup>22</sup>.

Es preocupante el bajo número de cooperativas que han cumplido con el requisito de entregar a la DNC los estados financieros en los últimos años (549 lo hicieron en 1983 y 375 en 1984). Ello podría significar que un alto porcentaje de cooperativas, por voluntad propia, ha decidido no cumplir con la ley, ya sea por ignorancia de ésta, por mala fe o debido a que no están dispuestas a divulgar información. Otra explicación posible sería que las cooperativas que no han entregado su documentación no lo han hecho por estar inactivas. No parece posible que de las aproximadamente 3 522 cooperativas legalmente constituidas en el país, 3 147 estén inactivas. Sin embargo, se sabe de la existencia de cooperativas fantasmas o cooperativas que simplemente dejaron de funcionar, sin que se haya tramitado su liquidación legal. Uno de los retos que enfrenta hoy la DNC es cómo mejorar su sistema de control y de información con el fin de determinar claramente el sector inactivo del movimiento cooperativo nacional.

Los cuatro grupos cooperativos reúnen entre sí casi más de un medio centenar de clases de cooperativas. Sin embargo, en realidad son básicamente cuatro o cinco tipos de cooperativas los que predominan tanto en lo que se refiere al número absoluto de cooperativas como a la cantidad de socios. (Véase el cuadro 10 del anexo.)

### *Ahorro y crédito*

El sector de mayor concentración de cooperativas es el de ahorro y crédito, donde las propias cooperativas de ahorro y crédito son las que predominan en relación con las de crédito artesanal, crédito estudiantil y crédito agrícola. Por muchas razones, la clase de ahorro y crédito es considerada una de las más avanzadas de todo el movimiento. Desde sus inicios en 1927, ha crecido a pasos lentos pero seguros. Hoy en día, aunque cuantitativamente carece de mayor importancia en relación con muchas otras clases, desde el punto de vista del peso económico, sin duda es la más importante. Su categoría como una de las clases mejor organizadas seguramente se debe a que, en primer lugar, es un fenómeno eminentemente urbano y, en segundo lugar, sus miembros son de un nivel educativo relativamente alto. Por otro lado, si bien los socios poseen un nivel educativo relativamente alto, su nivel de convicción cooperativa es de mediano a bajo. La falta de una idónea capacitación y la concientización tanto de los socios como de los dirigentes ha sido

<sup>21</sup>Los activos de las cooperativas de ahorro y crédito en 1983 representaron el 86.32% de los activos de 549 cooperativas de todos los grupos. Sudamericana de Computación (SACOMP), *op. cit.*, p. 31.

<sup>22</sup>*Ibid.*, pp. 32 y 34.

históricamente un serio obstáculo para la consolidación del cooperativismo de ahorro y crédito<sup>23</sup>. Sin embargo, el mayor obstáculo puede ser el desmoronamiento de la confianza de los cooperados —actuales y potenciales— producido por la reciente resolución de la Junta Monetaria (número 12083), mediante la cual las cooperativas “abiertas” de ahorro y crédito se integraron al sistema financiero nacional y su control pasó de la Dirección Nacional de Cooperativas a la Superintendencia de Bancos.

### *Producción*

El sector más diversificado de los cuatro es el de producción. Si bien las cooperativas agrícolas y agropecuarias dominan el sector, al constituir entre ambas más del 55% del total de cooperativas y socios, no ejercen el grado de monopolio que se observa en los demás grupos. Otros tipos de cooperativas de producción que también son importantes son las cooperativas arroceras, con el 7.6% del total, las de producción y comercialización, con el 6.1%, y las artesanales, con el 4.4%<sup>24</sup>.

Las cooperativas de producción, que se han concentrado predominantemente en las zonas rurales y en las actividades agrícolas, son de temprana aparición en el ambiente cooperativo ecuatoriano. Figuran, además, entre las de mayor crecimiento en los años anteriores al auge de los años sesenta; robustecidas con un desarrollo constante a partir de entonces, constituyen en la actualidad el más numeroso de todos los grupos. El Estado ecuatoriano ha desempeñado un papel determinante en el fomento de las cooperativas agrícolas campesinas, ya que con arreglo a la ley de reforma agraria de 1964, la conformación de cooperativas era obligatoria, previa la adjudicación de terrenos a favor de grupos campesinos. Este tipo de participación estatal, según Benecke y Villarroel, no siempre ha tenido los efectos deseados. Por un lado, la carencia de una sostenida motivación y una adecuada capacitación cooperativa ha restado solidez estructural y eficiencia a las cooperativas campesinas. Por otro lado, por ser una forma de organización social-productiva extraña a la cultura autóctona, ha servido más bien para debilitar las bases tradicionales de las comunidades indígenas<sup>25</sup>.

La promoción estatal, junto con la asistencia técnica y financiera de los organismos de desarrollo norteamericanos, también fue decisiva en la constitución a fines del decenio de 1960 de tres importantes clases de cooperativas agroexportadoras: las arroceras, las bananeras y las cafetaleras. Gracias a la asistencia externa, las tres crecieron con notable rapidez en los años sesenta y setenta, llegando en 1982 a representar un total de más de 350 cooperativas que agrupaban a casi 10 000 pequeños agricultores. Las tres hasta lograron tener su propia federación: FENACOPARR, FENACOBABA y FENACAFE. Sin embargo, debido tal vez a que su origen radicaba en criterios impuestos más bien que en necesidades sentidas y espontáneamente expresadas, las cooperativas arroceras y las bananeras han experimentado progresivos desmembramientos desde mediados del decenio de 1970 y en la actualidad son pocas las que conservan su vitalidad efectiva. La FENACOPARR dejó de funcionar durante el gobierno militar en 1974 y dos años más tarde la FENACOBABA hizo lo mismo por falta de apoyo de las cooperativas socias. Mejor suerte han merecido las cooperativas cafetaleras, que han prosperado, gracias tal vez a que han gozado de un liderazgo eficaz y consciente, a nivel tanto de cooperativas como de federación.

### *Consumo*

Dentro del grupo de las cooperativas de consumo, sólo un 2.2% de esas cooperativas no son de vivienda urbana o rural.

Las cooperativas de vivienda urbana ejercen un dominio abrumador en el sector, con un 88% de las cooperativas y un 88.9% de los cooperados. En cambio, un 9.7% de las cooperativas de consumo son de vivienda rural. Casi la mitad de las 832 cooperativas de vivienda urbana están ubicadas en la provincia de Pichincha y el 16%, en la provincia de Guayas. (Véase de nuevo el cuadro 10 del anexo.) Benecke y Villarroel estiman que, a pesar de ser una de las clases de cooperativas más antiguas, los logros de las cooperativas de vivienda hasta mediados del decenio de 1970 fueron escasos desde el punto de vista macroeconómico<sup>26</sup>. La Federación de Cooperativas de Vivienda (FECovi) tuvo una vida agitada y de pocos logros; los malos manejos y

<sup>23</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 227.

<sup>24</sup>Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística, op. cit.*, pp. 83 y 84.

<sup>25</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 228.

<sup>26</sup>*Ibid.*, p. 229.

las inversiones de dudoso mérito determinaron su fin en 1971. En general, las cooperativas de vivienda —así como muchas otras cooperativas en el país, particularmente las agrícolas— son utilizadas por sus fundadores como pretexto para lograr un fin exclusivo, valiéndose muchas veces de incentivos económicos y de beneficios legales que sólo se conceden a las organizaciones cooperativas. Una vez alcanzado el fin propuesto, la cooperativa —que ya no tiene razón de ser— es liquidada, se mantiene como fantasma o se atrofia. La composición social y los fines perseguidos por las cooperativas de vivienda en la sierra y la costa generalmente son distintos: mientras en la metrópoli serrana lo que se busca es la construcción de viviendas para los sectores medios, en la urbe costera es el título de propiedad o un lote habitacional lo que motiva a todos los vecinos, sin excepción, a organizarse.

### *Servicios*

De un total aproximado en 1982 de 1 280 cooperativas de servicios, 1 116 (el 87.2%) eran de transporte terrestre. Las restantes 164 cooperativas están repartidas en 25 clases y entre éstas la que tiene el mayor número de cooperativas después de la de transporte terrestre es la de educación, con 38 cooperativas (el 2.9% del total).

Los transportistas, entre los que se destacan en particular los taxistas, constituyen uno de los grupos gremiales más importantes del país. Las cooperativas de transporte tuvieron una aparición tardía en el escenario cooperativista ecuatoriano y su desarrollo no comenzó a consolidarse sino hasta los años sesenta. De 60 empresas y 1 200 socios en 1963, la clase aumentó en 1973 a 143 cooperativas y 9 000 socios. En los diez años siguientes, la población cooperada transportista se duplicó, registrando en 1982 más de 18 000 socios. Según Benecke y Villarreal, las cooperativas de transporte figuran entre las más avanzadas y son las que más éxitos han logrado en el Ecuador<sup>27</sup>. Su nivel de organización es excelente, y es notable el espíritu de solidaridad y coordinación que existe entre las distintas cooperativas.

## C. MARCO JURIDICO E INSTITUCIONAL

Por mandato legal, el Estado ecuatoriano reconoce que el sistema cooperativo es un “medio positivo para el desarrollo económico, social y moral del país”, por lo que el artículo 102 de la Ley de Cooperativas declara de “necesidad nacional y beneficio público” a las organizaciones cooperativas y, por lo tanto, garantiza su “libre desarrollo y autonomía”<sup>28</sup>. El mismo artículo señala además que, para alcanzar los fines propuestos, se establecerán en el presupuesto nacional “partidas adecuadas para ayudar a la difusión y promoción de este sistema”. La autoridad gubernamental directamente responsable del cumplimiento de este mandato jurídico es el Ministerio de Bienestar (antes, de Previsión Social y Cooperativas), cuya obligación específica, según el reglamento orgánico-funcional del Ministerio de Bienestar, es

“... impulsar y desarrollar el cooperativismo para que tenga un rol decisivo en la construcción de un nuevo sistema económico-social basado fundamentalmente en una economía auto-gestora, generada por los trabajadores y que parta de la dignificación del ser humano”<sup>29</sup>.

Específicamente lo que es la cooperativa está delineado en el primer artículo de la Ley de Cooperativas en la siguiente forma:

“Son cooperativas las sociedades de derecho privado, formadas por personas naturales o jurídicas que, sin perseguir finalidades de lucro, tienen por objeto planificar y realizar actividades o trabajos de beneficio social o colectivo, a través de una empresa manejada en común y formada con la aportación económica, intelectual y moral de sus miembros”.

De acuerdo con la ley de 1966, las cooperativas se forman con un mínimo de once personas mayores de 18 años de edad (las menores de 18 pueden formar cooperativas estudiantiles y juveniles), siempre que no sean miembros de otras cooperativas de la misma clase. El reglamento prescribe un engorroso procedimiento burocrático para la creación y el reconocimiento legal de una nueva cooperativa (artículo 7). El primer paso

<sup>27</sup>*Ibid.*

<sup>28</sup>Las citas de la Ley de Cooperativas y su Reglamento General corresponden a la edición de Edijur, *Ley de Cooperativas y Reglamento*, Quito, 1985.

<sup>29</sup>Instituto Cooperativo Ecuatoriano (ICE), *op. cit.*, p. 32.

que tiene que dar el grupo que quiere formar una cooperativa es reunirse en una asamblea general. La asamblea, debidamente asesorada por un "difusor o experto en la doctrina cooperativista", designará un directorio provisional, entidad que será responsable de la elaboración de un estatuto y su presentación a la Dirección Nacional de Cooperativas para su tramitación normal y, posteriormente, su aprobación e inscripción. El artículo noveno del reglamento detalla los nueve documentos que el directorio provisional debe presentar a la DNC para obtener la aprobación del estatuto; esos documentos son más para las cooperativas de vivienda, agrícolas, de transporte o de seguros.

La ley señala en su artículo 102 una gama de beneficios —en su mayoría exenciones de impuestos y preferencias especiales— para aquellas cooperativas que logran establecerse. Entre otras, se mencionan los impuestos a la renta, al capital en giro y otros que gravan a las empresas comerciales o industriales; los impuestos fiscales, municipales, o de cualquier otra índole en los contratos de compra-venta de inmuebles; los impuestos a las importaciones de herramientas y maquinaria agrícola e industrial y de semillas, plantas y sementales; y los impuestos a las exportaciones realizadas por las cooperativas artesanales o artísticas. A las cooperativas también se les concede preferencia en licitaciones convocadas por el Estado, los municipios y otras entidades públicas. Las cooperativas formadas por "campesinos, pequeños arrendatarios y más tenedores precarios de las tierras" recibirán preferencia en la expropiación de tierras, la que será tramitada por el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización de acuerdo con la Ley de Reforma Agraria. Los autores de la ley estaban conscientes de la necesidad de promoción cooperativa para la supervivencia y crecimiento del movimiento y, dentro de este contexto, vislumbraron el rol protagónico que jugaría el Estado, dando por descontado que, por sí solo, poco alcanzaría el movimiento en beneficio de su propia autogeneración. De ahí que en el artículo 107 se obligara al Ministerio de Educación Pública a incorporar "la doctrina cooperativa" al plan de estudios, tanto a nivel primario como secundario.

La estructura interna y administrativa de la cooperativa la conforman, con arreglo a la Ley de Cooperativas, la Asamblea General de Socios (Ley Art. 31; Reg. Art. 24), que es considerada la máxima autoridad de la cooperativa y cuyas decisiones son obligatorias; el Consejo de Administración (Ley Art. 35; Reg. Art. 33), que es el órgano directivo de las cooperativas; el Consejo de Vigilancia (Ley Art. 39; Reg. Art. 34), que es la entidad fiscalizadora y controladora de las actividades económicas de la cooperativa y cuyas responsabilidades específicas incluyen la supervisión de las inversiones, el control del movimiento económico y la aprobación o negación de los actos o contratos que comprometen los bienes o créditos de la cooperativa; las Comisiones Especiales (Ley Art. 47; Reg. Art. 36), que son designadas por la Asamblea General de acuerdo con las necesidades de la organización y entre las cuales es obligatoria una comisión de educación para "la formación cultural y doctrinaria de los socios" y una comisión de asuntos sociales, cuya finalidad es "estudiar y solucionar los problemas sociales de la cooperativa" y de sus miembros; el Presidente (Ley Art. 36; Reg. Art. 41), que es escogido por el Consejo de Administración y desempeña las funciones de Presidente tanto de la cooperativa como de la Asamblea General; y el Gerente (Ley Art. 43; Reg. Art. 43), quien es el representante legal y administrador de la cooperativa y se responsabiliza de sus operaciones diarias.

La Ley de Cooperativas previó la creación de una amplia estructura institucional cooperativa que sirviera de base de sustento del sistema, en la cual el Estado sería el núcleo, ya que además de centrar en sí, mediante la DNC, el control sobre las cooperativas, también participaría como protagonista central en otros organismos auxiliares del movimiento, como el Consejo Cooperativo Nacional.

En la actualidad, el Estado ecuatoriano participa directamente en el movimiento cooperativo por intermedio de la Dirección Nacional de Cooperativas y el Departamento de Organizaciones Campesinas, que son los dos principales organismos de control estatal. Indirectamente, su participación se canaliza a través del Consejo Cooperativo Nacional, el Instituto Cooperativo Ecuatoriano, el Consejo Nacional de Tránsito y la Superintendencia de Bancos.

#### *Dirección Nacional de Cooperativas (DNC)*

Aunque creada en 1961, la DNC cobró vigencia efectiva después de mediados de la década. Según el artículo 94, la DNC sería la dependencia del Ministerio de Previsión Social (posteriormente Ministerio de Bienestar Social) encargada de las tareas de aprobación, registro, asesoría y fiscalización de todas las organizaciones cooperativas en el país. Lo que se planteaba en 1966 como el control monolítico de la DNC sobre el movimiento cooperativo comenzó a fragmentarse en 1973 cuando las cooperativas agropecuarias pasaron al control del Departamento de Organizaciones Campesinas (DOC) del Ministerio de Agricultura.

Luego, en 1985, la resolución 12083 de la Junta Monetaria determinó que el control financiero de las cooperativas abiertas de ahorro y crédito sería ejercido por la Superintendencia de Bancos. Hoy en día, la DNC desempeña sus labores desde la oficina central en Quito, dos subdirecciones en Guayaquil y Riobamba, e inspectorías en las provincias de Carchi, Manabí, Loja, Esmeraldas y Azuay.

Entre sus atribuciones, la DNC, con arreglo al artículo 121 del reglamento, debe aprobar los estatutos de las cooperativas y demás organizaciones de integración, aprobar los planes de trabajo de todas las organizaciones cooperativas, formular y presentar a la aprobación del ministerio los reglamentos que juzgue indispensable expedir para la aplicación de la ley, efectuar la disolución o intervención de las organizaciones cooperativas en caso de conflicto entre los socios o cuando funcione mal la organización, realizar el censo y elaborar la estadística del movimiento cooperativo, aprobar el sistema contable que llevan las cooperativas, fiscalizar y examinar la contabilidad de las cooperativas y organizaciones de integración del movimiento, dar asesoramiento técnico a las cooperativas, aplicar sanciones a las cooperativas y sus dirigentes o socios, promover la educación cooperativa y realizar programas de difusión del sistema cooperativo. La progresiva fragmentación del control estatal sobre el cooperativismo ha servido para disminuir radicalmente su poder de decisión y de influencia en el movimiento y ha repercutido negativamente en la eficiencia del manejo burocrático del movimiento, ya que ha significado duplicación de estructuras y de procesos en dos dependencias ministeriales.

Al parecer, en los círculos cooperativos la DNC no tiene una imagen positiva. El cooperativismo suele considerar que la DNC debería ser un aliado, pero que en la realidad ha funcionado más como adversario, situación a la que contribuye el papel del Director, que debe ejecutar en el ámbito cooperativo programas políticos de gobiernos diferentes, y el hecho de que disponga de mecanismos legales —como la intervención y el poder de liquidación— que puede utilizar como instrumentos de presión y de coerción.

Otros obstáculos para el desempeño de la DNC son la falta de continuidad programática, el constante cambio de personalidades en la dirección del organismo y la falta de recursos humanos y materiales. Según algunas opiniones, para realizar un control efectivo del sistema cooperativo se necesitarían 2 000 empleados y se dispone de 100. En el ámbito económico, por ejemplo, en 1986 se solicitaron 14 millones de sucres para fomento cooperativo y el monto se redujo a 10 millones, mientras que la cifra que consta en el presupuesto aprobado es de apenas 2 millones<sup>30</sup>.

Aparentemente el mayor problema con que tropieza el cooperativismo es la falta de educación cooperativa, labor que debería realizar el Instituto Cooperativo Ecuatoriano, máximo organismo de educación cooperativa que al parecer está más orientado hacia los niveles directivos que hacia las bases.

Para mejorar la administración del sistema cooperativo nacional, y para contrarrestar las tendencias divisionistas existentes, la Dirección está estudiando la posibilidad de establecer una "Superintendencia de Cooperativas" que gozaría de semiautonomía, aunque estaría adscrita al Ministerio de Bienestar, y tendría por objetivo unificar el control cooperativo, reorientar la política cooperativa nacional y elaborar proyectos de reformas a la legislación cooperativa. La creación de la nueva entidad cooperativa está supeditada a la acogida que reciba la idea a nivel del ministerio y de la presidencia<sup>31</sup>.

#### *Departamento de Organizaciones Campesinas (DOC)*

Desde 1973, como consecuencia de la nueva ley de reforma agraria, las cooperativas agrícolas campesinas están funcionando bajo la supervisión del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). La contraparte en el MAG de la Dirección Nacional de Cooperativas en el Ministerio de bienestar es la Dirección de Desarrollo Rural, dependencia del Departamento de Organizaciones Campesinas.

El Departamento de Organizaciones Campesinas enfrenta en general muchos de los problemas que afectan a la DNC. La falta de recursos ha originado escasez de personal y, como consecuencia de esa situación, deficiencias administrativas y operacionales. Asimismo, el carácter político del Departamento hace que esté expuesto a las consecuencias desestabilizadoras inherentes a esa condición.

El Instituto Nacional de Capacitación Campesina, creado hace varios años con el fin de llevar al campo

<sup>30</sup>Entrevista a Marcos Intrigao, Director de la Dirección Nacional de Cooperativas, 23 de diciembre de 1985.

<sup>31</sup>*Ibid.*

un proceso de concientización social y política, y que complementaba la labor realizada en el campo cooperativista, fue cerrado por el gobierno actual.

El bajo nivel educativo de muchos de los socios de las cooperativas agrícolas campesinas, muchos de ellos todavía analfabetos o semianalfabetos, parece constituir la valla más grande para el desarrollo efectivo del cooperativismo en el agro. Además de las deficiencias a nivel de educación general, hay deficiencias también a nivel de educación cooperativa, lo que contribuye a que se malentiendan el propósito y los objetivos del cooperativismo agropecuario, tanto en la sierra como en la costa.

Además de su control directo del movimiento cooperativo a través de sus dependencias ministeriales, el Estado también ejerce su influencia mediante otros organismos tanto cooperativos (el Consejo Cooperativo Nacional y el Instituto Cooperativo Ecuatoriano) como estatales o semiestatales (el Consejo Nacional de Tránsito y la Superintendencia de Bancos).

#### *Consejo Cooperativo Nacional*

La Ley de Cooperativas de 1966 dispuso en su artículo 90 la creación del Consejo Cooperativo Nacional como "el máximo organismo oficial encargado de la investigación, coordinación, planificación y fomento de la actividad cooperativa en el país, y de la aprobación de todos los programas de educación cooperativa". Lamentablemente, en los últimos 20 años, el Consejo pocas veces ha hecho sentir su existencia.

Sus funciones, señaladas en el artículo 120 del reglamento reformado el 23 de abril de 1969, son las siguientes: promover el desarrollo del movimiento cooperativo; estudiar los problemas que dificultan el adelanto del cooperativismo y plantear soluciones; establecer la política y línea de acción que debe seguir el movimiento; coordinar los programas de las distintas entidades nacionales y extranjeras que promueven el desarrollo del movimiento cooperativo; formular el plan nacional de fomento cooperativo; formular las reformas legales necesarias para el mejor desenvolvimiento del sistema cooperativo; y presentar al estudio y resolución del Ministro de Bienestar la terna de las personas que puedan desempeñar las funciones de Director Nacional de Cooperativas y de Director Ejecutivo del Consejo Nacional.

Con el Consejo Cooperativo, los autores de la Ley de Cooperativas previeron la necesidad de que existiera un ente coordinador del movimiento cooperativo para su pleno desarrollo y para que las relaciones entre el Estado y el movimiento fueran eficaces y funcionales. El hecho de que no haya funcionado el Consejo, o que sólo haya funcionado en forma parcial, ha contribuido seguramente a que no se haya podido detener el proceso de atomización del movimiento cooperativista ecuatoriano.

#### *Instituto Cooperativo Ecuatoriano de Educación y Desarrollo (ICE)*

El Instituto Cooperativo Ecuatoriano fue creado el 18 de mayo de 1971 —según Benecke y Villarroel, a instancias del Consejo Cooperativo Nacional en una de sus épocas de funcionamiento— como un organismo de servicios cooperativos<sup>32</sup>. La iniciativa para la creación del ICE surgió de un seminario cuyo objetivo era analizar las razones por las que no se daba en el país un desarrollo progresivo y sostenido de las cooperativas de base. El seminario llegó a la conclusión de que hacía falta una institución que se dedicara a la tarea de diseñar y ejecutar "programas de capacitación que contribuyeran al desarrollo socioeconómico y político del sector"<sup>33</sup>.

Las instituciones fundadoras del ICE fueron la DNC, el IERAC (Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización), la FECOAC, la FENACOPARR, la FECOVI (Federación de Cooperativas de Vivienda), la FENACAFE, la Fundación Ecuatoriana de Desarrollo, el Instituto Ecuatoriano de Formación Social (INEFOS) y el Banco de Cooperativas del Ecuador. Los organismos participantes como socios en el ICE no han sido constantes a lo largo de los años; sin embargo, los afiliados son la mayoría de las entidades cooperativas públicas y privadas nacionales y en 1983 sumaban doce<sup>34</sup>.

Los socios fundadores del ICE pensaron crear una institución que permitiera una mayor división de los trabajos y una mejor cobertura en los campos de la educación, la capacitación y el asesoramiento técnico. La tarea de las federaciones consistiría en proporcionar servicios educativos a nivel de socios de las cooperativas;

<sup>32</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 238; Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 28.

<sup>33</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 28.

<sup>34</sup>*Ibid.*, p. 29; Dieter Benecke y Carlos Villarroel, *op. cit.*, p. 237.

el campo de acción del ICE sería la capacitación de directivos y funcionarios de las organizaciones cooperativas y la formación y entrenamiento técnico de promotores, difusores, extensionistas, contadores y fiscalizadores de las instituciones estatales encargados del control y el fomento de las cooperativas. Entre las demás funciones del Instituto se destacan las siguientes: a) colaborar en la coordinación e integración del movimiento cooperativo nacional; b) prestar asesoramiento a las empresas y organizaciones cooperativas; y c) realizar trabajos de experimentación, investigación y programación aplicados al desarrollo socioeconómico. En realidad, desde su fundación el ICE ha trabajado más en el ámbito de la capacitación y la asistencia técnica que en la esfera de la investigación y ha colaborado con otras entidades en la realización de estudios y análisis sobre el estado del cooperativismo nacional y sobre otras posibilidades de políticas cooperativas en el contexto ecuatoriano<sup>35</sup>. En 1982, el ICE tenía un capital social de 20 millones de sucres y funcionaba con un presupuesto de 15 a 18 millones de sucres anuales. Su personal estaba integrado por 33 funcionarios de planta y disponía de un equipo de 100 especialistas que colaboraban en el diseño, la ejecución y la evaluación de los programas de capacitación llevados a cabo en el centro de entrenamiento ubicado cerca de Quito, en el sector rural de Conocoto.

El Instituto Cooperativo no siempre ha satisfecho plenamente las expectativas del movimiento cooperativista. Benecke y Villarroel informaron a mediados del decenio de 1970 que, de todos los objetivos del organismo, sólo se había cumplido —y en forma muy modesta— con el de educación cooperativa. Al fundarse el ICE, se pensaba que se encargaría de todo el programa educativo a nivel de gerentes y dirigentes. Sin embargo, debido a la escasez de personal y de recursos, su cobertura fue muy inferior a lo esperado. Por este motivo las federaciones parecieron perder confianza en el Instituto y comenzaron a restarle su apoyo<sup>36</sup>. Hacia fines de la década, la situación financiera del ICE había mejorado notablemente y, como contaba además con un liderazgo idóneo, su participación e influencia en el movimiento cooperativo experimentó un repunte impresionante. Es muy posible que los progresos observados se hayan debido a la coincidencia ideológica entre la dirección del Instituto y el gobierno que asumió el poder en 1979, así como al acceso del organismo a fuentes de financiamiento extranjeras como la Fundación Konrad Adenauer.

A partir del 10 de agosto de 1984 casi todas las actividades del ICE se han suspendido debido a problemas internos.

#### *El Consejo Nacional de Tránsito y la Superintendencia de Bancos*

Otros organismos que inciden en el cooperativismo son el Consejo Nacional de Tránsito (CNT) y la Superintendencia de Bancos. La aprobación previa del CNT es imprescindible para que las nuevas cooperativas de transporte puedan recibir el visto bueno de la DNC; en el caso de la Superintendencia de Bancos, la injerencia en el movimiento cooperativo es sólo parcial, ya que afecta a un solo tipo de cooperativa, la de ahorro y crédito.

#### *Organizaciones de Integración Cooperativa*

El artículo 71 de la Ley de Cooperativas prevé la integración del movimiento cooperativo por intermedio de federaciones nacionales, una confederación nacional, uniones, asociaciones e instituciones de crédito cooperativo. Las federaciones se definen como agrupaciones de segundo grado que reúnen a las cooperativas de una misma clase y que "tienen por objeto unificar, coordinar y fomentar el respectivo movimiento cooperativo, y realizar la labor de contraloría y fiscalización de sus afiliadas". La confederación, en cambio, es la agrupación del tercer grado conformada por todas las federaciones nacionales. El artículo 103 del reglamento señala que las federaciones nacionales se constituyen con un mínimo de 21 cooperativas provenientes de siete o más provincias; en el artículo 76 de la ley, se estipula que, una vez establecida la federación, la afiliación de todas las cooperativas de una misma clase es obligatoria. Las federaciones se financian mediante el pago por las cooperativas socias de cuotas de ingreso y cuotas anuales por cada socio. El reglamento no señala el número mínimo de federaciones que se necesita para formar la confederación (aunque en el artículo 77 de la ley se da a entender que ese detalle constará en el reglamento), pero sí señala la fórmula

<sup>35</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, pp. 30 y 31.

<sup>36</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 238.

de financiamiento: el 20% del total de los ingresos de las federaciones. Así como la ley obliga a las cooperativas a afiliarse a las federaciones, también obliga a éstas a afiliarse a la confederación.

Las uniones son "agrupaciones de dos o más cooperativas de una misma clase o línea que se asocian... para obtener mayor éxito en sus fines y defender o reforzar sus intereses económicos y sociales" (Ley de Cooperativas, artículo 78). Las asociaciones son idénticas a las uniones con la única diferencia de que agrupan a cooperativas de distinta clase. Las uniones y las asociaciones también comparten las mismas finalidades: la unificación de los medios de explotación, precios y calidades de sus productos o servicios; la defensa de sus intereses y objetivos; la coordinación de sus intereses y objetivos; y el mejoramiento de los servicios que prestan las cooperativas a sus socios. Estas organizaciones se diferencian de las federaciones en su carácter voluntario y en su escala; esencialmente, las uniones y asociaciones agrupan a pocas cooperativas y su ámbito es más bien local, aunque es importante destacar que la ley no señala ningún límite máximo ni numérico ni geográfico.

De acuerdo con la ley, las instituciones de crédito son "las que tienen por objeto establecer y facilitar el crédito a las organizaciones cooperativas, para el mejor cumplimiento de sus fines". Dichas instituciones incluyen las cajas de crédito cooperativo, los bancos cooperativos y los bancos populares.

El proceso de integración cooperativa en el Ecuador ha tenido una historia accidentada. En el período del auge de las cooperativas en los años sesenta se crearon seis federaciones (véase de nuevo el cuadro 3 del anexo), de las que en 1985 existen sólo cuatro. Otras dos federaciones (FENACOPARR y FENACOTRAP) se constituyeron en la década siguiente; de las dos, sólo la FENACOTRAP sigue funcionando. De acuerdo con la Ley de Cooperativas, debería existir en este momento más de 20 federaciones nacionales; sin embargo, sólo hay cinco. Ello se debe aparentemente a la falta de iniciativa del liderazgo cooperativo en aquellos campos en que todavía no se han fundado federaciones, a la falta de una labor efectiva de promoción de parte de los organismos competentes —como la Dirección Nacional de Cooperativas, el Departamento de Organizaciones Campesinas y el Instituto Cooperativo Ecuatoriano— y tal vez a la falta de mística cooperativa.

FENACAFE. La Federación Nacional de Cooperativas Cafetaleras se fundó el 26 de marzo de 1967 con 35 cooperativas. Hasta 1985, había experimentado tal crecimiento que abarcaba un total de 143 cooperativas, con 7 028 socios, en las provincias de Bolívar, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí, Napo, Pichincha y Zamora Chinchipe. La producción de las cooperativas afiliadas a la Federación llegó a la cifra de 22.5 millones de kilos en 1985<sup>37</sup>. La FENACAFE, que incluye en sus registros el 96.6 de las cooperativas cafetaleras, es la federación que mayor proporción de cooperativas de una misma clase agrupa. Para calificar como socio de la Federación, la cooperativa debe contar con un mínimo de 50 socios y un capital de 2.5 millones de sucres; además, debe producir un mínimo de 1 000 quintales de café por año con un promedio de productividad de 6 quintales por hectárea. Aunque la FENACAFE reúne a la mayoría de las cooperativas cafetaleras, no reúne a la mayoría de los cafetaleros, ya que en el país hay 133 000 caficultores, de los que sólo 26 000 son cooperados<sup>38</sup>.

Hasta 1981, la existencia de la FENACAFE era tambaleante. Durante sus dos primeros años de vida, la Federación recibió una subvención de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID). Cuando se terminaron los fondos externos, no encontró otras fuentes de financiamiento y tuvo que suspender muchos programas de educación y de asesoramiento. A los problemas financieros, se agregaron problemas de tipo estructural que afectaron a la viabilidad de las cooperativas socias. Además de las fluctuaciones de los precios y los excesivos gravámenes a las exportaciones de café, las cooperativas cafetaleras también tuvieron que soportar la "desleal competencia" de los exportadores tradicionales, que evadían los impuestos a las exportaciones. Por estos factores, las cooperativas estuvieron prácticamente inactivas durante cinco años y no comenzaron a reactivarse sino a partir de 1981. Cuando el Estado asignó a la FENACAFE el 7% del cupo de exportación, las cooperativas socias se animaron. La cuota siguió aumentando en los años posteriores hasta llegar al 17% en 1983 y al 25% en 1985. Los caficultores están dispuestos a cooperarse ahora porque los cooperados reciben un precio por el grano, a través de la FENACAFE, 40% mayor que el que pagan los exportadores tradicionales a los no asociados<sup>39</sup>.

<sup>37</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 21; Federación Nacional de Cooperativas Cafetaleras (FENACAFE), "Cuadro estadístico de las cooperativas cafetaleras", Quito, 1985.

<sup>38</sup>Entrevista a Gil Santillán, Gerente de la FENACAFE, 17 de diciembre de 1985.

<sup>39</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 22.



La PENACAFE ofrece una vasta gama de servicios a sus socios, entre los cuales se pueden mencionar los siguientes: promoción cooperativa; capacitación técnica; educación cooperativa; asistencia contable, administrativa y financiera; auditoría y fiscalización; acopio, movilización y procesamiento del café; y canalización de recursos de entidades públicas y privadas hacia las cooperativas socias. El amplio programa educativo del organismo incluyó 45 eventos en 1985, en los que participaron 1 396.

FECOAC. La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito, una de las más antiguas de las federaciones nacionales y la más antigua entre las actuales, se fundó el 14 de septiembre de 1963 bajo los auspicios del programa CUNA/AID. El acta de constitución del organismo recibió el beneplácito del clero, bajo cuyos auspicios había nacido y crecido el cooperativismo de ahorro y crédito, y fue firmada por 33 organizaciones<sup>40</sup>. La ayuda de la AID, que se canalizaba a través de CUNA y que debía durar hasta 1972, incluía el financiamiento de la totalidad de las operaciones de la Federación. La asistencia norteamericana fue decisiva para dejar establecida una base para el crecimiento tanto de la Federación en particular como del movimiento cooperativo de ahorro y crédito en general. Hasta 1972, el número de cooperativas afiliadas a la FECOAC aumentó de 33 a 270; el número de socios, de 4 449 a 65 403; y las aportaciones y depósitos, de 2.6 a 207.1 millones de sucres<sup>41</sup>. Si bien se estableció una sólida base institucional en los primeros nueve años de la Federación, la base económica resultó tambaleante: hasta 1972, tal vez por excesiva dependencia de la ayuda extranjera, no se había logrado autosuficiencia financiera. Da Ros señala que, en 1973, el presupuesto de la FECOAC arrojaba un déficit de casi dos millones de sucres<sup>42</sup>. Los intentos de la Federación de inaugurar un nuevo sistema de aportaciones proporcionales según el monto de los depósitos de las cooperativas socias provocó airadas protestas de algunas cooperativas y desafilaciones de otras. La crisis se agravó en los años setenta debido a una drástica disminución de las afiliaciones, por un lado, y a la mora en el pago de las cuotas de más del 50% de las cooperativas afiliadas, por otro. Esta situación, más la incapacidad de la Federación de pagar sus deudas, provocaron la intervención de la DNC en 1978<sup>43</sup>.

La nueva etapa de la FECOAC data de 1980, año en que gracias a la ayuda económica y técnica de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC), la Federación pudo reiniciar sus operaciones. En 1985, la FECOAC parecía haber superado los problemas administrativos y económicos más graves de antaño<sup>44</sup>. Ese año las cooperativas afiliadas a la FECOAC sumaban 449, cifra que representaba el 57% de las aproximadamente 792 cooperativas de ahorro y crédito existentes en el país. Las cooperativas afiliadas reúnen entre todas un total de 568 000 socios, lo que da un promedio de 1 265 socios por cooperativa<sup>45</sup>. Es necesario recordar, sin embargo, que lo que más caracteriza al movimiento de cooperativas de ahorro y crédito es su heterogeneidad en cuanto a tamaño tanto físico como económico. En 1982 había 23 cooperativas que registraban un activo superior a los 50 millones de sucres. Estas 23 cooperativas representaban apenas el 13.8% del total de organizaciones afiliadas a la FECOAC, pero controlaban el 90.7% de las aportaciones. Además, "captan el 78.7% de los ahorros, otorgan el 80.1% del crédito, poseen el 80.9% de los activos del movimiento y agrupan al 81.3% de los socios". Dentro de este grupo elite, domina la Cooperativa San Francisco de Asís que, por sí sola, agrupa a cerca del 50% de los socios y controla el 72.9% de las aportaciones<sup>46</sup>.

FECOPAM. La Federación Nacional de Cooperativas de Producción Agrícola y Mercadeo se constituyó en 1968 por iniciativa del Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización (IERAC); contó además con la ayuda económica de la AID y el asesoramiento de la Liga de Cooperativas de los Estados Unidos de Norteamérica (CLUSA). Inició su labor en varias provincias del país entre 1968 y 1971, período en el que el número de cooperativas afiliadas aumentó de 30 a 94<sup>47</sup>. En este último año surgieron algunos problemas, relacionados al parecer con mala planificación y errores administrativos, que ocasionaron una intervención

<sup>40</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, pp. 21 y 25; O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 43.

<sup>41</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, pp. 26 y 27.

<sup>42</sup>*Ibid.*, p. 28.

<sup>43</sup>*Ibid.*, p. 29.

<sup>44</sup>Entrevista a Klever Medina, 16 de diciembre de 1985.

<sup>45</sup>Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECOAC), "Incidencia del movimiento cooperativo de ahorro y crédito en la vida nacional" (cuadro), FECOAC, 1985.

<sup>46</sup>G. Da Ros, *op. cit.*, p. 53.

<sup>47</sup>O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 45. Véase también Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 15.

estatal que duró tres años. Una vez que la CLUSA y el IERAC retiraron su apoyo, la Federación logró conseguir ayuda del Ministerio de Agricultura, lo que permitió su consolidación en 1974<sup>48</sup>.

El número de cooperativas agrícolas afiliadas a la FECOPAM nunca ha llegado a más del 10% del total. En 1985, esa proporción era mucho menor y llegaba a sólo el 3%, con 48 cooperativas afiliadas de un total de aproximadamente 1 560. En la actualidad, la Federación orienta sus esfuerzos hacia programas de comercialización a favor de 15 cooperativas arroceras en el cantón de Daule, provincia del Guayas. Como parte del programa de comercialización, la FECOPAM se asoció al mercado mayorista de Quito donde expende al por mayor varios productos, entre ellos el arroz procedente de las cooperativas de Daule.

Con fondos del BID y con el apoyo del Banco de Cooperativas y el Ministerio de Agricultura, la Federación construyó en Daule una planta procesadora de arroz y montó un almacén de venta y provisión de insumos para el cultivo del mismo producto. Espera establecer en varias provincias del país una red de almacenes de insumos de propiedad de los pequeños agricultores y que estén al servicio de ellos.

FENACOT. La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxis se fundó en 1963<sup>49</sup>. Según Benecke y Villarroel, es una de las federaciones más democráticamente organizadas y manejadas, debido tal vez a la homogeneidad de los miembros de las cooperativas afiliadas.

El beneficio más importante que recibe el socio de una cooperativa afiliada a la FENACOT es el de ser eximido del pago de una parte de los impuestos correspondientes a la importación de vehículos destinados al servicio de taxi. Por su parte, la Federación ofrece a los cooperados asesoramiento financiero y administrativo en la importación de esos vehículos. Otros servicios prestados por la Federación son asesoramiento jurídico y contable y capacitación<sup>50</sup>.

FENACOTRAP. La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Pesado del Ecuador, que se fundó en 1979, es la federación de más reciente creación en el país. En 1983 contaba con 25 cooperativas afiliadas que agrupaban a un total de 653 choferes profesionales. La Federación tiene su sede en el cantón de Santo Domingo y sus cooperativas miembros están ubicadas en las provincias de Cañar, El Oro, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabí y Pichincha.

Los principales objetivos de la FENACOTRAP son alcanzar la unidad de todos los choferes profesionales dedicados al transporte de carga pesada y lograr del gobierno la exención del 50% de los impuestos correspondientes a la importación de chasis destinados al transporte de carga. Los servicios que presta a sus afiliados incluyen capacitación, asesoramiento jurídico y contable, y ayuda en los trámites para la obtención de personería jurídica de las nuevas cooperativas<sup>51</sup>.

#### *Otras entidades auxiliares*

Banco de Cooperativas del Ecuador. El Banco de Cooperativas se fundó en 1964, con el apoyo financiero del Estado ecuatoriano y de la AID, como un banco de derecho privado con finalidad social o pública "dedicado de manera específica al financiamiento y desarrollo económico del movimiento cooperativo"<sup>52</sup>. El Banco se inició con 82 cooperativas, integradas por un total de 17 500 socios. En 1983 se habían afiliado en las 20 provincias de la República 240 cooperativas con un total de 480 000 socios. Casi todo tipo de cooperativa está representado en el Banco, aunque destacan las cooperativas de ahorro y crédito, ya que constituyen el 61% del total. Actualmente el Banco de Cooperativas funciona a través de una casa matriz y dos sucursales en Quito, y agencias en las ciudades de Sucúa, Portoviejo, Ambato y Tulcán.

En diciembre de 1984, el capital y las reservas del Banco ascendían a 105,8 millones de sucres, suma que representa un aumento de un 4.59% con respecto al año anterior. Entre 1980 y 1984, los activos experimentaron un aumento medio de un 38.9% anual. Su cartera ha aumentado progresivamente de 416 millones de sucres en 1980 a 1 016 millones en 1984, aunque la tasa de incremento ha disminuido radicalmente desde 1982, bajando de 38.4% en ese año a 31.5% en 1983 y a 12.5% en 1984<sup>53</sup>. Una relación

<sup>48</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 15; O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 46.

<sup>49</sup>D. Benecke y C. Villarroel, *op. cit.*, p. 233; O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 50; y G. Da Ros, *op. cit.*, p. 21, dan 1971 como la fecha de fundación.

<sup>50</sup>O. Hurtado y J. Herudek, *op. cit.*, p. 50.

<sup>51</sup>Organización de las Cooperativas de América (OCA), *op. cit.*, p. 24.

<sup>52</sup>*Ibid.*, p. 9.

<sup>53</sup>Banco de Cooperativas, *Memoria 1985. Informe del Gerente General*, Quito, Banco de Cooperativas, 1985, pp. 5 y 6. Cifras absolutas en sucres corrientes.

inversa se presenta en el caso de la tasa de variación de la cartera vencida, que en cinco años aumentó del 14.3% al 20.1% (la tasa correspondiente a 1984 representa un leve incremento con respecto a la del año anterior, que fue de 20.4%). En 1984 la cartera vencida alcanzó los 214 millones de sucres corrientes. Se percibe actualmente una preocupación por el alto índice de morosidad, que es hasta 5 puntos superior al índice general nacional<sup>54</sup> y que se atribuye a la crisis económica por la que atraviesa el país<sup>55</sup>. El índice cartera/depósito de 219.4 es superior en aproximadamente 25 puntos al promedio de los bancos privados<sup>56</sup>.

Centro de Estudios Cooperativos (CEC). El Centro de Estudios Cooperativos fue establecido en 1980 con la colaboración de la Universidad Católica del Ecuador y la Universidad de Münster. Su fundación fue motivada principalmente por la necesidad —reconocida universalmente en círculos cooperativos— de que el movimiento contara con una institución dedicada exclusivamente a la investigación y la promoción de las cooperativas en el ámbito académico. Como complemento de su tarea principal, el CEC participa también en actividades relacionadas con la capacitación, el asesoramiento cooperativo y las publicaciones.

Su labor en materia de investigaciones es constante. Últimamente ha dado por resultado la publicación de un estudio sobre el cooperativismo de ahorro y crédito en el Ecuador, realizado por Giuseppina Da Ros. El programa de publicaciones del Centro prevé la continuación de este tipo de estudios sectoriales del movimiento cooperativista. En el campo de la educación, el CEC ha realizado desde su fundación eventos sobre una variedad de temas relacionados con la problemática del cooperativismo en el Ecuador contemporáneo. Los títulos de dos seminarios realizados en los últimos años por el Centro son "Cooperativismo y desarrollo rural" y "Cooperativismo y economía social de mercado".

Se reconocen los méritos de la labor del CEC y la importancia de la función que desempeña en el mundo cooperativo nacional. Sin embargo, es posible que exista una duplicación de funciones entre el CEC y el ICE, uno de cuyos objetivos era precisamente realizar y promover la investigación cooperativa. El Centro de Estudios depende financieramente de fuentes extranjeras o, por lo menos, externas al Centro mismo. Se fundó con un subsidio operacional que se renovaba sólo hasta un máximo de cinco años y el período inicial de financiamiento se terminaba en 1985. En caso de que no se renueve el financiamiento original o no se encuentren nuevas fuentes de dinero, el Centro de Estudios Cooperativos dejará de existir.

#### D. CONCLUSIONES

En 1977, un grupo de dirigentes del movimiento cooperativista ecuatoriano manifestó su seria preocupación por lo que consideraban la crisis del cooperativismo. Se la caracterizó como una crisis de perfil "indefinido y difuso", pero cuyos síntomas eran los conflictos entre dirigentes, la oposición o indiferencia del gobierno frente al movimiento, la búsqueda de una función social en organismos cooperativos que se estaban desarrollando "en base a patrones propios de los sistemas capitalistas", la confusión reinante en las bases cooperativas y una falta general de confianza en el movimiento. El resultado de esta preocupación fue la convocatoria a los dirigentes de los principales organismos cooperativos del país a una "jornada de diagnosis" cuyos objetivos principales fueron analizar la situación y elaborar un plan trienal de recuperación del cooperativismo.

Los asistentes a la jornada llegaron a las siguientes conclusiones sobre el cooperativismo ecuatoriano:

1. Que el cooperativismo en el Ecuador era mal promocionado;
2. que el cooperativismo ecuatoriano carecía de un "espíritu" cooperativista: "Hay cooperativas, pero no hay cooperación";
3. que existía en el cooperativismo nacional una fuerte integración interna ("un comportamiento cooperativo formal" entre los socios de una misma cooperativa), pero una pésima integración externa;
4. que, precisamente por la fuerte integración interna, las cooperativas tendían a convertirse en pequeños enclaves de amigos, en células aisladas del cuerpo cooperativista central. Los socios no admitían un crecimiento espontáneo de la cooperativa y no buscaban contactos fuera de ella;
5. que la educación cooperativa virtualmente no existía en el país.

<sup>54</sup>Banco Central del Ecuador, *Memoria 1983*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1984, p. 106.

<sup>55</sup>Banco de Cooperativas, *op. cit.*, p. 5.

<sup>56</sup>Banco Central del Ecuador, *op. cit.*, p. 103.

La conclusión principal fue que, más que promoción de comportamientos, lo que le faltaba al cooperativismo ecuatoriano era una promoción de actitudes<sup>57</sup>.

Desde aquel encuentro poco o nada parece haber cambiado. Los gobiernos parecen indiferentes al movimiento o bien lo canalizan según sus propios intereses políticos. El movimiento se mantiene dividido, ya sea por problemas políticos o personales, y la crónica y endémica falta de educación, capacitación y asesoramiento cooperativo sigue afectando muy negativamente al movimiento.

Sin embargo, el cooperativismo ecuatoriano ha progresado enormemente desde sus comienzos en 1919. Su progreso no se mide sólo con criterios cuantitativos, sino también por los beneficios concretos que ha proporcionado a miles de pescadores, artesanos y agricultores, por el despertar del hombre frente a su realidad y por su confianza de poder enfrentar con optimismo su destino. Como instrumento de mejoramiento de ingresos, de vivienda, de calidad de vida de los seres humanos, el cooperativismo sí ha sido un éxito. Es más bien como concepto, como idea viviente, que ha sido un fracaso; la elusiva y misteriosa "mística cooperativista" de que hablan los devotos no existe en el Ecuador, y mientras no exista, el cooperativismo no pasará de ser una aspiración inalcanzable.

<sup>57</sup>Instituto Cooperativo Ecuatoriano (ice), *op. cit.*, pp. 7 y 16.

## ANEXO

Cuadro 1  
 NUMERO DE COOPERATIVAS ESTABLECIDAS POR QUINQUENIO, 1937-1984

Período	Número de cooperativas	Tasa de aumento	Período	Número de cooperativas	Tasa de aumento
1937-1939	11	—	1960-1964	671	77.6
1940-1944	88	87.5	1965-1969	895	25.0
1945-1949	75	-17.3	1970-1974	1 440	37.8
1950-1954	112	33.0	1975-1979	1 179	-22.1
1955-1959	150	25.3	1980-1984	1 119	-05.4

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística*, Quito, CONADE, 1983, pp. 3 a 84; Archivos, Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de Cooperativas.

Cuadro 2  
 CRECIMIENTO ABSOLUTO Y RELATIVO DE COOPERATIVAS  
 POR QUINQUENIO, 1937-1984

Período	Número de cooperativas*	Tasa de aumento	Período	Número de cooperativas*	Tasa de aumento
1937-1939	39	—	1960-1964	1 111	60.4
1940-1944	103	62.1	1965-1969	2 006	44.6
1945-1949	178	42.1	1970-1974	3 446	41.8
1950-1954	290	38.6	1975-1979	4 625	25.5
1955-1959	440	34.1	1980-1984	5 744	19.5

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo, *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística*, Quito, CONADE, 1983, pp. 3 a 84; Archivos, Ministerio de Bienestar Social, Dirección Nacional de Cooperativas.

\*Las cifras representan el número de cooperativas registradas a diciembre del último año del período respectivo, según las fuentes citadas.

Cuadro 3  
 FEDERACIONES/UNIONES CREADAS EN EL DECENIO DE 1960

Federación	Línea	Año
FECOMI	Cooperativas de vivienda	1962
FENACOT	Cooperativas de transportes de taxi	1963
FECOAC	Cooperativas de ahorro y crédito	1963
FENACOBIA	Cooperativas bananeras	1965
FENACAFE	Cooperativas cafetaleras	1967
FECOPAM	Cooperativas agrícolas y de mercadeo	1968
UNICOPOPORO	Cooperativas cafetaleras de mercadeo de El Oro	1967
UCAN	Cooperativas agropecuarias del Norte	1968

Fuente: Giuseppina Da Rosa, *El cooperativismo de aborro y crédito en el Ecuador*, p. 21; Quito, Universidad Católica, 1985, Osvaldo Hurtado y Joachim Herudek, *La organización popular en el Ecuador*, Quito, Instituto Ecuatoriano de Planificación para el Desarrollo Social (INDES), 1974, p. 32; Dieter Benecke y Carlos Villarroel, *Las cooperativas en América Latina*, Zaragoza, España, La Editorial, 1976, p. 223 y Organización de las Cooperativas de América, *Movimiento cooperativo ecuatoriano*, Quito, 1983 pp. 25 a 28.

Cuadro 4  
CRECIMIENTO COOPERATIVO COMPARATIVO, 1959-1969

Sector	1959	1969	Porcentaje de aumento
Servicio	91	333	365.9
Producción	262	892	340.5
Crédito	61	480	786.9
Consumo	26	301	1 157.9
<b>Total</b>	<b>440</b>	<b>2 006</b>	<b>455.9</b>

Fuente: Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística*, Quito, CONADE, 1983.

Cuadro 5  
COOPERATIVAS CONSTITUIDAS Y TASAS DE VARIACION POR GRUPO, 1980-1985

	1980	%	1981	%	1982	%	1983	%	1984	%	1985	%
Servicios	120	—	38	-215.8	52	29.9	100	48.0	71	-40.8	42	-69.0
Consumo	86	—	54	-59.3	60	10.0	82	28.8	55	-49.1	41	-34.1
Crédito	30	—	8	-275.0	26	69.2	38	31.6	27	-40.7	27	0.0
Producción*	25	—	32	21.9	16	-100.0	33	51.5	18	-83.3	6	200.0
Otras											14	
<b>Total</b>	<b>261</b>	<b>—</b>	<b>132</b>	<b>-97.7</b>	<b>154</b>	<b>14.3</b>	<b>253</b>	<b>39.1</b>	<b>171</b>	<b>-48.0</b>	<b>130</b>	<b>31.5</b>

Fuente: Para los años 1980-1984: Sudamericana de Computación C. Ltda. (SACOMP), *Generación de un servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, (Guayaquil, 1985, p. 13. Para 1985; Registro Oficial, N° 96-344, 1985.

\*Incluye sólo cooperativas de producción bajo control del Ministerio de Bienestar, que son las pesqueras, las artesanales y las de materiales de construcción. No incluye las agrícolas, pecuarias y agropecuarias, que son las más numerosas y que están bajo control del Ministerio de Agricultura. En 1985 se fundaron aproximadamente 53 cooperativas de esta clase.

Cuadro 6  
DISTRIBUCION DE COOPERATIVAS Y SOCIOS POR PROVINCIAS, 1985

Provincia	Cooperativas*	%	Socios	%
Pichincha	1 162	32.9	96 437	50.5
Guayas	596	16.9	20 881	10.9
Manabí	202	5.7	6 192	3.2
Tungurahua	197	5.6	6 935	3.6
Chimborazo	175	4.9	7 247	3.8
El Oro	168	4.7	4 906	2.6
Azuay	153	4.3	6 397	3.4
Imbabura	144	4.1	8 792	4.6
Cotopaxi	116	3.3	5 866	3.0
Los Ríos	107	3.0	8 102	4.2
Loja	103	2.9	4 928	2.6
Esmeraldas	88	2.5	2 757	1.4
Carchi	87	2.5	3 423	1.8
Cañar	82	2.3	3 481	1.8
Bolívar	57	1.6	1 957	1.0
Napo	34	0.9	924	0.5
Morona-Santiago	17	0.5	489	0.3
Galápagos	9	0.3	412	0.2
Zamora-Chinchipe	7	0.2	114	0.1
<b>Total</b>	<b>3 522</b>	<b>99.1</b>	<b>190 955</b>	<b>99.8</b>

Fuente: Sudamericana de Computación C. Ltda. (SACOMP), *Generación de un servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, Guayaquil, SACOMP, 1985, pp. 4 y 29.

\*No se incluyen en el cuadro datos correspondientes a las cooperativas de producción agrarias, pecuarias y agropecuarias.

Cuadro 7  
COOPERATIVAS Y COOPERADOS POR GRUPOS  
(Hasta julio de 1985)

Grupos	Cooperativas	%	Socios	%
Producción	2 250	42.1	67 659	27.7
Consumo	1 024	19.2	95 131	39.0
Ahorro y crédito	700	13.1	38 556	15.8
Servicios	1 370	25.6	42 750	17.5
<b>Total</b>	<b>5 344</b>	<b>100.0</b>	<b>244 106</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Ministerio de Agricultura, División de Desarrollo Campesino, *Registro de organizaciones campesinas*, Quito, 1985; Sudamericana de Computación C. Ltda. (SACOMP), *Generación de un servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, Guayaquil, SACOMP, 1985, pp. 21 y 26.

Cuadro 8  
PROMEDIO DE SOCIOS DE LAS  
COOPERATIVAS POR GRUPO  
(En julio de 1985)

Grupo	Promedio
Producción	30.0
Consumo	92.9
Ahorro y crédito	55.0
Servicio	31.2

Fuente: Ministerio de Agricultura, División de Desarrollo Campesino, *Registro de organizaciones campesinas*, Quito, 1985; Sudamericana de Computación C. Ltda. (SACOMP), *Generación de un servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, Guayaquil, SACOMP, 1985, pp. 21 y 26.



Cuadro 9  
ACUMULACION DE ACTIVOS POR GRUPO  
(Balances a diciembre de 1984)

Grupo	Grupo	Número de cooperativas	%	Activos (millones de sucres)	%
Producción		17	4.53	46'407 277,32	0.58
Consumo		35	9.33	312'931 105,20	3.91
Ahorro y crédito		32	8.53	7 380'320 445,61	92.36
Servicios		291	77.61	252'032 373,76	3.15
<b>Total</b>		<b>375</b>	<b>100.00</b>	<b>7 991'691 201,89</b>	<b>100.00</b>

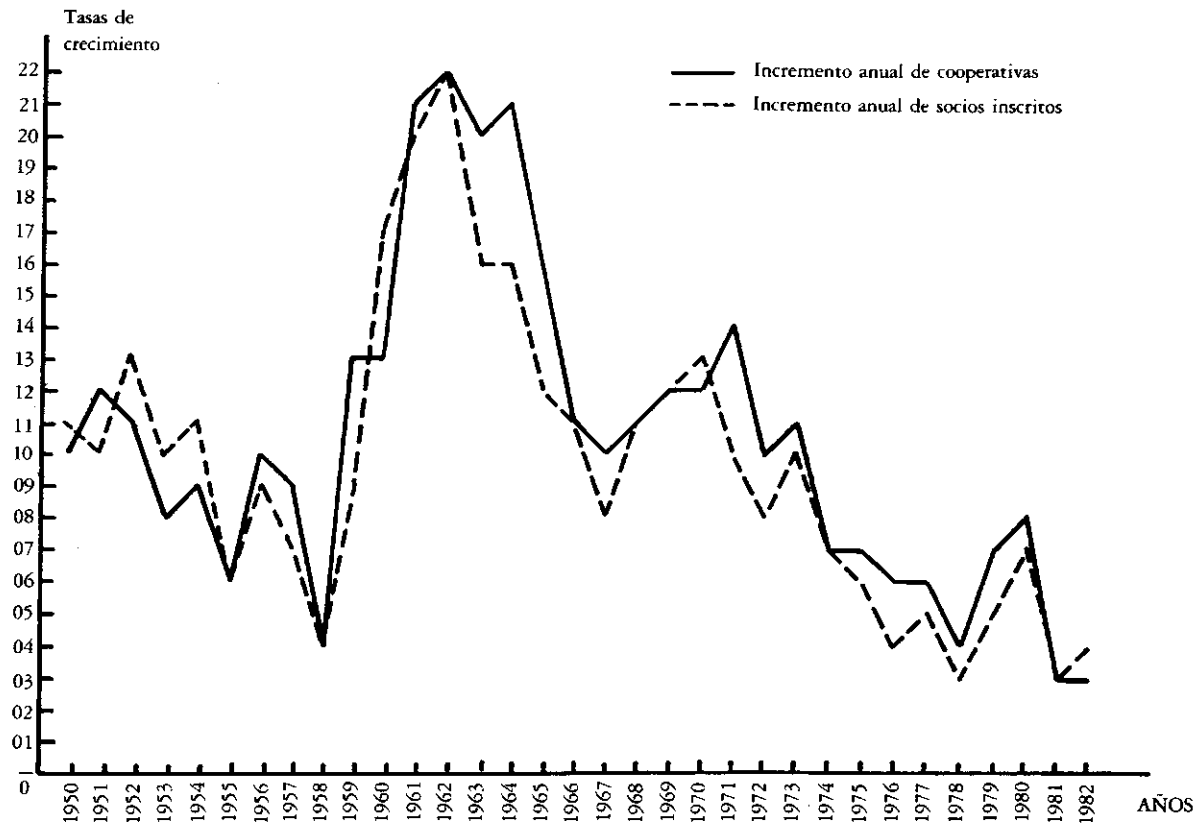
*Fuente:* Sudamericana de Computación C. Ltda. (SACOMP), *Generación de un Servicio de información estadística y contable en la Dirección Nacional de Cooperativas. Informe final de actividades*, Guayaquil, SACOMP, 1985, p. 33.

Cuadro 10  
COOPERATIVAS Y SOCIOS POR GRUPO: CLASES PREDOMINANTES

Grupo	Grupo	Clase predominante	Porcentaje de cooperativas	Porcentaje de socios
Producción		Agrícola	27.8	28.2
		Agropecuaria	27.4	27.6
Consumo		Vivienda urbana	88.0	88.9
Ahorro y crédito		Ahorro y crédito	96.6	96.3
Servicios		Transporte terrestre	87.2	77.7

*Fuente:* Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *El cooperativismo en el Ecuador. Recopilación estadística*, Quito, CONADE, 1983, pp. 82-84 y 166-168.

Gráfico VI-1  
 EVOLUCION DEL CRECIMIENTO DEL COOPERATIVISMO Y SOCIOS INSCRITOS EN EL PERIODO  
 1950-1982



Fuente: Dirección Nacional de Cooperativas - Dirección Desarrollo Campesino (M.A.G.).  
 Elaboración: Sección Promoción Popular. División Participación Social - CONADE.

## Capítulo VII

### EL COOPERATIVISMO EN EL PARAGUAY\*

#### A. RESEÑA HISTORICA

La tarea de presentar la situación actual del movimiento cooperativo en el Paraguay como, asimismo, la de explicar algunos de los procesos fundamentales que lo han afectado suponen una serie de limitaciones. En primer lugar, las dificultades tienen que ver con la carencia de datos adecuadamente organizados y disponibles para un trabajo de investigación. Por ejemplo, se carece de los datos básicos sobre el propio sector público como para contar con una visión actualizada de las organizaciones cooperativas que están en funcionamiento o en proceso de tramitación legal. En cuanto a las cooperativas mismas, la documentación más común es la memoria aunque, por lo general, sólo se encuentra accesible la de los últimos años. Además, dichos materiales se circunscriben a la descripción de determinadas actividades y, por consiguiente, carecen de referencias sobre aspectos cruciales de funcionamiento de cada una de las instituciones.

Cabría señalar que en el plano económico existe mayor cantidad de información lo que permite lograr una caracterización administrativo-financiera. Por el contrario, se suele contar con muy pocos datos sobre los aspectos de carácter organizativo y social. Ello se debe a que las cooperativas —aun las más grandes y consolidadas— no han realizado suficientes trabajos de evaluación e investigación. Por consiguiente, se tiene muy poca base para elaborar cuadros descriptivos y analíticos sobre procesos cruciales para la vida de una cooperativa, como son los relativos a la participación, el liderazgo, y otros. Es más, no se cuenta con evaluaciones suficientemente sistemáticas respecto a los programas educativos, a pesar de la enorme importancia que gran parte de los dirigentes dedican a esta materia.

En resumen, las circunstancias anotadas explican los motivos por los cuales hasta el presente las publicaciones especializadas resultan aún asistemáticas, puntuales y de exiguo alcance para todo intento de generalización, lo que además permite explicar el predominio de exposiciones sobre el tema de carácter más normativo que interpretativo. Este capítulo contiene una primera aproximación hacia una caracterización general del cooperativismo en el Paraguay, y la especificación de aspectos que requieren una urgente tarea de profundización.

#### 1. Las organizaciones de autoayuda

Hacia comienzos de siglo, las corrientes migratorias procedentes de ultramar se intensificaron, aunque muy lejos de los niveles alcanzados en los países del Río de la Plata. Al parecer, entre 1870 y 1903 se otorgaron las mayores franquicias para estimular la inmigración y la colonización. El 7 de junio de 1881 se promulgó la primera Ley de Inmigración, que permitió reorganizar la Oficina Nacional de Inmigración, creada en 1875<sup>1</sup>.

La asistencia a los inmigrantes se otorgó de muy diversas maneras, según el campo de actividad de cada cual. En el orden social, las condiciones fueron bastante favorables y muy rápidamente se articularon en la sociedad paraguaya por vía del matrimonio, lo cual es comprensible si se tiene en cuenta la gran despropor-

\*Versión resumida del documento del mismo nombre preparado por Domingo Rivarola, consultor de la División de Desarrollo Social de la CEPAL, con la colaboración de G. Laterza y R. Céspedes, con la sigla LC/R.467 (Sem. 28/4), y presentado a la Reunión Técnica Subregional sobre Realidad y Perspectivas del Cooperativismo en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay, Montevideo, noviembre de 1985.

<sup>1</sup>Según Lyra Pidoux de Drachenberg, en 1980 residían en el Paraguay unos 1 000 alemanes y 80 ingleses, y en 1876 había un total de 8 000 inmigrantes, "Inmigración y colonización en el Paraguay", *Revista paraguaya de Sociología*, año 12, N° 34, septiembre-diciembre de 1975.

ción que existía entre hombres y mujeres en el grupo de inmigrantes<sup>2</sup>. De acuerdo con los datos disponibles, aproximadamente 70% de los inmigrantes eran hombres. También en el campo educativo el aporte inmigratorio cobró muy rápida relevancia. La actividad docente de los inmigrantes cubrió todos los niveles educativos. Su participación no fue menos importante en la administración pública, con la sola excepción de los cargos de carácter político. Precisamente en ese campo, los inmigrantes tuvieron las mayores dificultades para participar.

En el plano económico la integración de los inmigrantes fue rápida y amplia. En 1866, 64.4% de los comercios e industrias radicadas en Asunción estaban en manos de extranjeros, los que constituían 6.2% del total de población. Según informaciones aportadas por el censo de 1899, el porcentaje de extranjeros residentes en Asunción alcanzaba a 8 900, y a ellos pertenecía 21.4% del total de propiedades inmobiliarias de la ciudad. En el interior, aun contando con un número menor de establecimientos comerciales, el capital perteneciente a la población extranjera prácticamente doblaba al que poseía la población nativa, fenómeno que era más equilibrado en las industrias. En cuanto al comercio, los más importantes almacenes y centros de acopio de productos agrícolas eran de propiedad de extranjeros.

En este contexto, surgieron las organizaciones de autoayuda (fondos mutuales), adquiriendo gravitación y continuidad los formados por inmigrantes españoles e italianos. La actual Società Italiana de Mutuo Socorro fue fundada el 8 de septiembre de 1871<sup>3</sup>. Desde principios de la década de 1920, comenzaron a organizarse entidades judías con el fin de apoyar las actividades de los miembros de esa colectividad<sup>4</sup>. El 4 de octubre se fundó la Sociedad Unión Hebraica del Paraguay; previamente, en 1916, había sido creada la Alianza Israelita del Paraguay<sup>5</sup>. A medida que la colectividad judía de origen alemán se incrementaba en el Paraguay hacia la década de 1930, surgieron nuevas organizaciones. En 1936 se creó la Deutschjuedischer Kulturbund (Asociación cultural judeoalemana) y al año siguiente, una entidad de mayor gravitación —según señala Seiferheld— “para recautelar su creencia y asistirse recíprocamente”. La fundación se llevó a cabo el 12 de mayo de ese año, bajo la denominación de “Unión de Israelitas Alemanes de Socorro Mutuo” (Gemeinde Deutschsprechender Israeliten), que más tarde se convirtió en la Unión de Israelitas Pro Socorro Mutuo<sup>6</sup>.

## 2. La década de 1930: la idea cooperativista

Hacia comienzos de los años treinta surgieron diversas manifestaciones que sustentaban la idea de la “cooperativa” como una alternativa para el mejoramiento social, con particular referencia al sector campesino, y la preocupación predominante de mejorar las condiciones de desenvolvimiento del sector agrario<sup>7</sup>.

Invariablemente el tema de la economía campesina ha sido parte de la atención del gobierno, de los partidos políticos, y de otras entidades.

<sup>2</sup>Según el estudio de Drachenberg, “los matrimonios mixtos fueron frecuentes especialmente entre italianos y españoles, los grupos más numerosos durante los 50 años de inmigración”. (Véase Lyra Pidoux de Drachenberg, *ibid.*)

<sup>3</sup>Al respecto, Alfredo Seiferheld ha señalado que: “Ninguna colectividad extranjera, como la italiana, se hallaba tan ligada a la sociedad paraguaya por razones de parentesco, afinidad cultural y aptitud empresarial. Los italianos constituían aquí el sector de notoriedad intelectual en sus expresiones más refinadas. El arte, las letras, la medicina, las investigaciones y el periodismo contaban con un selecto número de oriundos de la península y de descendientes inmediatos. Su aporte al país, apreciado por todos, ejerció una influencia decisiva en su orientación política, social, económica y religiosa. Nadie como el italiano —descontando obviamente a los españoles— estaba tan integrado al Paraguay, dando permanentes muestras de laboriosidad y espíritu emprendedor”. (Véase A. Seiferheld, *Nazismo y fascismo en el Paraguay*, Asunción, Editorial Histórica, 1985, p. 88.)

<sup>4</sup>De acuerdo con referencias de Alfredo Seiferheld, la comunidad hebrea, cerca de un millar, se encontraba en el Paraguay víctima de la persecución del fascismo y el nazismo y tenía las más diversas procedencias: Galicia, Palestina, Salónica, Esmirna y diferentes puntos de la Europa Oriental. Al respecto el autor indica que “En algunos, sus apellidos delataban un origen lituano, francés o italiano. Durante los años veinte llegó también al país una fuerte corriente migratoria de Polonia”. (Véase Alfredo Seiferheld, *ibid.*, p. 97.)

<sup>5</sup>Otros organismos fueron la Sociedad Templo Israelita Latino, fundada en 1913 y considerada como la más antigua y que aglutinaba a inmigrantes judíos de origen sefardita; la Asociación de Damas Israelitas; la Sociedad Israelita Residentes de Polonia y el Centro de Cultura Israelita. (Véase Alfredo Seiferheld, *ibid.*, p. 97.)

<sup>6</sup>Véase Alfredo Seiferheld, *ibid.*, p. 101.

<sup>7</sup>En lo que sería su principal argumento teórico, Luis Frescura escribió lo siguiente: “Al decir de Veermeersch la cooperación es una acción de los débiles que asocia las personas, no simplemente los capitales, teniendo por objeto una empresa de naturaleza lucrativa y persiguiendo como ventaja directa la supresión de un intermediario cuyos beneficios pasan a los asociados. Para este autor las cooperativas

En la Memoria del Ministerio de Hacienda de 1921, se señala que “una de las condiciones de nuestra evolución progresiva intelectual, moral y política es la expansión económica, y el nervio de la economía nacional es la producción agraria en el amplio sentido de la producción agrícola y ganadera”<sup>8</sup>. En las publicaciones de la época, según señala Chase Sosa en el estudio citado, se considera que “la fuente primordial de nuestra economía es la agricultura. Debemos, pues, dedicarle no solamente nuestros esfuerzos, nuestros entusiasmos, nuestra acción, sino que tratar de encauzar y resolver en sus variadísimos aspectos, este problema que constituye en gran parte el fundamento de nuestra economía”, ya que “el Paraguay, según la opinión de distinguidos hombres de ciencia, tiene una de las tierras más fértiles de América. Científicamente, tendrá que prevalecer la producción agraria porque la imponen las condiciones naturales mismas, el clima, la fertilidad del suelo, la gran extensión de los campos, la poca densidad de la población”<sup>9</sup>.

Un pensamiento ampliamente compartido que arranca desde la posguerra de la Triple Alianza (1865-1870) considera que el problema de la producción agrícola no radica en la falta de recursos naturales sino en la insuficiencia para explotar la tierra, y que las limitaciones de la cuestión agraria se relacionan con el latifundio, la educación rural y la vida de los campesinos.

Sobre esos planteamientos, es interesante poner de relieve dos aspectos: la estrecha conexión existente entre la idea cooperativista como instrumento de transformación rural y la conveniencia de considerar tal organización como un medio para superar el individualismo del campesino paraguayo. Sobre este punto resulta ilustrativo lo expuesto por el autor que se comenta. “Hablaemos sobre las asociaciones cooperativas que tanta falta hacen, ya que una de las características de nuestros labriegos es su excesivo *individualismo*, no por maldad ni egoísmo sino por falta de educación, ‘por atraso’ ”<sup>10</sup>.

### 3. La década de 1940: la ley 13.635

La ley 13.635, que se promulgó el 16 de julio de 1942, marcó un hito importante en el desarrollo del movimiento cooperativista paraguayo, por cuanto reflejó tanto el surgimiento de organizaciones de ese carácter como el interés del Estado por encuadrar tales iniciativas dentro de un marco institucional y objetivos articulados con la política económica general del país.

Hacia 1930 se formó la primera cooperativa menonita; los miembros de esa comunidad fundaron en Filadelfia (Chaco) la Cooperativa Colonizadora Fernheim, y en Villa del Rosario, en el Departamento de San Pedro, la Cooperativa Agrícola Friesland, en 1937<sup>11</sup>.

En 1941 se creó en Villarrica la Cooperativa Agroindustrial Ideal del Paraguay Ltda., la primera asociación constitutiva con ese carácter en el país<sup>12</sup>.

De acuerdo con los datos recogidos, el autor de la iniciativa fue un brasileño residente entonces en Villarrica. Según Galeano, con la organización de esta cooperativa, comenzó la historia del cooperativismo en

---

sirven al pensamiento social de una reacción democrática contra los monopolios financieros”. (Véase el prólogo titulado *Dos palabras*, en L. Chase Sosa, *Organización social y cooperación del agricultor paraguayo*, Asunción, 1935, p. 11.) En definitiva, Frescura sostiene que la “acción de las cooperativas agrícolas eliminaría los valladares contra los que hoy luchan los agricultores; su implantación ha de menguar los gastos de la producción y del consumo, el costo del crédito y de los seguros contra los riesgos, aumentando los índices de rendimiento por la conjunción armoniosa de esfuerzos individuales”. (Véase en Luis Chase Sosa, *ibid.*)

<sup>8</sup>Ministerio de Hacienda del Paraguay, *Memoria 1921*, Asunción, 1922. Luis Chase Sosa, *op. cit.*, pp. 15 y 16.

<sup>9</sup>Luis Chase Sosa, *ibid.*

<sup>10</sup>*Ibid.*

<sup>11</sup>Los menonitas constituyen una comunidad cuya denominación proviene de Menno Simmons (1496-1561), su fundador. La primera iglesia anabaptista menonita se fundó en Suiza en 1525, por un grupo que consideraba que la Reforma realizada por Zwinglio no era completa. La nueva religión se extendió por Alemania y los Países Bajos y este pastor holandés, desprendido del catolicismo, estableció las bases de la comunidad. Estrictamente de origen germano, los menonitas experimentaron sucesivas migraciones en el transcurso de la historia. “Hacia finales del siglo xviii los seguidores de Menno Simmons abandonaron su asentamiento de Prusia Oriental, rumbo al Este, a las estepas rusas, donde pudieron preservar sus creencias. En 1683 un grupo numeroso se radicó en EE. UU. y en 1788 otro grupo procedente de Prusia emigró a Rusia amparándose en el privilegio que le confirió Ucrania y un número apreciable en Siberia. De Canadá y Rusia proceden la mayor parte de los afincados actualmente en el Paraguay”.

<sup>12</sup>En julio de 1921 el Senado y la Cámara de Diputados de la Nación reunidos en Congreso sancionaron la Ley 514 por la que establecieron las normas y privilegios para el asentamiento de menonitas que llegaron al país como componentes de una empresa de colonización y sus descendientes. En 1926 llegó al Paraguay el primer contingente de colonos menonitas.

el Paraguay, porque a su entender, "la misma representó el primer intento de organización socioeconómica de esta naturaleza"<sup>13</sup>.

Existe coincidencia en cuanto a que la organización de la cooperativa se debió a una serie de condicionamientos favorables. Por un lado, la propuesta cooperativista era frecuentemente manejada como una alternativa para el desarrollo de las actividades agropecuarias, como se pudo apreciar en el estudio de Luis Chase Sosa, reseñado anteriormente. En otro plano, y como lo indican los autores mencionados, se debió igualmente a la convergencia de un sinnúmero de factores que crearon una situación favorable para que surgiera una asociación de esa naturaleza. Al respecto, Galeano señala que: "A principios de la década del cuarenta en la zona de Villarrica ya existía un grupo de pequeños y medianos bodegueros, que ante el descenso del precio del vino percibió que la cooperativa podía representar la fórmula organizativa capaz de solucionar la crisis por la que estaban atravesando. Con el interés de los bodegueros también coincidía el de los viticultores de todas las categorías, quienes ante la crisis mentada igualmente estaban experimentando la disminución del precio de la materia prima". Lo que han concluido Fogel y Galeano es que "lo históricamente relevante se centraba en la circunstancia de que la organización cooperativista venía a constituir la respuesta de determinados grupos sociales ante intereses perfectamente delimitados".

Otras referencias avalan la fuerte incidencia que tuvieron las condiciones estructurales en el surgimiento de la cooperativa. Según Luis Boggino, no existía un mercado seguro para la vid, los productores eran objeto de explotación por parte de intermediarios industriales y la ayuda económica y tecnológica prácticamente no existía.

La iniciativa personal jugó un papel igualmente decisivo en el surgimiento de la cooperativa. Existe bastante consenso en reconocer que fue Ulises Castaño, experto brasileño en organizaciones cooperativas y fabricación de vinos, quien propuso la idea y procedió a sentar las bases de la asociación.

En esa época no existía una ley de cooperativas y por dicha razón se elaboró al mismo tiempo el anteproyecto de ley y el estatuto de las mismas. Ambos fueron aprobados con escasas modificaciones<sup>14</sup>. En tal circunstancia, la Cooperativa Agroindustrial fue la primera inscrita en tal condición bajo la norma jurídica. Aproximadamente 30 personas integraban la cooperativa en el momento de su creación. Entre los participantes, cinco eran propietarios de bodegas y el resto productores viñateros. Los beneficiarios usufructuaban en total de aproximadamente 500 hectáreas.

La aparición de la primera cooperativa y el esfuerzo de sus propios gestores para la promulgación de una ley proporcionó el encuadre legal que dio origen a la ley 13.635. Tal como se ha señalado, en esa época, ni el Estado ni la Iglesia disponían de programas concretos para la organización de cooperativas, aun cuando en el plano de los enunciados o las propuestas, aparecían manifestaciones esporádicas. El mismo plan trienal elaborado por el gobierno a comienzos del período presidencial del general Morínigo contemplaba la creación de cooperativas de producción<sup>15</sup>.

Un rasgo interesante del citado decreto-ley es que consideraba exclusivamente las cooperativas de producción agropecuaria o industria rural, excluyendo por consiguiente aquellas que tuvieran otras finalidades, mediante su artículo 1º<sup>16</sup>.

Aun cuando la formación de la Cooperativa Ideal y la promulgación de la ley 13.565 constituyeron

<sup>13</sup>Luis A. Galeano y Ramón Fogel, *Capas rurales y cooperativas en el Paraguay*, Asunción, CPES, 1978, pp. 146-147.

<sup>14</sup>Según refiere Luis Boggino, activo socio y ex presidente de dicha cooperativa, "Ulises Castaño redactaba en portugués y varios estudiantes —entre ellos el mismo— lo traducían al castellano; asimismo, resulta como un hecho gravitante el apoyo que Castaño obtuvo de adinerados productores, el cual permitió superar los momentos iniciales de muchas dificultades que afrontó la organización". A su vez, Luis Galeano, también hace referencia a esta circunstancia, al señalar que "En la historia 'oficial' de la cooperativa —así pudo comprobarse rastreando las memorias anuales de los Consejos de Administración—, aparecía como factor decisivo la iniciativa que ocupa a una persona (de origen brasileño), quien se convirtió en el personaje clave encargado de echar las bases para la organización y promoción de la cooperativa. La importancia de dicho actor clave tenía sentido en la medida que, por una parte, estaban dadas las condiciones objetivas para que su iniciativa fuese coronada por el éxito —por cuanto representaba una alternativa de solución para los intereses de determinados grupos sociales— y que, por otra, constituía el agente adecuado de acuerdo a aquella situación, para promocionar la organización cooperativista en los primeros momentos; por aquella fecha, ni la Iglesia, ni el Estado se habían dedicado a promocionar el cooperativismo".

<sup>15</sup>En el considerando de la citada ley se hace mención directa a dicho documento público así como al Plan de Orientación Agrícola Nacional.

<sup>16</sup>*Registro oficial*, año 1942, Decreto-ley N° 13.635, Asunción, 18 de julio de 1942, p. 763.

hitos importantes en la evolución del cooperativismo en el Paraguay, su avance fue limitado durante toda la década. En el período 1942-1949, entraron en funcionamiento sólo cuatro cooperativas agropecuarias<sup>17</sup>.

#### 4. El período 1950-1960: avances y retrocesos

Al promulgarse la primera ley de cooperativas en 1942, este tipo de organización se transformó en un mecanismo legitimado por el Estado para favorecer el desarrollo económico-social. Sin embargo, a pesar de establecer las normas legales para su funcionamiento, asumir el control de este último y reconocer la ley como un medio importante para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, el Estado no llegó a comprometer un esfuerzo directo para estimular efectivamente el movimiento cooperativo. La responsabilidad de su avance, como lo fue en la década anterior, siguió recayendo en el esfuerzo privado, y hacia finales del decenio, en la incipiente ayuda internacional.

En este período, el cooperativismo siguió creciendo merced a su arraigo en las zonas de predominio rural, ciudades intermedias y algunas comunidades de colonos inmigrantes. Su manifestación en la capital y principales ciudades del país continuó siendo muy limitada.

La Iglesia Católica jugó un importante papel en el proceso de expansión cooperativista registrada durante esta etapa. Inspirada en los nuevos planteamientos sociales, la Iglesia incrementó su acción en cuanto a su apoyo y orientación para la formación de nuevos núcleos de cooperativas en diferentes regiones del país y primordialmente entre los grupos campesinos más desfavorecidos<sup>18</sup>. Como señalan Fogel y Galeano<sup>19</sup>, "durante la década de 1960 la Iglesia llevó a cabo una intensiva campaña a favor del cooperativismo y como consecuencia de la misma, en varias compañías del Departamento de Concepción —donde está ubicado el Distrito de Loreto— se organizaron numerosas "cooperativas de consumo". En éstas participaban minifundistas y medianos campesinos, pues eran las capas rurales más golpeadas por el comercio especulador y usurario".

Sin embargo, el rasgo más preponderante de este período fue el crecimiento acelerado de las cooperativas ligadas a algunas colonias de inmigrantes, como los menonitas, los japoneses y los germano-brasileños. Frente a la debilidad de las cooperativas constituidas en el marco de la población autóctona —tanto urbana como rural—, las de estas colonias mostraban un creciente grado de cohesión, estabilidad y capacidad financiera.

En julio de 1963, el Instituto de Bienestar Rural realizó el Primer Seminario sobre Cooperativismo que tuvo como sede la Cooperativa Benedicto XV, de Acahay. En la clausura de esa reunión, el Padre Longinos Fariña —considerado como entusiasta propulsor del cooperativismo— expresó: "(...) que estos hombres ciertamente ya más ilustrados y con más experiencias vuelvan a los suyos y hablen, trabajen y se organicen en sociedades cooperativas"<sup>20</sup>.

#### *Los menonitas*

En el caso de las colonias menonitas, el interés por organizar y afianzar una cooperativa fue una de las prioridades de sus dirigentes desde su instalación en el Chaco paraguayo<sup>21</sup>.

<sup>17</sup>Véase María L. Durand de Espinola, *Las cooperativas agropecuarias en el Paraguay*, informe de investigación, Asunción, s.f., 1969.

<sup>18</sup>La Cooperativa Agrícola León XIII, Ltda., de San José de los Arroyos fue fundada en 1946 a iniciativa del cura párroco Julio Lashi, sacerdote franciscano de dicha localidad. La cooperativa Benedicto XV se formó en el marco de los cursos de capacitación religiosa y social llevados a cabo por la Asociación de Trabajadores Católicos. La asamblea de constitución se hizo en el mes de marzo de 1952 con el nombre de León XIII, denominación que fue sustituida por la de Benedicto XV en 1953. Más recientemente, otros sacerdotes, actuando individualmente o por mandato de sus congregaciones, contribuyeron directamente a organizar nuevas cooperativas, tales como las de Minga Guazú, Cnel. Oviedo, San Cristóbal y otras.

<sup>19</sup>Luis A. Galeano y Ramón Fogel, *op. cit.*

<sup>20</sup>En otras áreas del país, así como del mismo Departamento de Loreto, este tipo de iniciativa ya se venía intensificando desde la década de 1950. En 1963, el Instituto de Bienestar Rural realizó un seminario de promoción cooperativista con la participación de aproximadamente 100 dirigentes pertenecientes a diferentes organizaciones cooperativas del país. (Véase, además del estudio mencionado en la nota anterior de Galeano y Fogel, la publicación del Instituto de Bienestar Rural, *Primer Seminario sobre Cooperativismo*, realizada en Acahay, Asunción, 1963, 28 de junio al 3 de agosto de 1963.)

<sup>21</sup>En la actualidad algunos dirigentes de esa comunidad consideran que el éxito que obtuvieron en la colonización del Chaco se

La organización comunitaria de los menonitas se relacionaba estrechamente con la adoptada por la cooperativa. En conjunto, la colonia menonita comprendía una cantidad variable de aldeas dependientes de un centro urbano principal. Las colonias creadas en el Chaco, en la región occidental, fueron Fernheim (1932), Menno (1927) y Neuland (1948). En la región oriental se fundaron Volendam (1949), Friesland (1949), Bergthal (1955) y Sommerfeld (1959).

El principal asentamiento estaba ubicado en el departamento de Boquerón; allí tenía su sede la Cooperativa Chortitzer Komitee<sup>22</sup>. En relación con la organización interna, Carbonell ha señalado que "La autoridad suprema de la Colonia reposa en la Asamblea General, que frecuentemente elige al Consejo para el orden público y al Consejo de Administración para la Cooperativa. Así como los miembros de cada aldea nombran a su autoridad, la Asamblea General elige a su Presidente".

Los menonitas afirmaban que su organización se apoyaba en el concepto de una "cooperativa integral", lo que implicaba básicamente que todos los miembros de la colonia debían ser igualmente socios de la cooperativa; ello suponía además, que sólo a través de ésta se debían realizar las operaciones de compra y venta requeridas por cada colono para hacer llegar sus productos al mercado a fin de obtener equipos, insumos, etc. De esta manera, en torno a la cooperativa se fue desarrollando una organización económica que incluye hoy día una compleja estructura productiva, industrial y de comercialización<sup>23</sup>.

Aun cuando las colonias menonitas no cuentan con una fuente estable de ayuda externa, en la práctica se han beneficiado con un flujo constante de asistencia técnica y financiera internacional. En 1958, el Gobierno de los Estados Unidos concedió a los menonitas un crédito destinado a desarrollar sus actividades privadas. El monto de la ayuda fue de 1 000 000 de dólares para ser reembolsado en 20 años. Asimismo, estas colonias recibieron aportes importantes para el desenvolvimiento de servicios sociales (salud, educación, construcciones, etc.) de la República Federal de Alemania, Países Bajos, Canadá, y otras naciones.

#### *Los japoneses*

Desde la llegada de un primer contingente en 1913, la inmigración japonesa fue incrementándose, para lo cual contó con la ayuda directa del Gobierno del Japón<sup>24</sup>. En 1953, se creó la Compañía Pro Fomento de Migración Japonesa S.A., con el fin de apoyar el esfuerzo de colonización de sus connacionales en el Paraguay. Posteriormente, esta compañía quedó fusionada con un organismo oficial japonés y se constituyó así la Corporación Pública de Servicios Migratorios del Japón<sup>25</sup>.

La cooperativa comenzó a funcionar en 1948 y desde entonces se efectúa por su intermedio la comercialización de la producción de la colonia, y se presta apoyo a otras importantes iniciativas económicas<sup>26</sup>.

---

debió fundamentalmente al hecho de que pudieron estructurar y posteriormente consolidar la cooperativa. (Véase Lyra Pidoux de Drachenberg, *op. cit.*)

<sup>22</sup>Según un estudio de Carbonell sobre el cooperativismo paraguayo, en 1976 la Cooperativa Chortitzer Komitee agrupaba a 1 516 socios, dispersos en 80 aldeas con un promedio de once familias por cada uno de estos núcleos vecindarios; a su vez, la Sociedad Cooperativa Agrícola Friesland, localizada en la Región Oriental, en las proximidades de Itacurubí del Rosario, contaba con 194 socios distribuidos en 14 aldeas. El número de asociados de las demás cooperativas era el siguiente: Sociedad Cooperativa Colonizadora Fernheim (723 socios); Sociedad Cooperativa Volendam (164 socios); Sociedad Cooperativa Agrícola Sommerfeld (153 socios). Véase Rafael Carbonell de Masy, "Hacia un desarrollo empresarial del cooperativismo paraguayo", *Revista de estudios paraguayos*, Asunción, vol. 5, N° 2, 1977.

<sup>23</sup>La cooperativa cuenta en la actualidad con estancias, una desmotadora de algodón, una industria láctea, un aserradero, y además, con una importante organización destinada a la comercialización de sus productos en Asunción.

<sup>24</sup>Otro importante contingente llegó procedente del Brasil hacia 1936, instalándose en lo que hoy día es La Colmena.

<sup>25</sup>La Colonia La Colmena se fundó el 15 de mayo de 1936 y constituyó una iniciativa de la Sociedad Colonizadora del Brasil Ltda. (BATRAC). El primer contingente afrontó serias dificultades principalmente por la carencia de infraestructura que le permitiera el acceso a los mercados, sumada al aislamiento que significó para la comunidad japonesa la Segunda Guerra Mundial. En 1953, la misma compañía acordó con el Gobierno del Paraguay la incorporación de 120 familias japonesas, las que fueron asentadas en la Colonia Federico Chávez. Para este programa de colonización, la Compañía Pro Fomento de la Inmigración Japonesa había adquirido 187 635 hectáreas. En estas tierras, ubicadas en los departamentos de Itapúa y Alto Paraná, fueron establecidas las colonias Fram, Alto Paraná e Iguazú.

<sup>26</sup>En 1976 la cobertura de socios de las cooperativas japonesas era la siguiente: Cooperativa La Colmena, 53 socios (Dpto. de Paraguari); Cooperativa Asuncena de Horticultores, 41 socios (Asunción); Cooperativa Agroindustrial Takushin-Yopoirá, 113 socios (Colonia Iguazú, Dpto. de Alto Paraná); Cooperativa Amambay Agrícola Ltda., 85 socios (Pedro Juan Caballero, Dpto. de Amambay);



En términos de su actividad agrícola, los japoneses se han caracterizado —por lo menos hasta fines de la década de 1960— por utilizar un tipo de tecnología que les ha permitido encarar eficazmente una floreciente producción hortofrutícola; con un manejo que suponía el uso intensivo de la tierra, los agricultores japoneses introdujeron profundos cambios en esta actividad. Estas colonias también sobresalieron en avicultura y producción agroindustrial.

A pesar de los distintos grados de aculturación observables entre los japoneses, derivados del hecho de que se han incorporado al país en diferentes épocas, se aprecia un alto nivel de cooperación entre las cooperativas formadas por los colonos en sus respectivos asentamientos. Por ejemplo, la cooperativa Central Oriental, de Asunción, maneja un depósito común para la venta de los productos hortícolas; igualmente, además de mantener un esfuerzo constante de innovación tecnológica en el campo productivo, también a nivel de la comercialización han desarrollado un moderno sistema que les permite, mediante una red radiofónica de comunicación entre las cooperativas, mantener al día a los socios y productores en general en cuanto a los niveles de la demanda de productos, precios, etc.

En los últimos años, las cooperativas japonesas han hecho importantes esfuerzos para incorporar nuevos rubros destinados al mercado interno y externo, como la seda, la madera de kiri, el queso de soya y otros. Asimismo, su participación en la producción de soya ha experimentado un acelerado crecimiento.

Un hecho que ha sido puesto de relieve al comparar el desarrollo de las cooperativas japonesas y menonitas es el grado de libertad de que disponen los miembros de las primeras comunidades en sus respectivas cooperativas. Se ha visto que en el caso de los menonitas —apegados al concepto de cooperativa integral— cada miembro de la comunidad está obligado a ser miembro de la cooperativa. Los japoneses mantienen un margen mucho más amplio de libertad para actuar por cuenta propia, aunque se observa una tendencia a operar a través de la cooperativa de la colonia. La diferencia es que esta inclinación responde a un reconocimiento de las ventajas que representa la cooperativa por su alta eficiencia y por mantener un margen satisfactorio de contacto entre los socios y los cuadros directivo-administrativos de la cooperativa. Sobre este punto, Carbonell señala que "...mientras los recursos lo permitan, las cooperativas japonesas tienden a crecer en número de socios y en actividades, pero sin alcanzar un tamaño tal que no sea posible la comunicación entre la cooperativa y sus socios"<sup>27</sup>.

#### *Los inmigrantes germano-brasileños*

Los primeros colonos, que procedían en su mayoría de los estados de Paraná y Rio Grande do Sul, se instalaron hacia comienzos de siglo en el departamento de Itapúa. Procedentes de áreas sumamente minifundizadas, estos inmigrantes pudieron tener acceso a tierras más fértiles y más extensas. Hacia fines de los años sesenta, el departamento de Itapúa era la zona productiva más moderna del país, cualidad atribuible fundamentalmente a la actividad de las colonias organizadas por estos inmigrantes.

Una de las más antiguas colonias es Hohénau, asiento actualmente de la cooperativa Colonias Unidas, una de las más antiguas fundadas por estos inmigrantes. El 15 de abril de 1899 comenzaron los trabajos de mensura para el establecimiento de esta colonia, y al año siguiente llegó el primer contingente de colonos.

Diferentes argumentos permiten explicar el motivo de que las organizaciones cooperativas de origen extranjero llegaran a tan alto nivel de consolidación, tanto en términos de márgenes de actividad como de estabilidad, mientras que las formadas por paraguayos autóctonos presentaran serias dificultades de crecimiento, y en una proporción importante, de la propia supervivencia.

Por un lado, se menciona la fuerte integración que supone —en el caso de las cooperativas de los grupos inmigrantes mencionados— compartir un patrimonio religioso y sociocultural. El aislamiento que supone instalarse en un país extraño ha sido igualmente mencionado como un factor decisivo de integración y solidaridad en estos grupos étnicos. Finalmente, otro aspecto destacado ha sido el fuerte apoyo que han

---

Cooperativa Agroindustrial Akakaraya, 37 socios (Colonia Alto Paraná, Itapúa); Cooperativa de Pirapó Ltda., 250 socios (Dpto. de Itapúa); Agroindustrial Estrella Ltda., 13 socios (Pedro Juan Caballero, Dpto. de Amambay); Cooperativa Agroindustrial Montecafé Ltda., 12 socios (Capitindý, Dpto. de San Pedro).

<sup>27</sup>Ciertos autores señalan que esto se refleja a nivel regional donde los contactos entre cooperativas permiten la coordinación de actividades comunes y el nacimiento de alguna cooperativa de segundo grado como la Central de Cooperativas Agrícolas de Itapúa Ltda. de Encarnación, integrada por cooperativas japonesas de la misma zona.

recibido estos grupos de parte de algunos gobiernos a los que estaban ligados por su origen nacional, así como también de organizaciones internacionales de carácter técnico y/o financiero.

De todas maneras, lo más característico de las cooperativas vinculadas con estas colonias es el hecho de que hayan adoptado una organización de carácter marcadamente empresarial, y que hayan contado con una alta dotación de capital, una firme articulación con el mercado interno, externo y, finalmente, una permanente ayuda exterior.

Sin embargo, como varios autores lo han señalado, no es la abundancia de recursos financieros y el aporte de la ayuda externa lo que explica la cobertura y estabilidad de las cooperativas menonitas, japonesas y germano-brasileñas. Ha sido también fundamental el espíritu de trabajo, dedicación y austeridad de los inmigrantes pioneros y de quienes les sucedieron. Sobre el punto, Carbonell apunta que el primer decenio de estas cooperativas "legalmente constituidas entre 1942 y 1952, deja un recuerdo de austeridad, trabajo y disciplina. Así aprendieron a enfrentarse con el riesgo —prosigue este autor— a planear, coordinar, dirigir y controlar los recursos". En otros términos, existe amplio acuerdo en reconocer que la ayuda que han recibido del exterior ha sido gravitante para permitirles alcanzar el nivel de que hoy gozan estas organizaciones, pero en razón de haber puesto todas estas cualidades al servicio de la empresa<sup>28</sup>.

##### 5. Las cooperativas de ahorro y crédito

Hacia 1968 la Dirección de Cooperativas del Ministerio de Agricultura y Ganadería tenía 157 cooperativas, de las que una tercera parte aproximadamente se encontraban inactivas<sup>29</sup>.

En un estudio realizado en 1968 pudo constatar que el departamento de Itapúa era el más dinámico, pues 15 de las 16 cooperativas registradas en dicha zona estaban en ese año plenamente activas. En cambio, una gran mayoría de las inactivas estaban localizadas en los departamentos de Cordillera, Caaguazú y Alto Paraná<sup>30</sup>.

La alta proporción de cooperativas activas en Itapúa se debía a que en esa época ésta constituía la zona agrícola más productiva y moderna del país, ya que era asiento de numerosas y prósperas colonias integradas en ese entonces por inmigrantes germano-brasileños y centroeuropeos. En cambio, en las zonas rurales ocupadas por el campesinado paraguayo —o en ciertos centros urbanos enclavados en este tipo de contexto productivo— hubo muchas dificultades para que las cooperativas creadas mantuvieran un ritmo regular de funcionamiento. De esa forma pudo observarse, por un lado, un proceso continuo de formación de nuevas cooperativas y, por otro, un fenómeno inverso de desactivación, de precario funcionamiento o simplemente de total estancamiento<sup>31</sup>.

Las causas de la debilidad de muchas cooperativas formadas por campesinos y sectores medios y medios bajos urbanos de origen paraguayo ha sido atribuida a una diversidad de factores, entre otros al carácter poco inclinado a la integración, "individualista", del paraguayo, a la heterogeneidad de la integración, a la carencia de asesoramiento adecuado y al desconocimiento de las prácticas y doctrinas del cooperativismo<sup>32</sup>.

Una de las características de las cooperativas durante los años sesenta fue su carácter multiactivo. Un poco más de 50% delimitaban sus funciones como organizaciones promotoras de la "producción, el consumo y la comercialización". Alrededor de 20% de las cooperativas desarrollaban además actividades de colonización<sup>33</sup>.

<sup>28</sup>Rafael Carbonell de Masy, *op. cit.*, p. 35.

<sup>29</sup>M.L. Durand de Espínola, *op. cit.*

<sup>30</sup>En uno de los pocos estudios disponibles sobre la situación de las cooperativas durante el bienio 1967/1968, se pudo constatar que de un total de 98 cooperativas investigadas, sólo 45 estaban en actividad, *ibid.*, p. 7.

<sup>31</sup>En los departamentos de Cordillera, Alto Paraná y Caaguazú, sólo tres de las 16 cooperativas registradas estaban en funcionamiento, de acuerdo con la fuente mencionada, *ibid.*, p. 7.

<sup>32</sup>En las entrevistas mantenidas con dirigentes de 40 cooperativas en situación de inactividad durante el bienio 1967/1968, la mayoría coincidió en reconocer como causas de fracaso la ausencia de recursos financieros adecuados, los conflictos entre la cooperativa y las autoridades municipales a nivel local y la deshonestidad administrativa de los dirigentes, *ibid.*, p. 8.

<sup>33</sup>Los datos proporcionados sobre 100 cooperativas indican la siguiente distribución de acuerdo con las funciones desarrolladas: producción, consumo y comercialización, 53%; producción, comercialización, consumo e industrialización, 18%; producción, consumo e industrialización, 11%; producción, comercialización, consumo, industrialización y colonización, 9%. El 9% restante incluye una variedad de casos, *ibid.*, p. 10.

La Cooperativa Agro-Industrial Ltda., mencionada como la primera cooperativa organizada en el país, definió como su objetivo el de brindar servicios en los siguientes campos: producción, industrialización, financiamiento, suministro, comercialización y aspectos técnicos<sup>34</sup>.

Las cooperativas de ahorro y crédito comenzaron a funcionar desde los primeros años de la década de 1960, debiendo hacerlo como sociedades civiles o simplemente sin personería jurídica, puesto que la ley de cooperativas vigente entonces no contemplaba este tipo de organizaciones.

La primera cooperativa de ahorro y crédito se estableció en Asunción en 1961 como iniciativa de los funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, obteniendo su personería jurídica como asociación de carácter civil por la limitación ya indicada de la ley de cooperativas. En 1966 surgieron otras dos cooperativas del mismo tipo: la Cooperativa San Cristóbal, en el Barrio Luis Alberto de Herrera (Asunción), que también obtuvo su personería jurídica como entidad civil, y la Cooperativa del Ñeembucu, que funcionaba como una organización de hecho<sup>35</sup>.

Al año siguiente aparecieron varias cooperativas de promoción integradas principalmente por maestros en Caraguatay, Caacupé, Itacurubí y Piribebuy. Todas estas cooperativas, según los datos disponibles, no han logrado hasta la fecha su personería jurídica.

En 1968, la Asociación Interamericana de Desarrollo (USAID), por intermedio de la Misión Económica de los Estados Unidos en el Paraguay, solicitó al Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito de los Estados Unidos (ex CUNA International), un estudio de factibilidad para establecer en el Paraguay el conocido Programa de crédito dirigido a la producción por medio del sistema cooperativo de crédito. Al año siguiente, se acordó con las autoridades respectivas del Ministerio de Agricultura y Ganadería y del Banco Nacional de Fomento, las condiciones para dar inicio al proyecto, y se suscribió el convenio respectivo.

De acuerdo con el convenio suscrito entre el Gobierno del Paraguay y la Misión Económica de los Estados Unidos, en marzo de 1970, se seleccionó la Cooperativa Promoción Ltda., de Caraguatay para dar comienzo al primer proyecto demostrativo de crédito agrícola, por medio de una cooperativa de ahorro y crédito. Luego de que el Ministerio de Agricultura y Ganadería dio el reconocimiento legal a dicha cooperativa, en el mes de junio de ese año, se otorgaron los primeros créditos agrícolas, y se contó con la asistencia técnica agrícola de dicho organismo público y del Banco Nacional de Fomento.

#### 6. La década de 1970: el proyecto CUNA/AID y Unión Paraguaya de Cooperativas (UNIPACO)

Los resultados obtenidos en el proyecto fueron estimados como muy positivos por sus promotores, por lo que se consideró viable la ejecución del mismo. Por la misma razón, la experiencia se extendió a otras cooperativas. En 1971 se iniciaron las tareas respectivas en las cooperativas de Itacurubí, Cnel. Oviedo, Yaguarón, Carapegua y Coé Pyajhú, que recibieron su reconocimiento legal para funcionar. En el mismo año, conforme a la fuente indicada, se creó una oficina para el Proyecto CUNA/USAID y se contrató personal técnico para realizar las tareas de fomento, organización y asesoramiento administrativo y técnico de las cooperativas. En esta misma fase, se amplió la asistencia técnica y financiera del Banco Nacional de Fomento y del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y las cooperativas incluidas en el proyecto comenzaron "sus primeros ensayos de comercialización de la producción agrícola"<sup>36</sup>.

Un paso importante para el desenvolvimiento de las cooperativas de ahorro y crédito fue el dado por el gobierno en 1972, al promulgar la ley de cooperativas 349, que permite el funcionamiento de todos los tipos de cooperativas. El nuevo marco legal permitió que este nuevo tipo de asociaciones cooperativas obtuvieran su reconocimiento conforme a lo establecido por dicha ley<sup>37</sup>.

<sup>34</sup>Véase *Estatutos sociales de la Cooperativa Agro-Industrial Ltda. del Paraguay*, Villarrica (s.f.).

<sup>35</sup>Según referencias aportadas por la Central de Cooperativas Nacionales de Ahorro y Crédito (CREDICOOP), de acuerdo con los estudios de factibilidad realizados en dicha oportunidad, se seleccionó una cooperativa de horticultores ubicada en Paso Cañada, Distrito de San Lorenzo (Departamento Central) para iniciar el proyecto piloto. (Véase Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito, *Memorias. Asamblea de Constitución*, Asunción, 26, 27 y 28 de octubre de 1973.)

<sup>36</sup>La sigla CUNA/AID fue utilizada en la documentación oficial del Proyecto.

<sup>37</sup>La reglamentación de esta ley fue aprobada por Decreto del Poder Ejecutivo de julio de 1972. De acuerdo con la Ley 349 se reconocieron cuatro tipos de cooperativas: de producción, de consumo, de servicios y de ahorro y crédito. Sus funciones respectivas fueron delimitadas de la siguiente manera: *Cooperativas de producción*: "las que tengan por objeto la producción o transformación de bienes

Durante el mismo año, y siguiendo la misma fuente, apareció un proyecto de ley de bancos en el cual se incluyó a las cooperativas de ahorro y crédito y se nombró un "comité coordinador" cuya tarea central consistió en realizar diversos estudios relacionados con la nueva ley. Al respecto, en el estudio recién citado se señala que debido a que no fue tratado en el Congreso, el comité, a propuesta de los directivos del Proyecto CUNA/AID, y con el consentimiento de la gran mayoría de las cooperativas, amplió sus actividades dedicándose de manera más directa y activa a llevar a la práctica y extender el citado proyecto.

La organización y funcionamiento del Proyecto CUNA/AID, además de influir en el surgimiento de nuevas cooperativas de ahorro y crédito, actuó según Galeano, como agente promotor que orientó las primeras actividades de las cooperativas Coé Pyajhú y Cnel. Oviedo<sup>38</sup>.

Como resultado final del proceso de formación de nuevas cooperativas bajo el estímulo directo del Proyecto CUNA/AID surgió la idea de estructurar un organismo que integrara las organizaciones existentes en todo el territorio nacional. Con ese fin se organizó un seminario en la ciudad de Carapeguá para examinar la situación, problemas, necesidades y requisitos de las cooperativas de crédito, y plantear asimismo la meta de la integración del movimiento cooperativo. En esa línea, el Comité Coordinador convocó a una asamblea para constituir una entidad de alcance nacional. Dicha asamblea se reunió del 25 al 28 de octubre de 1973, dando nacimiento a la nueva organización bajo la denominación de Central Cooperativa Nacional Ltda. (CREDICOOP)<sup>39</sup>.

El 20 de diciembre de 1970, en San Bernardino, fue fundada la Unión Paraguaya de Cooperativas (UNIPACO), que tendría como una de sus finalidades principales la de contribuir a una mayor racionalización de la actividad productiva de sus asociados. "En esa época", se señaló en la memoria anual tres años después, "se entendió que de concretarse ese propósito, se lograría el aumento en el rendimiento de las explotaciones agropecuarias con el consiguiente beneficio para la Economía Nacional"<sup>40</sup>.

La formación y funcionamiento de la UNIPACO se debió fundamentalmente a la iniciativa y directo apoyo de la Misión Económica de los Estados Unidos en el Paraguay, tal como aconteció igualmente con las cooperativas de ahorro y crédito. La entidad fue reconocida como entidad cooperativa de integración de segundo grado bajo la denominación de Central Nacional, por resolución 129 del 7 de junio de 1971 del Ministerio de Agricultura y Ganadería, inscrita en la Dirección General de Cooperativismo bajo el N° 5, el 11 de mayo de 1973, siendo luego adecuada a la actual ley de cooperativas por Decreto 31.758, del 28 de marzo de 1973.

En 1972 y por disposición de los Ministerios de Agricultura y Ganadería y de Industria y Comercio, la UNIPACO recibió un cupo para exportación de 4 500 toneladas de soya, en tanto que la AID incrementó su aporte económico de manera de cubrir algunos de sus gastos de funcionamiento. Además, en 1973, la Misión Económica aportó alrededor de 750 000 guaraníes para cubrir diversos gastos de la institución, y quedó comprometida a aportar cerca de 8 000 guaraníes para la adquisición de equipos y materiales<sup>41</sup>. Otra línea de ayuda se canalizó por medio del asesoramiento contable y fue de diferentes clases. Según un documento de la UNIPACO, las actividades de asesoramiento fueron "elaboradas por técnicos proporcionados por la Misión, así como propuestas para la solicitud de créditos a la AID".

A la vez, el mismo Ministerio de Agricultura y Ganadería, a través del proyecto PL 480 aportó a la

---

mediante el trabajo personal de sus asociados" (art. 172), estableciéndose además que estos tipos de cooperativas pueden comprender los rubros productivos del sector agropecuario, además de la producción artesanal e industrial (art. 35); *Cooperativas de consumo*: "las que tengan por objeto administrar a sus asociados mercaderías para su uso personal, doméstico o para el de actividad profesional" (art. 74); de acuerdo con el decreto reglamentario respectivo, los tipos de cooperativas de consumo podrían abarcar: a) las cooperativas de consumo familiar, b) las cooperativas de transporte y c) las cooperativas de comercialización (art. 55) y las de ahorro y crédito que tengan por objeto promover el ahorro entre sus asociados y brindar servicios crediticios a los mismos (art. 79).

<sup>38</sup>Galeano acota que aun cuando la Cooperativa de Itacurubí no estuvo presente en la etapa de formación, desde 1971 fue asesorada y asistida técnicamente por esta organización. Sobre este mismo punto el autor señala que las relaciones entre el programa CUNA/AID y las mencionadas cooperativas comprendían "aspectos organizacionales y técnico-educativos". (Véase Luis A. Galeano, *Proyecto de estudio sobre cooperativas agrícolas. Estudios sucesivos*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1974.)

<sup>39</sup>En dicha asamblea participaron 16 cooperativas, nueve de ellas integrantes del Proyecto CUNA/AID.

<sup>40</sup>Unión Paraguaya de Cooperativas (UNIPACO), *Memoria y balance. Tercer ejercicio. Año 1973*, Asunción.

<sup>41</sup>Según la *Memoria* de la UNIPACO de 1983, las sumas comprometidas fueron: para 1972, 3 780 000 guaraníes y para 1973 7 938 000 guaraníes. (Véase Unión Paraguaya de Cooperativas (UNIPACO), *Memoria 1973*.)

UNIPACO la suma de 1 150 000 guaraníes destinada a cubrir los gastos de la organización, además del cupo de exportación de soya ya mencionado.

Además de la función de relacionar las diferentes cooperativas, la UNIPACO debía servir como intermediaria para la comercialización de los productos producidos por las cooperativas asociadas, en el mercado interno y externo, así como la importación de insumos para las mismas, según se expresa en el balance de 1973.

En el orden interno, el interés por incrementar el número de cooperativas participantes fue muy exiguo, actitud que en su momento fue justificada por los directivos de la institución. Así, en la memoria de 1973 se señala: "Aclaremos en este sentido que no se ha hecho ninguna campaña para afiliar más cooperativas porque el Consejo de Administración entendió que no es una política institucional saludable asociar a una gran cantidad de cooperativas antes de que la entidad esté en condiciones de atender eficientemente las realidades de sus afiliadas. Nuestro convencimiento es que el número de asociados debe ir creciendo paulatinamente y paralelamente con la consolidación económica de UNIPACO; en caso contrario, se pueden crear disconformidades o resentimientos que atentarian contra la buena imagen que a fuerza de sacrificio se está formando en torno de la entidad"<sup>42</sup>.

Inicialmente la UNIPACO pudo realizar algunas operaciones exitosas con la exportación de algodón y soya, lo que creó favorables expectativas entre sus promotores y directivos<sup>43</sup>. También se comenzó a organizar la exportación de otros rubros agrícolas como el algodón, el tung, el tártago, etc. Inclusive, por sugerencia de la AID, principal fuente de financiamiento de la institución, se comercializó la producción de la Asociación de Usuarios del Crédito Agrícola (AUCAS), grupos creados por el crédito agrícola de habilitación<sup>44</sup>.

A pesar del empuje inicial, las actividades de la UNIPACO prontamente empezaron a presentar serias dificultades, desatándose una grave crisis que determinaría su desaparición a muy corto plazo. Existe amplio consenso en señalar como principales causas de la crisis la falta de infraestructura necesaria para realizar operaciones de gran envergadura ante el inusitado aumento de la actividad comercial, la fuerte caída de los precios en el mercado mundial y las deficiencias administrativas.

En una auditoría decidida por el Consejo de Vigilancia quedó al descubierto un estado de gran deterioro de las finanzas de la entidad. Por ello, la AID interrumpió su ayuda, lo cual selló definitivamente su destino. Un grupo de asociados que eran destacados líderes cooperativistas se propusieron seguir con la UNIPACO hasta saldar las cuentas pendientes y salvar así el prestigio del cooperativismo.

## B. EL MARCO JURIDICO

El análisis de un cuerpo normativo jurídico supone distintos niveles de comprensión que es preciso discriminar. En el caso de un trabajo integrado sobre el tema del cooperativismo, la función del análisis consiste en verificar si el régimen legal se ajusta o no a los planes de la política económica, si representa un estímulo para la formación, constitución y desarrollo de nuevas sociedades cooperativas o si, por el contrario, es un impedimento que frustra las acciones y desalienta las iniciativas, por ser restrictivo, obsoleto o excesivamente formulista.

Para considerar las normas vigentes se procedió a hacer una sucinta referencia de sus antecedentes e ilustrar el modo en que se constituyeron históricamente ciertos instrumentos legales. Como se anotó, en el Paraguay se formó la primera sociedad cooperativa nacional en 1941, la que estaba integrada por productores y elaboradores agropecuarios que poseían buenas relaciones políticas. Era necesario, pues, crear una norma específica para regular el nuevo espécimen contractual y así se hizo.

Esta información anecdótica parece desmentir toda teoría sobre la producción de las normas jurídicas a partir de las necesidades originadas en los procesos socioeconómicos infraestructurales; sin embargo,

<sup>42</sup>*Ibid.*, p. 11.

<sup>43</sup>Como logro más importante se menciona la comercialización de 5 000 toneladas de soya en semillas en el mercado europeo sobre la base de un cupo otorgado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Industria y Comercio.

<sup>44</sup>Según datos correspondientes al año 1973, se comercializó una partida de 2 300 toneladas de algodón que se sumó a la de la soya; además, según la citada fuente, las semillas de soya no exportables por su inferior calidad y las de exportación que excedieron el cupo recibido por la UNIPACO se absorbieron totalmente por medio de la venta en el mercado interno; se adquirieron igualmente 150 310 kilogramos de arroz con cáscara, atendida la situación crítica de una de las cooperativas para elaborarlo y venderlo. (Véase UNIPACO, *Memoria...*, *op. cit.*, p. 8.)

considerada con mayor atención en cierto sentido, la confirma. En 1942 regía un gobierno cuya ideología era absolutamente compatible con la adopción de un nuevo régimen contractual para la gestión productiva en el ámbito agrario y coherente con lo que ello suponía, es decir, con la imagen de cambio político de la que el cooperativismo podría ser buen testimonio.

En relación con las cuestiones puramente técnicas de este análisis, se deben considerar previamente el aspecto teórico del Derecho y su aspecto práctico. Aquel se circunscribe a la normatividad en cuanto sistema regulador del complejo social en sus distintas circunstancias históricas está constituido por la jurisdiccionalidad, es decir, por la posibilidad efectiva de aplicar las normas a una circunstancia concreta. En virtud del segundo aspecto jurídico se constituyen los organismos burocráticos, las "autoridades" específicas encargadas de la función contralora y, eventualmente, de la planificación y de la organización.

La legislación paraguaya referente a las cooperativas se aparta del carácter estrictamente privatista del derecho comercial y adopta un aspecto híbrido que, sin enajenarlas del ámbito del derecho privado, les confiere connotaciones relevantes del derecho público. La introducción de "normas de orden público" en el régimen contractual de las cooperativas no es un experimento nacional, naturalmente, sino la misma experiencia que se ha incorporado a la legislación en la mayoría de los países. Se menciona sólo porque es fuente de las principales controversias jurídicas sobre el régimen cooperativista. A lo largo de este estudio, se combinan por ende las siguientes vertientes analíticas: la mención o descripción de los hechos socioeconómicos que han originado o estimulado la creación normativa, el factor ideológico predominante y el resultado efectivo de la aplicación de las disposiciones vigentes.

Por último, y no existiendo más información que la que contienen los textos legales y la que revela la experiencia, se ha procedido a emplear solamente el análisis textual y contextual de los instrumentos jurídicos, y a recoger las versiones proporcionadas por personas que por sus cargos, funciones y vivencias, pueden considerarse completamente informadas sobre la marcha del cooperativismo en el Paraguay.

#### 1. *El período mercantilista: vigencia del Código de Comercio*

La asociación denominada "cooperativa" fue prevista y descrita —aunque no definida— por primera vez en el país por el Código de Comercio, cuerpo normativo promulgado en 1903 y en vigencia desde 1904. Este código no es otro que el argentino, promulgado en dicho país en 1889, y dedica al tema sólo tres artículos, hecho sobre el cual la Comisión de Códigos de la Cámara de Diputados de la Argentina ha señalado lo siguiente: "... hemos creído prudente concretarnos a establecer sus requisitos esenciales... absteniéndonos de reglamentarlas para evitar el peligro de trabarlos en su desarrollo naciente..."<sup>45</sup>.

De hecho, en este Derecho Mercantil no se consideraba oportuno sino legislar algunos aspectos considerados esenciales de las sociedades cooperativas y establecer su individualidad formal, sin otro objetivo que poder diferenciarlas nominalmente. En efecto, lejos de adoptar el criterio legal de considerar a la cooperativa como un nuevo estilo de asociación —como ya lo hacían algunas legislaciones europeas, como la belga y la portuguesa— el artículo 392 del código argentino decía: "Las sociedades cooperativas deberán adoptar para su construcción alguna de las formas establecidas en los capítulos anteriores, y quedarán sujetas a las respectivas prescripciones con las modificaciones del presente capítulo. Deberán siempre acompañar su firma o denominación social con las palabras 'sociedad cooperativa, limitada o ilimitada', según fuere".

Esto planteaba un problema acerca de la naturaleza de esta sociedad civil o comercial, por lo que en el Paraguay se adoptó la modalidad de considerarlas civiles o comerciales según el objeto de giro.

Las disposiciones consideradas esenciales, que están contenidas en los tres artículos, se refieren a su forma y denominación, según ya se señaló, cláusulas que necesariamente deben incluirse en el acto constitutivo, al tipo de acciones que deben utilizarse (nominales) y al principio de un voto por persona para las decisiones adoptadas en asamblea; finalmente, al derecho inalienable de los socios a excluirse de la sociedad cooperativa.

Este capítulo del Código de Comercio fue derogado en el Paraguay por el Decreto Ley 13.635, de 1942, bajo la presión de hechos legales derivados de esta forma de asociación, que rebasaban con mucho las previsiones de la legislación mercantil. No solamente su éxito como régimen societario sino también la variedad de objetos que las cooperativas podían fijarse, la movilidad de sus socios, la subsecuente variabilidad

<sup>45</sup>Citado por Luis A. Argaña en su obra *Tratado de Derecho Mercantil*, Asunción, Ed. El Foro, 1983.

del capital y la permanente dificultad para definir su carácter civil o comercial, fueron factores decisivos para que se impusiera la necesidad de crear un instrumento legal especial para este tipo de contrato. Sin embargo, al parecer, concurren también otros factores metajurídicos, derivados de los cambios políticos ocurridos en la década de 1940.

Como se ha señalado, la primera etapa del cooperativismo paraguayo se desarrolló en los ámbitos cerrados de los grupos de inmigrantes germano-brasileños, menonitas y japoneses, dedicados con exclusividad a la producción agropecuaria. La primera sociedad cooperativa paraguaya fue formada en 1941; las siguientes fueron constituyéndose por iniciativa de “misiones económicas” extranjeras, sociedades religiosas, y de alguna manera, por influencia del gobierno. La necesidad de contar con un cuerpo jurídico específico para regular este tipo de asociación no era todavía una circunstancia de hecho imperativa e impostergable en el momento en que se promulgó el Decreto Ley 13.635, si se considera que existía una sola cooperativa nacional.

Aparentemente, más que la necesidad de crear nuevas formas de asociación productiva, lo que predominaba en las consideraciones gubernamentales era la idea de imponer nuevos criterios de organización económica en la producción agropecuaria, a fin de incorporar una imagen de reformismo socializante. Mediante esta política se cambió la propaganda del cooperativismo y en esa propaganda se insertó también la reforma legal. Los mismos juristas nacionales ya no pensaban como los legisladores argentinos de 1889, ni como los paraguayos de 1903, sino que suponían que un nuevo instrumento legal especial para las cooperativas permitiría simultáneamente la reglamentación normativa y la promoción de estas entidades. En 1946, Antonio A. Taboada expresaba que: “En nuestro país, infortunadamente, el cooperativismo es poco menos que desconocido, faltando una ley orgánica que promueva y estimule la fundación, el desarrollo y la amplia difusión de las sociedades cooperativas y mutuales, en su nuevo concepto, que, al dignificar el trabajo y solidarizar a los hombres, eleven moral y materialmente el nivel de vida individual y colectivo en las sociedades modernas”<sup>46</sup>.

Esta aplicación de la norma positiva para hacerla cumplir funciones ideológicas, es decir, extrañas a las que se admiten en derecho como estrictamente jurídicas, estaba muy cercana al espíritu reformista dominante en el período histórico del Paraguay ya aludido (1936-1946). La intención global subyacente, que incluía la de modernizar el Estado a la luz de las doctrinas sociales europeas y asociar esa mutación con la imponderable fórmula del “bienestar social”, significaba, obviamente, sustraer al cooperativismo del ámbito mercantilista al que había sido confinado por el Código de Comercio y lanzarlo como agente de reformas que divulgaran las nuevas intenciones.

## 2. *La norma como instrumento de reformas socioeconómicas*

Lo señalado anteriormente explica satisfactoriamente algunos hechos vinculados con el Decreto Ley 16.635 de 1942, como por ejemplo, que éste afectara solamente a las cooperativas del sector rural, dejando a las demás —las de consumo y prestación de servicios, generalmente del medio urbano— bajo el antiguo régimen mercantilista.

El Decreto Ley 13.635/42 definía a las sociedades cooperativas como “asociaciones de personas dedicadas exclusivamente, o preponderantemente, a las actividades agropecuarias, industriales o rurales en general”. Determinaba asimismo que “estas sociedades tienen por objeto el mejoramiento social y económico de sus componentes y de la colectividad mediante la absoluta igualdad de derechos entre ellos, el reparto de sus rendimientos en proporción a la participación de cada socio en las operaciones que realice con la cooperativa y la aplicación de parte de sus rendimientos en obras de previsión y asistencia social”. Además, prescribía el ámbito de acción, la duración, la denominación, las formas de constitución del capital y sus incrementos, las acciones, los requisitos para la admisión y exclusión de socios, sus derechos y obligaciones, la administración y fiscalización, la liquidación y disolución, la constitución de un fondo de reserva (10% de las utilidades) y de uno de previsión (igual porcentaje), y demás reglas accesorias pertinentes.

Por otra parte, se adoptó el criterio jurídico de considerar a todas las cooperativas como sociedades comerciales, por lo que se les prescribió la obligación de inscribirse en un registro público de cooperativas en el Ministerio de Agricultura y Ganadería y además en el Registro Público de Comercio, como asimismo,

<sup>46</sup>Antonio A. Taboada, *Cuestiones de Derecho Comercial*, Buenos Aires, Editorial Atalaya, 1946, p. 256.

llevar todos los libros de comercio habituales más el de socios. Todo ello ponía de manifiesto la reticencia a introducir la nueva modalidad de manera brusca, además de la discriminación ya anotada.

Bajo las disposiciones de este nuevo instrumento legal, se fueron constituyendo grupos cooperativos rurales, en un lento proceso que parecía más el resultado de la imitación y la consecución del éxito económico de las comunidades extranjeras que el nacimiento de una nueva conciencia social o la culminación de un proceso de crecimiento de la experiencia en la producción. Hasta 1950 se habían establecido sólo seis cooperativas rurales de producción, aunque ese ritmo fue aumentando gradualmente.

En 1971, es decir, 30 años después de sancionada la primera norma jurídica específica para las sociedades cooperativas, se habían inscrito 192 con unos 11 600 socios, pero de hecho solamente funcionaban unas 75, que reunían 93.5% del capital suscrito y 96.6% del capital integrado, lo cual da cuenta de la aguda diserción y de la cabal diferencia de tamaños.

En ese momento los obstáculos que se presentaban para el desarrollo del cooperativismo estrictamente nacional eran numerosos, y abarcaban desde la reconocida inadecuación de sus estructuras hasta los factores socioeconómicos del ámbito rural paraguayo y sus pautas culturales (derivada principalmente del empeño en efectuar trasplantes directos de los sistemas utilizados por los colonos extranjeros), pasando por una débil educación e integración cooperativista, hasta llegar a lo fundamental: la escasa y a veces nula asistencia crediticia de las fuentes de financiación públicas y privadas.

La legislación concebida para fomentar el cooperativismo no parece, pues, haber tenido el efecto previsto y aun en su función reguladora, es probable que si bien puede haber sido adecuada a las estructuras de las grandes cooperativas, también es probable que haya desalentado la formación o la puesta en marcha de las pequeñas, especialmente en el ámbito del campesinado donde aun una pequeña organización de libros rubricados y de contabilidad mercantil resultaba lo suficientemente compleja como para constituir una valla insalvable.

A mediados de los años sesenta, se dictó una nueva ley de política agraria, denominada Estatuto Agrario, y una entidad descentralizada para ejecutar sus proyectos: el Instituto de Bienestar Rural (IBR), que mediante el proyecto de Reforma Agraria, impulsó la técnica de la colonización y no el cooperativismo.

En las escasas circunstancias en que se menciona el cooperativismo, se lo mantiene asociado a la imagen ideológica de alternativa entre los modos de producción liberal-capitalista y comunista. Por ejemplo, en el capítulo VI, artículo 128 de la Reforma Agraria contenida en la Constitución Nacional de 1967, se señala lo siguiente: "Esta Constitución consagra la Reforma Agraria como uno de los factores fundamentales para lograr el bienestar rural, que consiste en la incorporación efectiva de la población campesina al desarrollo económico y social de la Nación. A este efecto se adoptarán sistemas justos de distribución, propiedad y tenencia de la tierra, se organizarán el crédito y la asistencia técnica y social; se fomentará la creación de cooperativas y de otras asociaciones similares; y se promoverá el incremento de la producción, su industrialización y la racionalización del mercado, de modo que permita a la población campesina lograr su mejoramiento económico, como garantía de su libertad y dignidad y como fundamento del bienestar nacional".

En un informe del Instituto de Bienestar Rural (IBR), editado en 1974, titulado *Cooperativismo*, se explicita mejor la relación entre cooperativismo y democratización agraria. "En este orden se está logrando, sobre la base de una política más permanente de educación, el tránsito progresivo del individualismo al trabajo asociado, como etapa inicial para la formación de futuras cooperativas de producción, de consumo, almacenamiento en silos, mercadeo racional, talleres, industrias, financiamientos, ahorros y otras iniciativas del esfuerzo mancomunado y solidario. Como base para esta acción de alto sentido educativo, es posible afirmar que a esta altura de nuestra existencia institucional, hemos logrado el propósito muy importante de la democratización de la tenencia de la tierra..."<sup>47</sup>. La experiencia creciente del cooperativismo, sin embargo —y aun cuando no había llegado tan lejos como sugería el documento propagandístico del IBR—, había alcanzado un volumen y un nivel para los que la norma vigente ya no era apropiada. La complejidad organizacional y administrativa sobrepasaba en forma muy evidente las previsiones legales de 1942 y se hacía necesaria, a todas luces, una revisión y un nuevo instrumento jurídico.

<sup>47</sup>Instituto de Bienestar Rural (IBR), *La reforma agraria en el Paraguay. Pautas políticas y administrativas, 1963/1973*, editado por el IBR, Asunción, 1974, p. 94.



### 3. *La Ley 349 de 1972 y su decreto reglamentario*

#### a) *La nueva legislación*

En mayo de 1971 se presentó ante la Cámara de Diputados el Mensaje N° 383 del Poder Ejecutivo, por intermedio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería; en éste se argumentaba la necesidad de promulgar una nueva norma reguladora de las sociedades cooperativas basándose en la existencia de un mandato de orden constitucional establecido en la Carta Magna, sancionada en 1967, que encomendaba al Estado el desarrollo de las cooperativas. En cumplimiento de dicha cláusula constitucional, este Proyecto de Ley General de Sociedades Cooperativas se propuso a la consideración del Honorable Congreso Nacional.

Los antecedentes legislativos sobre la materia son escasos y el Código de Comercio vigente le destina unos pocos artículos que en lo esencial hacen referencias a la forma de constitución de estas sociedades cooperativas con las establecidas para otras sociedades.

Si bien este vacío legislativo en gran medida fue salvado mediante la sanción del Decreto Ley 13.635, del 18 de julio de 1942, que estableció un régimen legal para las sociedades cooperativas de producción, se hace necesario actualmente arbitrar un régimen que contemple con más extensión y previsión múltiples aspectos actualmente marginados o considerados en forma insuficiente. Debe tenerse en cuenta además que dicho cuerpo legal se limita a las actividades rurales, lo que es incompatible con las aspiraciones gubernamentales de impulsar el desarrollo económico y social del país de manera integral. Esta aspiración encuentra en los principios y doctrinas cooperativas un mecanismo que brinda las oportunidades para una armónica y solidaria realización de grandes empresas.

Otro antecedente para el nuevo proyecto son los estudios del Dr. Roberto A. Hope, quien, como consultor de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), presentó en 1967 sus proyectos para la ley de cooperativas agrícolas y de electrificación rural.

Teniendo en cuenta estos antecedentes y especialmente la conveniencia de que a las cooperativas de producción puramente agrícolas se asocien otras de diversos tipos que permitan alcanzar el máximo provecho del trabajo cooperativo, el Ministerio de Agricultura y Ganadería se abocó a la tarea de presentar este proyecto de ley general por conducto de una comisión especial integrada por un experto en materia cooperativa y representantes de diversos organismos públicos vinculados al quehacer del sector cooperativo, tales como el Ministerio de Justicia y Trabajo, la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República, el Banco Central del Paraguay y el Banco Nacional de Fomento.

Otras consideraciones señaladas en la presentación de este proyecto de ley son transcripciones de opiniones de los autores acerca de lo que significa el cooperativismo, a fin de ilustrar a los parlamentarios diversos aspectos de un tema poco conocido por ellos, certificar que el régimen cooperativista no se halla asociado de ninguna manera al marxismo, y simultáneamente con esos dos propósitos, cumplir con el formalismo de la presentación del proyecto. Sobre la base de éste, el 12 de enero de 1972 se aprobó la Ley N° 349, de cooperativas. La característica más relevante de la nueva legislación es la expresada en su artículo 83: "Las sociedades e instituciones cooperativas se declaran entidades de utilidad pública necesaria para el desarrollo económico y social del país; en consecuencia, el Estado fomentará su difusión, protegerá su funcionamiento y fiscalizará el cumplimiento de sus fines". En consecuencia, quedó suprimida la discriminación existente a favor de las cooperativas de producción rurales y se extendió el concepto jurídico a las de otros tipos, como las de servicios y las de ahorro y crédito, con la particularidad de que estas últimas pueden constituir también un departamento de una cooperativa de otro tipo. Y para hacer aún más amplia la jurisdicción, el artículo 82 prescribe: "la reglamentación de esta Ley precisará los fines, la organización, el funcionamiento y las demás características de los diferentes tipos de cooperativas, previstos o no en este capítulo", lo que se efectuó en virtud del Decreto 27.384/72.

#### b) *La constitución de las cooperativas y la resistencia burocrática*

En la definición y prescripción de los principios básicos del sistema cooperativista la legislación paraguaya establece los que son universalmente conocidos como Principios de acción de Rochdale, a los que se agregan los Principios de neutralidad, limitación de intereses (10% anual) y el de Fomento de la educación cooperativa, equiparable al Principio de evolución. Omite sin embargo, el Principio de integración de cuya aplicación depende, en forma elemental, el desarrollo evolutivo del sistema cooperativista, admitido desde el Congreso de la Alianza Cooperativa Internacional en Viena, realizado en 1966.

Desde un punto de vista estrictamente contractual, las sociedades cooperativas siguen siendo equiparadas a las sociedades comerciales, prescribiéndose además, para ellas, la obligación de adquirir la personería jurídica como requisito esencial para operar como tales. Esta forma jurídica impuesta produce uno de los obstáculos que se podrían designar genéricamente como “resistencia burocrática” y que comprenden entre otros trámites la reunión de las personas interesadas; la elaboración del Proyecto y del Plan General de Trabajo; una asamblea constitutiva, que cumpla una orden del día que incluya consideración y aprobación de los estatutos; la elección de autoridades; y la suscripción de aportes y pagos del porcentaje inicial establecido por los mismos. Se exige además la suscripción del acta de asamblea, con la firma válida de un funcionario delegado por la Dirección General de Cooperativismo, la presentación de la solicitud de reconocimiento de personería jurídica ante la Dirección General de Cooperativismo, con numerosos recaudos, la transferencia de la solicitud desde la Dirección General de Cooperativismo al Ministerio de Agricultura y Ganadería para la sanción del decreto de reconocimiento; la promulgación del decreto de reconocimiento de la personería jurídica y aprobación de los estatutos por parte del Poder Ejecutivo; la Inscripción de la sociedad en el registro de la Dirección General de Cooperativismo y la devolución a los solicitantes del acta constitutiva y de los estatutos; la publicación de un certificado que detalle los datos de la sociedad en un diario de gran circulación por tres veces consecutivas; y la inscripción de la sociedad en el Registro Público de Comercio y rubricación judicial de los libros.

Dado que todos estos trámites deben efectuarse indefectiblemente en la capital, resultan tan demorosos para los sectores campesino y urbano del interior que, en rigor, crean lo que puede denominarse una “resistencia burocrática”; para vencerla se requiere una energía superior a la que ordinariamente pueden generar estos sectores.

A raíz de esta resistencia a veces el grupo cooperativo se desanima y se disuelve, o bien, intenta vencerla contratando a un gestor, ya sea por designación de uno de sus miembros, de un funcionario de la Dirección General de Cooperativismo o de un profesional independiente. En caso de que el miembro designado provenga del sector rural o urbano del interior y sea una persona intelectualmente calificada dentro del grupo (maestro, bachiller, contador), y a la larga pueda vencer la resistencia burocrática, el grupo deberá retribuir sus servicios con una cuota de poder de decisión más elevada dentro de la administración o con privilegios, lo que posteriormente, suele generar otros tipos de conflictos societales. En caso de que el funcionamiento de la Dirección General de Cooperativismo estime posible vencer fácilmente la resistencia burocrática puesto que esa entidad forma parte del sistema, deberá retribuirse su gestión mediante honorarios que los sectores modestos y los grupos iniciales no están generalmente en condiciones de pagar y, que aun pudiendo hacerlo, no lo creen justificado, con lo cual el grupo se desanima y se disuelve. Lo mismo es válido para el profesional independiente (abogado, escribano, contador), que suele pertenecer también al ámbito social del grupo. En el caso de los campesinos, éstos suelen recurrir al sector urbano más cercano, cuyas gestiones deberán ser retribuidas y por ende, lo dicho anteriormente también es válido para este caso.

Si bien la Ley 349/72 ha establecido, entre las funciones de la Dirección General de Cooperativismo, la de “prestar asesoramiento, ayuda técnica y colaboración en las gestiones administrativas promovidas por las cooperativas” (artículo 95, inciso f), de lo que podría inferirse que estas prestaciones deberían ser gratuitas, especialmente para aquellos grupos de solicitantes que no se hallan en condiciones de solvencia económica suficiente, en la realidad, son dadas como retribución personal al funcionario que las ejecuta.

Otra vía para eliminar la resistencia burocrática podría hallar salida en la educación cooperativista, tomando como referencia lo que se prescribe en el capítulo denominado “De la enseñanza del cooperativismo”, de la Ley 349/72, que en su artículo 84 dice: “El Ministerio de Educación y Culto incorporará la enseñanza y la práctica del Cooperativismo en todos los niveles progresivamente. Asimismo, podrá crear centros regionales de formación de docentes, dirigentes y técnicos en cooperativismo a solicitud de la Dirección General de Cooperativismo y en coordinación con dicho organismo”. Lamentablemente, esa norma no ha pasado de constituir las buenas intenciones del legislador, y para su aplicación hay una “resistencia burocrática” y otra presupuestaria que la condicionan inevitablemente.

### *c) Los socios y el patrimonio social: la precautelación del capital*

Las disposiciones referentes a los socios y al capital social recogen la experiencia internacional y nacional sobre la materia. La edad mínima de 18 años establecida está en concordancia con la legislación comercial, que también la fija como mínima para el ejercicio del comercio, y asimismo con la realidad socioeconómica, si

se tiene en cuenta que la mayoría de la población, especialmente la masculina en el sector rural, ya se halla en etapa de producción.

Los derechos reconocidos a los asociados por la Ley 349/72 se refieren fundamentalmente al libro uso de los programas del objetivo social, a la participación en la administración y en la fiscalización y a la renuncia. Sobre este último punto se exceptúa el caso de renunciadas colectivas prohibiéndose las de más de cinco socios simultáneamente "sin la previa mediación conciliadora de la Dirección General de Cooperativismo" (artículo 22).

Esta excepción, conjuntamente con otras prescripciones, constituyen los modos legales establecidos para la precautelación del capital social. Entre otras medidas cabe señalar las siguientes:

- i) hasta un máximo de 20% del capital social se considera como aporte posible para cada socio;
- ii) los aportes son inembargables;
- iii) se puede exigir la restitución inmediata de los aportes;
- iv) el crédito prendario sobre los certificados de aportación de derecho sólo al cobro de los beneficios anuales de dichos certificados;
- v) los certificados de aportación son nominativos, indivisibles, iguales y de valor inalterable; no pueden circular en el mercado de valores y solamente la cooperativa puede adquirirlos;
- vi) la sociedad goza del privilegio especial de ser acreedora sobre los aportes, sus intereses y excedentes;
- vii) se establece un fondo obligatorio de reserva social equivalente a 25% del capital;
- viii) se preservan la integridad de los fondos de reserva, los legados y las donaciones frente a los herederos de los socios dimitentes y expulsados y a los acreedores de los socios;
- ix) se establece la obligación de que las entidades públicas y privadas retengan sueldos o salarios en el caso de que sus dependientes adeuden a una cooperativa aportes, créditos y/o intereses autorizados expresamente;
- x) se establece la calificación de "ejecutivo" dada al título de crédito representado por el estado de cuenta del socio, previamente notificado el mismo y visado por la Dirección General de Cooperativismo;
- xi) se prohíbe pagar sueldos u honorarios a los miembros del Consejo de Administración, y
- xii) se exige que el contralor de la Dirección General de Cooperativismo cautele el proyecto de liquidación de la sociedad a fin de evitar costos excesivos y limitar la remuneración de los liquidadores a un máximo de 5% del monto obtenido en la realización de los bienes.

Puede considerarse que la Ley 349/72 ha contemplado de la manera más minuciosa posible la protección del capital social de las cooperativas sin incurrir en los inconvenientes de exceso de precautelamiento de bienes, que a veces también se traduce en pérdida del valor de garantía que dichos bienes poseen en el mercado financiero. El socio cooperativista puede mantener su participación fuera de los avatares del comercio y ello, además de ser un modo de defensa del capital social, resulta un estímulo eficaz para el incremento de los aportes.

#### d) *El régimen de autoridades: variante paraguaya*

La estructura de las sociedades cooperativas paraguayas, según las disposiciones de la Ley 349/72 es la que se expone en el gráfico 1, que muestra una comparación de los modelos más representativos, en la que resaltan diferencias orgánicas que en general son poco significativas.

i) *La Asamblea General de Socios*. Representa formalmente a la máxima autoridad, y entre sus atribuciones están las de elegir, suspender o remover a los miembros del Consejo de Administración, de la Junta de Vigilancia y de los demás organismos que establezcan los estatutos y cuya integración le competa; modificar los estatutos; resolver la apelación de decisiones del Consejo de Administración y de la Junta de Vigilancia; aprobar o rechazar las gestiones de estos organismos; distribuir intereses y excedentes sobre la base del resultado de los balances; resolver la fusión, integración o afiliación con otros organismos cooperativos; autorizar la emisión de bonos u otros valores y la creación de fondos no previstos en la ley o los estatutos; fijar la remuneración de los miembros de los organismos cuya designación realiza la asamblea (viáticos y gastos); y otras funciones conferidas por los estatutos.

Las asambleas generales de socios se reúnen ordinariamente una vez por año y son convocadas por el Consejo de Administración, por escrito, si la sociedad no pasa de 50 miembros, y de otras maneras (que deben establecerse en los estatutos) si sobrepasan ese número. Este régimen de convocatorias no poseen ninguna

eficacia en el caso de las cooperativas rurales. La convocatoria personal por escrito a las cooperativas agrícolas es casi impracticable debido a las deficiencias de los caminos, y en cuanto a la que se efectúa por medio de publicaciones en periódicos y boletines, huelga decir que no cumplen su función en absoluto.

El mecanismo de convocatoria a las asambleas de cooperativas en el medio rural debería considerar la posibilidad del sufragio por representación (expresamente prohibido por el artículo 42), de tal manera que cada grupo de campesinos pudiese designar a uno de ellos para ejercer el sufragio en su representación; otro mecanismo podría consistir en la formación de comités locales, que podrían constituir una suerte de intermediación entre los asociados dispersos y la autoridad de la cooperativa, no sólo para dar solución al problema de la concurrencia a las votaciones, sino también para agilizar la comunicación permanente entre los extremos.

ii) *El Consejo de Administración.* El número mínimo de tres miembros exigidos para este organismo es una variante del modelo utilizado en América Latina. La variabilidad de esta cantidad es una medida que consulta la posibilidad real de que existan sociedades cooperativas con bajo número de asociados, y también es coherente con el mínimo de diez miembros establecido en la propia Ley 349/72.

En el modelo latino, que no contempla ningún organismo intermedio entre la Asamblea de Socios y el Consejo de Administración, la operatividad ejecutiva de la administración es muy efectiva y responde eficazmente a las necesidades de las cooperativas pequeñas y medianas. Las grandes cooperativas suelen estar constituidas mayoritariamente por las de ahorro y préstamo y las de consumo y, por tanto, son urbanas; éstas tampoco han demostrado necesidad de contar con organismos intermedios, si se considera sobre todo que pueden aumentar ilimitadamente la cantidad de miembros del Consejo de Administración, y que las dificultades de manejo y comunicación con sus asociados son mucho menores en las ciudades.

En las cooperativas del medio rural y urbano-rural del interior del país se producen dificultades en la distribución de las representaciones en el Consejo de Administración. En efecto, el artículo 43 de la Ley 349/72 prescribe que: "Los estatutos podrán prever la representación distrital o proporcional en el Consejo de Administración para las cooperativas que abarquen un área muy extensa, o que cuenten con el número de socios muy elevado". Esto determina que en las sociedades cooperativas mixtas —como son las de producción y consumo, que pertenecen a un medio mixto (rural-urbano del interior)— éstas, que están integradas por pocos maestros, dependientes de comercio y funcionarios menores en el Consejo de Administración, se distribuyan a razón de un delegado por sector, con lo que se produce de hecho el efecto de que la suerte de la administración de la sociedad quede ligada a los intereses de la minoría urbana.

Fuera de los aspectos anotados, el texto legal dispone que los miembros del Consejo de Administración no son responsables por las obligaciones de la sociedad, aunque sí frente a ella y a terceros en caso de mal desempeño, omisiones culpables o violación de las normas jurídicas, salvo para los miembros que votaron en disidencia; pueden ser retribuidos solamente con dietas o viáticos, y no pueden emprender actividades que signifiquen competencia con las de la cooperativa.

iii) *La Junta de Vigilancia.* La Junta de Vigilancia es un consejo compuesto de un mínimo de tres socios designados por la Asamblea, con funciones que están especificadas en el artículo 46, y que comprenden la verificación del buen manejo económico-financiero de la cooperativa, del cumplimiento de las leyes, los reglamentos, los estatutos y las normas internas por parte de los demás organismos de la sociedad, la información anual a la asamblea del resultado de sus gestiones; y el dictamen sobre los balances presentados a la asamblea.

La índole de este consejo hace que sus funciones sean más complejas que su descripción en las atribuciones del citado artículo 46, ya que el ejercicio de la contraloría que en él se instituye requiere asociados que sean peritos mercantiles o que posean experiencia contable y jurídica suficiente.

En la práctica societaria cooperativista ha sido reiteradamente demostrado que la designación de asociados que carecen de estos conocimientos y aptitudes, aunque posean otros méritos, no conduce sino al desmedro de la función contralora y a un crecimiento indebido del poder del Consejo de Administración. Esta circunstancia obviamente atañe al sistema societario mismo y no puede ser resuelta por el instrumento legal sino por la educación cooperativista; sin embargo, la norma podría establecer expresamente la posibilidad jurídica de que la Junta de Vigilancia tuviese la facultad de contratar auditores profesionales para el mejor cumplimiento de sus funciones estatutarias.

Además, dado que el crecimiento cooperativo significa también integración societal, instrucción y extensión cooperativas, características que merecerían una vigilancia particular importante, la Junta también

tendría que elaborar un informe calificado de estos resultados, facultad y obligación que deberían serle explícitamente conferidas y exigidas en la ley y en los estatutos.

iv) *La gerencia y los comités especiales.* Según el único artículo que le dedica la Ley 349/72, la gerencia de una cooperativa paraguaya puede ser ejercida por una o más personas, ya sean socios o no, y que actúan bajo la línea de mando directa del Consejo de Administración. Su vinculación con la Junta de Vigilancia se limita a la obligación que tiene el gerente de proporcionar información a la Junta cuando ésta la solicite.

La Gerencia es la encargada del cumplimiento exclusivo de las funciones administrativas empresariales, por lo que se tiende a considerar al titular de este cargo como un técnico desvinculado del espíritu cooperativista, aun siendo un asociado. El éxito económico de la gestión es la justificación del cargo, por lo que en las cooperativas de producción, especialmente las rurales, a menudo se hace difícil encontrar la persona adecuada para esta función. No obstante, es loable que la Ley de Cooperativas no abunde en enumeraciones de facultades y restricciones para este órgano de la sociedad, porque ello permite y facilita que los diversos tipos de sociedades cooperativas ajusten su gerencia a sus características propias.

En la sección denominada De los comités especiales, de la Ley 349/72, se dispone específicamente la creación de un Comité de Asuntos Culturales, "que se encargará del desarrollo cultural de los socios y familiares y entenderá, en coordinación con el Consejo de Administración, de las cuestiones atinentes a la educación y difusión del cooperativismo". Este comité es de formación obligatoria en toda cooperativa y queda supeditado institucionalmente al Consejo de Administración, con el que debe actuar de manera coordinada.

En el último párrafo del artículo 49 se señala: "Los estatutos, la asamblea o el Consejo de Administración podrán crear otros comités para la atención de asuntos específicos". En realidad sólo por analogía puede inferirse que de formarse otros comités, éstos deberían también actuar en coordinación con el Consejo de Administración; sin embargo, de hecho, nada se dice y nada se puede inferir tampoco acerca de qué organismo es el encargado de controlar la gestión de estos comités. La omisión legal en este caso es negativa, puesto que el laconismo con que la ley se ocupa de estos organismos menores de las sociedades cooperativas influye para que se las considere superficiales y soslayables o, en todo caso, estatutariamente difíciles de insertar en la estructura societal.

#### e) *Otras dificultades del texto legal*

El principio de integración, al que ya se ha aludido parcialmente en páginas anteriores de este estudio, es mencionado en varios capítulos del título II, denominado Instituciones cooperativas. En este título se contempla la posibilidad de fusionar las sociedades cooperativas, "a los efectos de alcanzar con mayor eficacia sus objetivos sociales" (artículo 57), o "cuando dicha operación facilite un aprovechamiento más racional de los recursos disponibles, se logre mayor eficiencia técnica en las actividades que cumplen o propendan a un desarrollo más acelerado de las comunidades que abarquen" (artículo 60).

Además de este tipo de integración, se prevé la formación de centrales de cooperativas a partir de tres sociedades. Las centrales no suponen fusión, pero al igual que las fusionadas, requieren autorización legal por medio de la obtención de la personería jurídica. Asimismo, tres o más cooperativas del mismo ramo pueden integrar una federación; y las federaciones —llamadas también "cooperativas de 2º grado"— pueden formar una confederación nacional de cooperativas. Estas dos últimas deben tener como objetivo específico el examen y la solución de cuestiones gremiales y les está vedada la actividad económica.

Actualmente, hay sólo cuatro centrales y una federación de cooperativas de producción, pero no existe una confederación. De hecho pues la tendencia integracionista es débil probablemente debido en parte a que la resistencia burocrática es similar a la que debe enfrentar la constitución de las sociedades.

La Ley 349/72 dedica algunas normas especiales a ciertos tipos de cooperativas, y define expresamente las de producción, las de consumo, las de servicios y las de ahorro y crédito. No establece, por ejemplo, un espécimen de sociedad que pueda describirse como "cooperativa de propósitos múltiples", la que daría solución a los "desdoblamientos" onerosos y complicados a que se ven obligados los grupos cooperativos interesados en actividades distintas.

El artículo 82, que señala que "La reglamentación de esta Ley precisará los fines, la organización, el funcionamiento y las demás características de los diferentes tipos de cooperativas previstos o no en este capítulo", parece dejar abierta la posibilidad de que la reglamentación de la ley resuelva en forma práctica y fácil la probable existencia de una cooperativa no tipificada, pero si se considera el capítulo VIII del Decreto

27.384, se puede comprobar que cada tipo definido en la Ley 349/72 es nuevamente especificado en una división que parece taxativa: cooperativas de producción —enumeración taxativa— (de producción agrícola, frutícola, vitivinícola, hortícola, forestal, sericícola, pecuaria, lechera, avícola, apícola, pesquera, artesanal e industrial); cooperativas de consumo —enumeración taxativa— (de consumo familiar, de abastecimiento y de aprovisionamiento); cooperativas de servicios —enumeración taxativa— (de vivienda, de transportistas, de transporte y de comercialización); y cooperativas de ahorro y crédito.

En lo que respecta a la relación de las sociedades cooperativas con el fisco cabe observar que la Ley 349/72 exige a las mismas de las siguientes tributaciones: impuestos que afecten a la constitución social; impuestos a la renta; a las ventas, aduaneros y municipales; depósitos previos para importaciones, gravámenes a las exportaciones y otros.

El Decreto 27.384/72, por su parte, amplía y especifica los impuestos que se anotan a continuación: en papel sellado, estampillas, a la renta, por transferencia de bienes o valores por concepto de aportes de capital, a las ventas por transferencias por concepto de aportes de capital, etc.

Así, pues, las cooperativas sólo tributan las tasas y contribuciones fiscales y municipales; en todos los casos dudosos se debe recurrir a la interpretación que efectúan las oficinas perceptoras, lo cual, en líneas generales, puede considerarse un estímulo efectivo y convincente. Por lo demás, el comportamiento burocrático en la tramitación de solicitudes de exención suele ser todo lo ágil que puede esperarse en condiciones normales, por lo que las ventajas que establece la ley no son contrapesadas por la rigidez administrativa de las oficinas públicas, como acontece en circunstancias similares.

Un aspecto negativo de la resistencia burocrática son los requisitos de la contabilidad de las sociedades cooperativas. El artículo 50 de la Ley 349/72 les exige llevar los siguientes libros: de actas de asambleas ordinarias y extraordinarias, de actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo de Administración y de arqueo de caja, de registro de socios y sus aportes, y de contabilidad.

Posteriormente, el Decreto 27.384/72 agregó el libro “de sugerencias, dictámenes y decisiones” para la Junta de Vigilancia; y especificó cuáles debían ser los libros de contabilidad, a saber: de inventario, diario y de balance de sumas y saldos. Las resoluciones administrativas 3/73, 3/75 y 3/77 de la Dirección General de Cooperativismo fueron estableciendo sucesivamente requisitos accesorios acerca del modo de llevar los seis libros exigidos y los auxiliares que se pueden tener, así como otras prescripciones sobre los datos que deben contener y las formalidades de presentación de los mismos.

Sería ocioso abundar en consideraciones acerca de los inconvenientes que suponen esas exigencias, por ejemplo, para grupos de campesinos con propósitos cooperativistas. Es evidente que no sería una medida administrativa muy difícil considerar cada situación en particular y arbitrar, para cada tipo de sociedad y por tamaño, un régimen distinto de documentación, de tal manera que fueran allanados estos requisitos obstaculizadores cuya justificación real, tanto desde el punto de vista contable como fiscal, debe ser puesta en duda. Esta posibilidad, sin embargo, está vagamente contemplada en el artículo 27 del Decreto 27.384/72, que señala: “La Dirección General de Cooperativismo podrá fijar normas y procedimientos contables destinados a los diversos tipos y subtipos de cooperativas”, facultad que, de hecho, no ha sido aplicada hasta ahora.

#### *f) Relación con el Estado: la vía institucional*

Habiendo sido mencionadas en la Constitución Nacional, declaradas “entidades de utilidad pública necesarias para el desarrollo económico y social” en la Ley 349/72, y mencionadas para ser “estimuladas” en su fortalecimiento por la Ley 423, que creó el Banco Nacional de Trabajadores, debe inferirse que la legislación paraguaya ya no considera las sociedades cooperativas como una mera modalidad del contrato mercantil. Esta actitud se refleja en dos criterios básicos: el control estatal de las cooperativas y la política fiscal respecto a ellas. El segundo ya se examinó en el punto anterior.

El control estatal de las sociedades cooperativas fue establecido a través de la línea institucional jerárquica que pasa por la Secretaría de Estado denominada Ministerio de Agricultura y Ganadería, creándose en éste una oficina especial con el nombre de Dirección General de Cooperativismo, la cual “cooperará estrechamente con el Ministerio de Educación y Culto y la Universidad Nacional de Asunción en la formulación de planes, programas de enseñanza, la provisión de material didáctico y la edición de textos y materiales de enseñanza” (artículo 85). La Dirección General de Cooperativismo tiene pues funciones que

abarcan desde las puramente burocráticas de contraloría y registro, de fomento, educación y difusión del cooperativismo, así como la de asistencia técnica.

Pero aun más allá de la vía institucional que pasa por la oficina ministerial, la Ley 349/72 establece que "El fomento del cooperativismo por parte del Estado se realizará a través de medidas tales como: a) el financiamiento por los bancos del Estado de programas de desarrollo de cooperativas; el otorgamiento de avales, descuentos y redescuentos de documentos de las cooperativas; b) la participación en la formación del capital de las cooperativas; c) la preferencia en el otorgamiento de concesiones de servicios públicos o de explotación de recursos naturales en igualdad de condiciones con otras empresas, y d) la asistencia técnica y las exenciones tributarias que más adelante se establecen".

Las normas que rigen el cooperativismo en el Paraguay se hallan contempladas en las medidas más generales, que son susceptibles de fomentar y poner en práctica el cooperativismo a través de las relaciones entre las sociedades y el Estado por la vía institucional. Si bien en la práctica no se puede exhibir logros significativos en este aspecto, sin duda ello no se debe a impedimentos legales.

#### 4. *Observaciones finales*

Del análisis literal de los textos legales que se ocupan de las sociedades cooperativas podría inferirse que en casi ninguna de las etapas de su formación, constitución y desarrollo se tienen previstos sus requisitos, modos, ni sus restricciones y facilidades. En este sentido, el instrumento legal que se analiza, así como su reglamentación, no podrían considerarse deficientes. Es cierto que se han mencionado las omisiones y las sobrenormatizaciones, factores que minimizan o potencian innecesariamente la intervención estatal, especialmente la de corte burocrático; sin embargo, se entiende también que el problema de la desarticulación de las trabas e impedimentos de origen legal es examinado y, por lo general, resuelto primero en esas oficinas burocráticas, no siendo necesario ni factible recurrir a la modificación de los instrumentos normativos. Es sabido a este respecto que una norma legal del tipo que rige a las cooperativas en el Paraguay no es buena ni mala en sí misma, sino que puede ser bien o mal formulada, omitida o aplicada. La experiencia nacional en 40 años de cooperativismo no ha recogido todo el estímulo estatal que se promete en los documentos públicos, pero tampoco se han hallado impedimentos insalvables derivados de la letra de los mismos.

No obstante, toda modificación de las disposiciones legales que rigen actualmente debiera ser el resultado de elaboraciones críticas efectuadas en el mismo seno de las sociedades cooperativas, mediante seminarios de estudio, investigaciones particulares y trabajos universitarios integrados, y no de la iniciativa personal de legisladores voluntaristas o de funcionarios emprendedores.

No debería soslayarse tampoco, el hecho de que una ley debe constituir una parte de un proyecto y no su origen. De esta manera, se podría evitar la resistencia burocrática, grave obstáculo para los niveles sociales más débiles, como por ejemplo, la existencia de textos exuberantes en buenas intenciones, que suelen ser creadores de expectativas, frustración y escepticismo.

Hay experiencias humanas que por su origen y circunstancias especiales permiten que el cooperativismo se desarrolle espontáneamente como el mejor régimen de trabajo y convivencia posible. Tal es el caso, por ejemplo, de las comunidades menonitas del Paraguay, que unidas por razones históricas y compartiendo un origen, una religión, una lengua, una cosmovisión y otros innumerables factores comunes, en un medio natural agreste, crearon sociedades cooperativas que funcionan en forma eficaz y exitosa. Sin embargo, éstas no pueden ser tomadas como referencia ni como meta, por el hecho mismo de sus irreproducibles peculiaridades.

No obstante, algunos de sus factores de éxito, como la utilidad íntegramente reinvertida, la disciplina laboral y la honestidad administrativa, no son caracteres excepcionales. La cuestión que ha de plantearse el legislador debería ser: ¿cómo se pueden fomentar estas virtudes sobre la base del contenido de una norma?; o tal vez, ¿cómo se puede asegurar que estas virtudes no se pierdan ante el primer éxito económico?

Resulta obvio que en el tema del cooperativismo la legislación constituye un asunto de importancia secundaria, y que más que regular, su intervención debe consistir en controlar, dejando que los factores educación y eficiencia económica tomen el papel protagónico. Las propuestas de desburocratización, por otra parte, son de hecho problemas de política y no de sistema jurídico normativo.

## C. CARACTERÍSTICAS DE LAS COOPERATIVAS

Toda tipología constituye un medio de ordenamiento que permite hacer resaltar aquellas características fundamentales que diferencian o identifican las unidades que forman un conjunto. En el caso especial de este estudio, el agrupamiento de las cooperativas en determinadas categorías permite además relacionar ciertas características básicas con formas peculiares de funcionamiento y procesos que afectan determinados grupos de organizaciones.

Existen algunos antecedentes respecto a la tipología sobre las asociaciones cooperativas. Una de ellas es precisamente la que se encuentra reflejada en la ley actualmente vigente y que se basa en la desarrollada por la organización. De acuerdo con esta ley, se reconocen cuatro tipos de cooperativas<sup>48</sup>: de producción, consumo, servicios y ahorro y crédito.

La tipología que se utiliza en este estudio para presentar una caracterización general de las cooperativas que funcionan en el país combina dos criterios: la localización geográfica y en tipo de actividad (producción, consumo, comercialización, ahorro y crédito, y otros).

De acuerdo con la norma legal vigente, las cooperativas pueden dedicarse a más de una tarea; sin embargo, un número importante de cooperativas, según las circunstancias, se convierten en multiactivas.

De acuerdo con su localización, las cooperativas se clasifican en dos categorías: urbanas y rurales. Las cooperativas son consideradas como urbanas cuando están ubicadas dentro del área metropolitana de Asunción y otras ciudades que al igual que la capital han alcanzado un nivel significativo de urbanización. A su vez y como lo indica su denominación, las cooperativas rurales son aquellas cuyas actividades se centran en la producción primaria y están integradas primordialmente por socios dedicados a ese sector económico.

### 1. *Las cooperativas urbanas*

En esta categoría se ha hecho una distinción entre las cooperativas localizadas en el área metropolitana de Asunción y las que estando en ciudades del interior, han alcanzado un grado significativo de desarrollo urbano<sup>49</sup>. En general, estas cooperativas se caracterizan por tener como líneas principales de acción los servicios y el ahorro y crédito.

En el caso de Asunción, cabe poner de relieve dos rasgos importantes: por un lado, la estrecha relación entre tipos de cooperativas y el estrato social predominante de sus asociados, y por otro, el alto grado de diferenciación existente entre las mismas.

En Asunción, las cooperativas de servicios están integradas primordialmente por profesionales; sus actividades se desenvuelven en dos campos principales: la presentación de servicios de sus propios asociados y el de ahorro y crédito. En el primer caso se trata de cooperativas de profesionales y en el segundo, de cooperativas sustentadas por sectores populares de barrios específicos. En cuanto a la composición social predominante en una y otra categoría de cooperativas, en el primer caso se observa un predominio de sectores medios propiamente tales y medios altos; en el segundo, de sectores medios propiamente tales y medios bajos.

Las cooperativas urbanas más antiguas ubicadas en el área metropolitana de Asunción se fundaron hacia la segunda mitad de los años sesenta por militantes de la Iglesia Católica de algunos barrios populares. Como ejemplos pueden mencionarse la Cooperativa de Ahorro y Crédito "San Cristóbal" del barrio Luis Alberto de Herrera, que fue organizada con apoyo de sacerdotes canadienses, y la Cooperativa de Ahorro y Crédito "Mburicaó" del barrio Recoleta.

La época de auge en términos de formación de nuevas cooperativas en el área de Asunción fue la década de 1960. En este período se fundó la Cooperativa de Ahorro y Crédito Universitaria, actualmente una de las más importantes, con 3 000 socios, aproximadamente. Tal circunstancia tuvo directa relación con el acelerado crecimiento económico que experimentó el país en dicha década, proceso que se reflejó muy directamente en la ciudad capital.

La marcada diferenciación entre las cooperativas es claramente perceptible al examinar la cobertura de socios y el capital y el ahorro, como puede apreciarse en el cuadro 1 del anexo. Nótese que dos cooperativas, la

<sup>48</sup> Actualmente 179 cooperativas se encuentran registradas en el Departamento de Cooperativismo.

<sup>49</sup> Debe tenerse presente que el criterio de *localización* significa, además del marco institucional que supone la división rural-urbana, el de *composición social*.



Universitaria y la COOMECIPAR, cuyos socios son preponderantemente profesionales universitarios (53.8% del total de socios), detentan 70% del total de capital y 80% del crédito.

Las cooperativas instaladas en otros centros urbanos del país son, por lo general, de ahorro y crédito, agroindustriales o multiactivas. La mayoría de estas últimas son, también, de producción y comercialización, a lo que se suman además otras actividades.

Las de ahorro y crédito en particular suelen contar entre sus miembros a agricultores medios del área rural cercana, pequeños comerciantes, funcionarios públicos, docentes, etc., que residen en el perímetro urbano. Tal es el caso de la "Cooperativa Ltda. Cnel. Oviedo", con asiento en la localidad de dicho nombre a 135 kilómetros de Asunción. En los últimos años, esta cooperativa ha logrado un alto nivel de participación de socios urbanos, fenómeno al que no ha sido ajena la creciente actividad económica centralizada en esta ciudad que dos décadas anteriores fue cabecera visible de la expansión de la frontera agrícola.

Las cooperativas multiactivas, que desarrollan actividades en el campo de la producción, el consumo y los servicios, también reúnen un amplio espectro en cuanto a la composición social de sus integrantes. Así, se suma a los estratos sociales mencionados antes (pequeños comerciantes, docentes y otros) el de los pequeños productores asentados en el área rural. Un ejemplo ilustrativo de esta situación es la de la Cooperativa "Caaguazú Pory Ltda.", que funciona en Caaguazú, una de las localidades más importantes en la zona de más reciente colonización.

Durante la década pasada, el agente de apoyo para la formación y consolidación de estas cooperativas fue la coordinadora del Programa CUNA/AID, que se abocó a una intensiva campaña de promoción del cooperativismo, principalmente para crear cooperativas de ahorro y crédito. En ciertas localidades, esta coordinadora contribuyó a la formación de nuevas cooperativas, mientras que en otras —como en Loreto e Itacurubí de la Cordillera— contribuyó a reactivar asociaciones preexistentes de este carácter o núcleos "precooperativos" fomentados por la Iglesia.

En las cooperativas agroindustriales suelen predominar los medianos y grandes productores, por lo que tienden a organizarse de manera empresarial. Por lo común, las empresas están integradas por productores que procesan sus productos en la ciudad. En tal caso, cuentan con la administración y mecanismos de distribución en el área urbana. Un ejemplo ilustrativo de este tipo de cooperativas es la cooperativa agroindustrial vitivinícola "Ideal Ltda.", en la ciudad de Villarrica. Entre los asociados se cuentan bodegueros, residentes en la ciudad y en el campo y productores de vid.

Las cooperativas de producción cuyos asociados pertenecen a estratos sociales más altos también se pueden organizar como multiactivas; algunas de ellas no sólo se dedican a la producción de varios rubros (soya, trigo, algodón, etc.), sino que proceden a la elaboración y comercialización de derivados. Un caso típico de una cooperativa multiactiva de esta clase es la cooperativa agrícola "Colonias Unidas Ltda.", de Itapúa.

Como ya se señaló, estas cooperativas que son de naturaleza más empresarial están ligadas a los grupos de inmigrantes, en particular menonitas, japoneses y germano-brasileños. Su peculiaridad es que se desarrollan en forma relativamente aislada, manteniendo sus pautas socioculturales tradicionales a nivel de la comunidad, pero con sistemas promocionales y administrativos muy eficientes y modernos en la ciudad.

La existencia y crecimiento de este tipo de cooperativas, que han articulado funciones localizadas en el área rural y urbana a partir de la década de 1970, refleja la naturaleza del proceso económico que experimentó el país durante ese lapso. Como es sabido, un aspecto resaltante de la economía paraguaya en dicho período fue la más estrecha vinculación entre ambas áreas, tanto a nivel regional como nacional.

## *2. Las cooperativas rurales*

En la actualidad la principal dedicación de las cooperativas localizadas en el área rural es la producción agrícola, aunque en su origen algunas se iniciaron como asociaciones de consumo. Se encuentran por lo general en zonas de escaso desarrollo urbano y baja densidad demográfica, lo cual supone serias dificultades para su articulación con localidades urbanas que les posibilite expandir sus actividades en términos de procesamiento de los productos. Estas cooperativas están situadas en las colonias, y por haberse establecido durante las dos últimas décadas, la totalidad de sus socios vive en las zonas rurales.

En los últimos años, ha habido una evidente declinación de las cooperativas rurales tanto en cantidad y volumen de asociados, como en aporte de capital.

Al iniciarse el movimiento cooperativo, hubo un manifiesto predominio de las cooperativas rurales,

tendencia que fue declinando paulatinamente durante los últimos años. Se han dado diversas explicaciones para este fenómeno. Por una parte, parece haberse debido al efectivo debilitamiento de ciertas capas campesinas, formadas por población autóctona, que fuera del impulso organizativo inicial —dado en gran medida por la Iglesia— prácticamente carecieron del apoyo necesario para afirmarse y progresar. En otro plano, se atribuye tal hecho al papel cada vez más importante que cumplen ciertas capas sociales urbanas para establecer organizaciones cooperativas de mayor alcance, que tratan de vincular a los grupos urbanos con los asentados en el ámbito rural. Precisamente, las dos cooperativas antes mencionadas —“Cnel. Oviedo Ltda.” y “Caaguazú Poty Ltda.”— constituyen claros ejemplos de esta tendencia.

#### D. FEDERACIONES DE COOPERATIVAS

En la actualidad funcionan dos federaciones de cooperativas, ambas con sede en Asunción: la Central Nacional de Cooperativas (CREDICOOP) que congrega a las cooperativas de ahorro y la Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), que congrega a las de producción, aunque muchas cooperativas son multiactivas.

##### 1. Central de Cooperativas de Ahorro y Crédito (CREDICOOP)

La CREDICOOP cuenta con un mayor número de cooperativas de carácter urbano con socios que residen y desarrollan sus actividades en las zonas urbanas estrictamente (Universitaria, COOMECIPAR, Mburicaó, etc.). También cuenta con un número de asociaciones a que pertenecen residentes de las zonas rurales y con actividades productivas en ese ámbito (Cnel. Oviedo, Caaguazú Poty, Itacurubí de la Cordillera, etc.). Finalmente, muy pocas están localizadas en una zona rural, como la Cooperativa de Loreto en el Departamento de Concepción.

La ínfima cantidad de cooperativas y socios estrictamente ligados al sector rural se explica, en el caso de CREDICOOP, por el hecho de que la actividad de ahorro y crédito supone un cierto desarrollo de la economía monetaria, por lo menos en cuanto al manejo de circulante, aspecto en que se aprecia la mayor restricción de la población campesina, sobre todo a nivel de pequeños productores.

En junio de 1985, CREDICOOP contaba con 50 cooperativas afiliadas: 16 urbanas, 26 urbano-rurales y ocho rurales. En cuanto a la cantidad de socios hacia diciembre de 1984, las cooperativas urbanas reunían un total de 10 979 socios, en tanto que el número de miembros de las cooperativas “agrícolas” alcanzaba a 13 885. De ese total, sólo 5 769 socios se definían como agricultores. En suma, sobre un conjunto de 24 864 socios, sólo 23.2% podía ser considerado como estrictamente campesino.

Un aspecto interesante de destacar es la declinación del número de socios agricultores en este tipo de cooperativas, tendencia que se destaca examinando los datos aportados por CREDICOOP en su *Memoria*, en la que se hace referencia tanto a los socios localizados en el “avance” rural como a los que se califican como agricultores. (Véanse los cuadros 2 y 3 del anexo.)

Comparando las tendencias manifiestas en los sectores urbanos y rurales, tanto en términos de número de socios como de aportes, se infiere que: a) el número de socios rurales disminuyó y su aporte pasó a ser inferior al de los socios urbanos; b) es cada vez menor el número y aporte de los agricultores en las cooperativas rurales; c) el ritmo de crecimiento de los aportes urbanos casi duplica al rural, y a su vez, éste es significativamente superior al de los agricultores, y d) la diferencia entre los aportes promedio de los socios urbanos y rurales se triplicó en el lapso de seis años.

Las federaciones cuentan con cooperativas que presentan diferencias en cuanto a su base social, y si bien en las cooperativas de CREDICOOP prevalecen los sectores medios propiamente tales y medios-bajos, existen cooperativas grandes que concentran gran poder económico y un importante número de socios.

En junio de 1985, cinco cooperativas de la CREDICOOP (COODEÑE, de la ciudad de Pilar, urbana y rural (U-R), Cnel. Oviedo y San Juan Bautista de esa misma ciudad (U-R), Ypacaraí, de la misma ciudad (U-R) ) representaban 10% del total y contaban con 9 215 socios, es decir, 36.4% del total; 769 653 000 guaraníes de aportes, equivalentes a 50.1% del total y 725 015 000 guaraníes de depósitos, esto es, 84.3% del total. En el caso de las cooperativas U-R, tres cuartas partes de los socios son urbanos. Sumando los aportes y depósitos, se alcanza a 62.4% del total, que equivale a 1 494 668 000 guaraníes.

Una manera de cuantificar el poder económico de estas cooperativas consiste en comparar las cantidades promedio del aporte de los socios. Cabe mencionar que si se comparan los totales designados en la *Memoria*

correspondiente a diciembre de 1984, con las cifras del informe del movimiento a junio de 1985, se puede coleccionar lo siguiente: el aporte promedio, en miles de guaraníes, alcanza a 67.4 para el total general y a 83.52 para las cinco cooperativas; a 50.6 y 70.02 para las cuatro urbano-rurales y a 88.7 para la generalidad y a 125.5 para la única cooperativa urbana.

La dirigencia de las cooperativas de ahorro y crédito ligadas a la CREDICOOP, en la gran mayoría de los casos está compuesta por maestros y pequeños y medianos comerciantes, si bien caben especificaciones. Esta composición se refiere a las cooperativas urbano-rurales y no comprende las de una base social específica, como las de maestros o profesionales exclusivamente. El predominio de este tipo de dirigentes se debe a que "la maestra o el maestro es la persona que ha enseñado a leer al socio y es persona de su confianza", como lo señaló un calificado informante. Por otra parte, el comerciante es la persona capacitada "para los números", esto es, habilitado en el manejo económico.

La composición social de los cuadros directivos no necesariamente refleja una representación proporcional del sector social de base; típico ejemplo es el caso de los agricultores, especialmente de los pequeños. La composición social de la cooperativa, además de incluir a maestros y comerciantes pequeños y medios, comprende a empleados públicos y privados, artesanos, profesionales, obreros. Este último grupo social sólo aparece significativamente en la Cooperativa de Ñeembucu (COODEÑE) de la ciudad de Pilar, que cuenta con 70% de asociados obreros pertenecientes a la fábrica textil más importante del país. Sólo en el caso de la cooperativa de Carapeguá, existe un claro predominio de artesanos.

Muy contadas son las cooperativas exclusivas, como las de maestros y profesionales, y se encuentran en las ciudades. Las primeras son las de Educadores de la Capital y la de Concepción, del Guairá, un sector de la ciudad de San Lorenzo, parte de Asunción. Las de profesionales son COOMECIPAR, de médicos civiles y familiares inmediatos, COOPERSAM, del personal de sanidad militar, COPACONS, de profesionales-empresarios de la construcción, y MUSETEC, de la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. Al interior de este grupo son poderosas económicamente COOMECIPAR y Universitaria, y la más débil la de los maestros, fenómeno que cabe atribuir a los ingresos de ambos sectores. Los maestros constituyen uno de los grupos peor remunerados. Un maestro público con dos turnos, mañana y tarde, gana menos que el sueldo mínimo. Los maestros que enseñan en instituciones del Estado constituyen más de 70% del total. En el otro extremo se encuentran los médicos y los universitarios, especialmente algunos profesionales como por ejemplo los ingenieros.

## 2. Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD)

Esta organización se fundó el 23 de agosto de 1975 y está integrada por 13 cooperativas. En agosto de 1979 afiliaba a 20 cooperativas con aproximadamente 5 000 socios, y en junio de 1985 contaba con 28 organizaciones y 8 000 socios, según estimaciones de la propia institución. No se ha podido establecer una mayor diferenciación entre las cooperativas rural-urbanas y las rurales, es decir, entre las cooperativas que producen en el campo y comercializan o procesan la producción en la ciudad. Un ejemplo es la cooperativa Colonias Unidas Ltda., que cuenta con una organización empresarial, socios con unidades productivas del tipo *farmers*, y con un almacén de consumo, administración y mecanismos de comercialización instalados en la ciudad.

Actualmente, sobre un total de 28 cooperativas afiliadas a la FECOPROD, sólo una podría ser considerada propiamente urbana; es la Cooperativa de Industriales Panaderos (COIPAN Ltda.) de la ciudad de Encarnación, con una significativa expansión en el último año. También la cooperativa Mboica'é Ltda., ubicada en los suburbios de la misma ciudad y dedicada a la producción de materiales de construcción podría ser calificada como urbana. Lo significativo es lo señalado precedentemente respecto de la hegemonía de las cooperativas de producción rural.

Al igual que con la CREDICOOP, un pequeño grupo de cooperativas concentra la mayor cantidad de socios y son las más poderosas económicamente. Si bien lamentablemente no fue posible acceder a información económica específica por cooperativas, se obtuvieron estimaciones sobre números de socios, lo que permitió formular algunas consideraciones sobre esta materia. El grupo en cuestión se encuentra afiliado a la FECOPROD desde sus mismos inicios y ha ocupado, y actualmente ocupa, cargos importantes en el liderazgo de la federación, en el Consejo de Administración, en la Junta de Vigilancia y en el Comité de Educación.

En junio del presente año, de un total de 8 400 socios, una sola cooperativa —Colonias Unidas—

contaba con 31% de los socios; otras dos con 38%, y una última de importancia con 12%. Todas ellas, cuatro en total, sumaban 81%. La cooperativa Colonias Unidas está formada básicamente por descendientes de colonos alemanes, austriacos y suizos; las otras tres por menonitas. Según la reglamentación de la FECOPROD, las cooperativas grandes, según número de socios, pueden tener un máximo de cinco delegados. Las cuatro cooperativas mencionadas poseen un total de 18 delegados, sobre un total de 43, equivalentes a 41.9%. Si bien la reglamentación disminuye su representación proporcional, su ponderación sigue siendo sustantiva.

La base social de las cooperativas afiliadas a la FECOPROD es de los sectores medio y medio alto, dedicados a la producción, industrialización, comercialización, etc.

La importancia de esta central de cooperativas queda de manifiesto si se tiene en cuenta, por un lado, que más de 75% de los ingresos por las exportaciones proviene de la soya y del algodón, y por otro, que es muy alta la participación de las organizaciones cooperativas afiliadas a la FECOPROD en la producción de estos rubros. En efecto, el cultivo de la soya se produce primordialmente en gran escala y por ende sus cultivadores son medianos y grandes propietarios. Por otra parte, el cultivo del algodón es realizado fundamentalmente por los pequeños productores de todo el país y las cooperativas no tienen una participación muy significativa e incluso, en algunos casos, lo que hacen es comercializar conjuntamente la producción de los pequeños productores.

La producción total de soya del país en 1983 y 1984 alcanzó a 650 000 y 747 000 toneladas, respectivamente. De dichas cantidades, a las cooperativas correspondieron 20% y 23.1%. A su vez, de dicho total correspondió a la FECOPROD 77% y 57%, con valores equivalentes a 4 016 y 30 231 millones de guaraníes, 228 157 y 319 934 toneladas, respectivamente. De esos totales, correspondió a las cooperativas 5.2% y 5.9%. La FECOPROD en particular contribuyó con 59.6% y 67.7%, cuya venta aportó 1 955 y 3 000 millones de guaraníes.

Si se comparan las cifras de los últimos años con las de 1978, se encuentra una favorable evolución o mantenimiento de la participación porcentual de las cooperativas y de la FECOPROD, a pesar del aumento de los números absolutos. En 1978 se produjeron 285 000 toneladas de algodón y las cooperativas, todas ellas de la FECOPROD, participaron con 2% de la producción total. En 1984 la producción llegó a 319 934 toneladas, de las cuales a las cooperativas correspondieron 18 770 toneladas (5.9%) y a la FECOPROD 12 707.3 toneladas (4%). Por otra parte, en 1978 se produjeron 330 000 toneladas de soya, correspondiendo 73 315 toneladas al conjunto de las cooperativas, 34 500 toneladas a la FECOPROD, es decir, 22% y 10%, respectivamente. En 1984, se produjeron 747 847 toneladas con 172 847 toneladas de participación de las cooperativas y 98 522 toneladas de la FEDOCROP, equivalentes a 23.1% y 13.2%, respectivamente.

#### E. COOPERATIVAS RURALES Y URBANAS: ESTUDIOS DE CASOS

Los estudios de casos comprenderán las siguientes variables: el origen histórico de la cooperativa en el que se destaca la función del agente externo en la creación de la organización; la ubicación geográfica y el tipo de cooperativa; la base social de la organización; los criterios ideológicos básicos y los recursos económicos. Se enfatiza la ubicación geográfica, la base social y el tipo de la cooperativa, y posteriormente se consideran los criterios ideológicos y los recursos.

De entre las cooperativas urbanas se estudian Mburicó Ltda. y Universitaria Ltda. Ambas están ubicadas en Asunción y se dedican al ahorro y crédito pero cuentan con una base social diferente. La primera tiene una base media baja y popular, en tanto que la segunda comprende a sectores medios de profesionales liberales. Una vez encontrados los elementos comunes y no comunes se analizan los datos a fin de indagar el éxito o fracaso obtenido y la medida del resultado final.

En cuanto a las cooperativas rurales, se presentan igualmente dos casos: la Cooperativa Colonias Unidas Ltda., multiactiva, con una organización marcadamente empresarial integrada por colonos de origen germano, y la Cooperativa Agrícola La Norteña, del Departamento de Concepción, formada por campesinado de nivel medio<sup>50</sup>.

<sup>50</sup>La Cooperativa Colonias Unidas Ltda., se dedica a la producción de varios rubros agrícolas; la Cooperativa La Norteña San Agustín Ltda., se dedica a la comercialización y a actividades agroindustriales.

### 1. *La cooperativa Mburicaó Ltda.*<sup>31</sup>

La cooperativa Mburicaó Ltda. se inició bajo la inspiración de la tarea promocional de la Iglesia Católica, basada en las encíclicas sociales, el Concilio Vaticano II y los documentos de Medellín, durante la segunda mitad de los años sesenta. Los trabajos realizados en el ámbito rural y urbano dieron lugar en muchos casos a organizaciones cooperativas que surgieron en barrios populares y en comunidades de campesinos pobres.

La base geográfica de la cooperativa era la parroquia de La Recoleta y los promotores iniciales y permanentes eran persona pertenecientes a las organizaciones de base de la Iglesia. Asimismo, a comienzos de la década de 1970 se integró a las tareas un promotor de CUNA/AID. La presencia de estos dos actores, Iglesia y CUNA/AID, señalan la importancia del agente externo en la formación de la institución.

En 1972 se fundó la cooperativa y su período de formación llegó hasta 1975. En 1974 contaba con 49 socios y sus aportes ascendían a 101 000 guaraníes. Luego hubo una etapa de auge y consolidación (1976-1979), que coincidió con el auge económico nacional y el cambio de un estilo de liderazgo paternalista-autoritario por otro más participativo, aunque siempre de carácter técnico-burocrático. En 1980 pasó por una pasajera crisis financiera y de liderazgo.

La cooperativa se articuló sobre la amplia y variada geografía económico-social de la parroquia de La Recoleta, que a su vez constituía el barrio de La Recoleta. Existían bolsones sociales definidos en el área: diferenciaciones que habrían de influir en la composición social de la organización. En efecto, en un inicio fueron los sectores medios los participantes; luego se expandió a los sectores medios bajos. Finalmente, ante la recesión económica nacional pareciera que nuevamente se evolucionó hacia la composición social original reduciéndose el número de socios. En 1981, de un total de 473 socios, 41.2% eran empleados (195), 35.3% eran artesanos, obreros y jornaleros (167) y 10.4% eran amas de casa. Lamentablemente, no se cuenta con datos actualizados, pero si se analiza el aporte promedio de los socios se pueden observar cambios; en efecto, en junio de 1985, la cooperativa tenía 416 socios con un aporte promedio de 62 757 guaraníes, y en 1981 contaba con 473 socios y un promedio de 18 340 guaraníes.

Se consideró necesario conocer la concepción que los socios y directivos tenían de la cooperativa para tener una guía orientadora de las acciones emprendidas y de sus efectos. En una encuesta realizada en 1981 más de 50% de los socios la consideró como "institución del bien común", "fuente de autoayuda y ayuda a los demás", y sólo 13.6% la definió como "lugar donde se ahorra y de donde se sacan créditos". Ya en esta época existía una mayoría perteneciente a los sectores medios bajos.

La encuesta mostró por otra parte, que los directivos ejercían un conflicto entre un liderazgo más empresarial que asistencial. Al imponerse la segunda tendencia aumentó significativamente el índice de morosidad, por la marcada flexibilidad en el otorgamiento de créditos coincidentes con el inicio de la recesión económica nacional.

De la tensión derivada de considerar la cooperativa como institución de servicio más que como empresa cabe deducir en primer lugar que la segunda modalidad puede traducirse en una política de créditos más restringida hacia los sectores más solventes y que una irresponsabilidad —en el sentido de no cumplimiento de obligaciones económicas de parte de los sectores más débiles— conduce a una crisis económico-financiera.

Asimismo, las visiones contrapuestas, en el caso estudiado, también reflejaron su actitud ante los beneficios de la cooperativa y sus asociados. La visión empresarial apuntaba a capitalizar la institución para lograr su permanencia y la obtención de excedentes significativos para sus asociados. La otra se inclinaba hacia la obtención de beneficios más inmediatos.

La cooperativa contaba con limitado capital, lo que no permitía a su vez disponer de personal técnico, tanto en términos administrativos como de promoción educativa. Por lo tanto, la institución tuvo limitaciones para su consolidación económica y para la educación, lo que redundaría significativamente en la participación.

Al carecer de recursos, no se disponía de personal técnico. Sin embargo, aun así, cuando se inició el conflicto de liderazgo, el escaso personal contratado estuvo sujeto a cambios muy frecuentes. Ello no ocurrió en los inicios cuando primó un liderazgo con criterios más técnico-burocráticos, concretamente, de carácter empresarial.

<sup>31</sup>El análisis y presentación de este caso se basa en el estudio de evaluación de Daniel Campos, R.D. y María C.B. de Campos, *Cooperativas Mburicaó*, Cooperativa Mburicaó/IAF, Asunción, 29 de septiembre de 1981.

Finalmente, es sabido que los problemas de educación, liderazgo y participación están íntimamente relacionados entre sí. La educación es fundamental para el funcionamiento, consolidación y crecimiento de la institución; el liderazgo para definir y alcanzar los objetivos de la cooperativa, y la participación del socio para lograr los objetivos de la cooperativa, consolidar el liderazgo y controlarlo indirectamente.

La educación y promoción cooperativistas suelen dar lugar a obstáculos significativos. Los principales son la falta de recursos para contratar personal calificado y la lentitud de sus resultados. En el caso de la cooperativa Mburicaó, las actividades educativas tuvieron asistencia escasa e irregular al comienzo. Posteriormente, la directiva o equipo promotor emprendieron una actividad voluntarista, aunque cayó en una concepción arcaica de la educación, esto es, en una concepción de emisor-maestro y receptor-alumno pasivo. Cuando se produjo el conflicto entre las dos concepciones de la cooperativa, ello también se reflejó en las propuestas educativas. Por una parte, en la visión empresarial, el educador se convierte en un promotor de ventas de la inversión cooperativa. Por la otra, se enfatiza al educador como comunicador y agente de participación exclusivamente, sin considerar especialmente la cuestión económica.

El líder, en la concepción de socios, debe ser responsable en el trabajo, esto es, no sólo debe ser líder de opinión sino también de acción; debe ser honesto, es decir, incorruptible; debe defender los intereses de la mayoría y ser apreciado por todos. Resulta significativo que no se incorporen en el modelo las virtudes de una mayor participación. Ello parece deberse a la existencia de una conciencia subalterna especialmente en los sectores subordinados y a relaciones autoritarias y paternalistas expresadas en vínculos caudillistas y de compadrazgo. Asimismo, el liderazgo requiere un costo social y personal que no todos pueden afrontar en términos de recursos económicos, o bien, renunciar a obligaciones personales y familiares.

En el caso de la cooperativa Mburicaó Ltda., el liderazgo, por lo menos en el caso de la gerencia siempre fue ejercido por individuos de los sectores medios altos (pequeños empresarios y profesionales liberales), a pesar de constituir proporcionalmente una ínfima cantidad (en 1981 sólo 3.4%). Por las causas anotadas la participación ha sido limitada. No existe tradición participativa ni tampoco parecen haber existido canales adecuados. En 1981 en una encuesta, preguntados los socios acerca de la finalidad principal de la Asamblea, 32.2% manifestó desconocerla y 49.2% dio una respuesta insuficiente. Si se tiene presente que la oportunidad clave mínima de participación ocurre en la Asamblea, cabe deducir que la gran mayoría está incapacitada para ejercer ese derecho.

## *2. La Cooperativa Universitaria*

La Cooperativa Universitaria (CU) se constituyó sobre la base de relaciones de orden social y no geográfico como en el caso anterior. Se fundó en Asunción, el 23 de septiembre de 1973 con 49 asociados y un aporte de capital integrado de 60 000 guaraníes. La CU surgió en parte al no encontrar espacio sus fundadores para integrarse en la cooperativa de los médicos. En este caso, no parece haber existido un agente externo significativo, pero sí un clima psicosocial favorable, ya que en esa época proliferaron las cooperativas urbanas y rurales.

Un explosivo crecimiento ha caracterizado a la CU desde su constitución hasta el presente, lo que la ha transformado en una de las cooperativas urbanas con mayor poder económico en este breve lapso. Al cierre del primer ejercicio (31 de agosto de 1974) ya contaba con 123 socios y 1 075 950 guaraníes de aportes; durante ese año concedió préstamos por un valor de 1 004 000 guaraníes. Al 31 de mayo de 1985, poseía 2 965 socios, contaba con 424 060 748 guaraníes de aportes y entregó 499 911 200 guaraníes en préstamos. En cuanto a los ahorros, al inicio en junio de 1978, contaba con 150 000 000 de guaraníes; actualmente dispone de 298 865 467 guaraníes.

La base social de la CU, como su nombre lo indica, se reduce a los profesionales que representan a los sectores medios altos. Los fundadores de la cooperativa fueron ingenieros, químicos, arquitectos y odontólogos y este tipo de profesionales sigue constituyendo una importante porción del total de socios. En julio de 1985, sobre un total de 2 814 socios (en total real son 3 160 socios, pero 364 (12.3%) son socios conyugales no considerados en este análisis), 15.8% (444) eran químicos, 13.3% (374) eran contadores, administradores, y contadores-administradores, 12.9% (362) eran ingenieros, 11.9% (334) eran odontólogos, 8% (226) eran arquitectos, 6.6% (185) eran abogados y 5.7% (161) agrónomos. Estos grupos profesionales representan 74.2%. Recientemente, la categoría de profesionales que más ha aumentado ha sido la de los contadores, administradores-contadores y administradores constituyen la categoría que más ha incrementado su participación. Esta tendencia es coincidente con el sustantivo aumento de los agregados de esta rama profesional.

El liderazgo de la CU no evidencia preeminencia sectorial en el Consejo de Administración que es el órgano directivo principal, en tanto que en la Junta de Vigilancia y Comité de Créditos se manifiesta la superioridad de profesionales contables. En efecto, en el Consejo de Administración hay socios fundadores y nuevos socios. Si se compara la directiva de los períodos 1983-1984 y 1984-1985, el presidente y el vicepresidente, en ambos casos, son los mismos, un odontólogo y un ingeniero respectivamente; igual cosa ocurre con el tesorero, que es un profesional contable al igual que el vocal; los suplentes también se repiten, un abogado y un bioquímico. El único cambio se registró en la Secretaría, en que un odontólogo fue reemplazado por un arquitecto. Sin embargo, esta cooperativa, por los recursos con que cuenta, tiene personal calificado que realiza tareas ejecutivas. Dispone de un profesional contable y administrador como gerente administrativo y de un abogado como gerente de operaciones.

Si bien no existe una encuesta u otro material semejante, se puede afirmar que la organización fue concebida como instrumento de autoayuda pero claramente se inspiró en criterios empresariales. El nivel educativo de los socios permitió una más fácil comprensión de la necesidad de contar con personal calificado y con capital para competir según las reglas del mercado.

De esta manera se ha procurado atraer a los socios con la imagen, cada vez más consolidada en la misma realidad, de que la cooperativa es una empresa que generaba beneficios a un costo ínfimo. El mayor beneficio consiste en su sistema crediticio, a bajo interés y con requisitos mínimos. Asimismo, la cooperativa cuenta con servicios de ahorro, a plazo fijo y a la vista. Una gran mayoría ha concebido la cooperativa como fuente de crédito barato, lo que explica parcialmente la escasísima participación de los socios en las asambleas u otras comisiones. Si se considera el elevado nivel educativo de los socios y su mínima participación se desprende que mayor educación, aun en sectores que pueden calificarse como carentes de conciencia subalterna, no supone necesariamente mayor participación. A manera de ejemplo, cabe mencionar que en la última Asamblea General Ordinaria de noviembre de 1984 estuvieron presentes aproximadamente 180 socios, que representan 70% del total de 2 589 socios registrados en agosto del mismo año. En asambleas anteriores, esa característica de no participación se había mantenido con márgenes de diferencia mínimos.

En términos económicos, la CU es una empresa exitosa, con capital y personal técnico, con socios y dirección responsables ante créditos y préstamos, que otorga beneficios evidentes e inmediatos. Su autonomía económica es tal que no depende de ayuda externa alguna; incluso, puede constituirse en apoyo para iniciativas cooperativistas.

### *3. Cooperativa Colonias Unidas Ltda.*

La cooperativa agrícola Colonias Unidas Ltda. (UNICOOP) constituye un paradigma de cooperativa exitosa. Es una de las cooperativas más importantes teniendo en consideración su volumen y actividades. Es multiactiva en cuanto a producción de distintos rubros y además es procesadora de sus productos, por lo que constituye una cooperativa agroindustrial. Su origen se remonta al 16 de noviembre de 1952, cuando se asociaron los granjeros, que eran colonos extranjeros de distintos distritos del Departamento de Itapúa.

El Departamento de Itapúa, situado al sudeste de la Región Oriental, limita con la Argentina, está separado por el río Paraná y situado cerca de la vía ferroviaria. En la época de fundación de la cooperativa el principal mercado era ese país y las únicas vías de comunicación las ya señaladas, el río y el ferrocarril. Actualmente existe una ruta internacional que comunica dicho departamento con el Brasil, principal comprador e intermediario de los granos internacionalmente demandados.

Los colonos extranjeros fundadores eran oriundos de Alemania, Australia o Suiza, principalmente. A la misma zona, aunque en épocas distintas, llegaron otros colonos de origen europeo y japonés, que establecieron cooperativas. Para esas colonizaciones, así como para la que dio origen a la UNICOOP se contó con el apoyo del Estado en distintas formas. Asimismo, desde un primer momento, se encaró la organización en estrictos términos empresariales, no sólo lo relativo a la administración de la cooperativa, sino fundamentalmente lo relacionado con los rubros demandados por el mercado internacional. Esta es la razón de que hacia las décadas de 1950 y 1960 se cultivara yerba mate y luego tung. Desde fines de los años sesenta las cooperativas se dedicaron al cultivo del trigo y fundamentalmente de la soya.

Actualmente, la UNICOOP contempla entre sus tareas "la comercialización, la producción agropecuaria, la adquisición de medios de producción agropecuaria, adjudicaciones de crédito y prestación de servicios". En otras palabras, es de producción, industrialización, crédito y consumo. Los rubros principales que se transan

o se procesan son la soya, el trigo, la yerba y el tung. Los dos primeros productos constituyen rubros fundamentales de exportación en el Paraguay desde mediados de la década pasada.

Los socios actuales son granjeros, del tipo *farmer*, que cuentan con suficiente tierra (70 ha como promedio en 1974); se dedican a cultivos orientados al mercado, especialmente de soya, y utilizan maquinaria y la mano de obra familiar, fundamentalmente. Por consiguiente la base social de la UNICOOP es el sector medio alto del área rural, aunque crecientemente vinculado a la ciudad. En ésta se procesan y administran los productos y se suministran ciertos servicios. En efecto, la UNICOOP cuenta con uno de los almacenes de consumo más importantes del país, "donde se compra desde una aguja hasta un tractor".

En consideración con lo anotado se puede constatar que desde sus inicios, la cooperativa tuvo una concepción empresarial. Actualmente, cuenta con un gran poder económico sin necesidad de apoyo externo, lo cual no significa que se haya excluido de federaciones como FECOPROD, que le prestan asistencia en materia de formación de líderes, programación de actividades, técnicas, etc., como lo señala la *Memoria 1984* de la federación mencionada.

La concepción de la cooperativa, así como su crecimiento, requieren la disponibilidad de personal técnico y la autonomía necesaria en sus áreas específicas. Asimismo, ya en su origen contaba con un mínimo de capital, que fue aumentando. Dentro del criterio empresarial, tanto socios como la misma cooperativa actúan con responsabilidad adecuándose a las reglas legales y burocráticas y a la competencia del mercado. Los beneficios tangibles son variados, evidentes y constantes. La política de pago de los precios de los granos según la cotización del día es uno de los atractivos más importantes, que incluso estimuló el ingreso de ciudadanos paraguayos a la cooperativa. Asimismo, se cuenta con crédito para diversos tipos de operaciones, acceso al almacén de consumo y retorno de excedentes.

Finalmente, a manera de resumen acerca de la importancia de esta cooperativa, se debe señalar el número de socios y su participación en la comercialización de la soya. La UNICOOP cuenta con aproximadamente 2 600 socios; si se tiene presente que FECOPROD cuenta con 8 400 socios, la primera posee 31% del total de socios. Sin embargo, por reglamentación interna de FECOPROD, la UNICOOP sólo tiene cinco delegados, como máximo, lo que representa 10% del total de delegados.

Por otra parte, en la producción de soya, que con el algodón constituyen 75% del valor de las exportaciones, la UNICOOP tiene una altísima participación. En 1983, 62% de lo comercializado por FECOPROD era de la UNICOOP; en 1984 alcanzó a 80% (2 474.5 millones de guaraníes y 3 551 millones, respectivamente). Incluso cabe notar que en 1983 del total comercializado por las cooperativas, 77% fue de FECOPROD y en 1984 bajó a 57%, pero la incidencia de la UNICOOP se mantuvo e incluso aumentó sustancialmente.

#### 4. *Cooperativa agrícola La Norteña San Agustín Ltda.*

La cooperativa agrícola La Norteña San Agustín Ltda. es un caso típico de una cooperativa rural pequeña. Está ubicada en Villa de San Pedro, en la zona norte de la Región Oriental, y en un área de relativo aislamiento y de menor desarrollo económico. Es un lugar de antiguo asentamiento ganadero, de economía de subsistencia y de nuevos asentamientos, por parte de colonizaciones llevadas a cabo por el Estado en las últimas décadas. No existe una preeminencia del minifundio sino más bien del campesinado medio.

Al igual que otras cooperativas, La Norteña se fundó luego de un trabajo de promoción llevado a cabo por la Iglesia Católica desde inicios de 1960. En efecto, fueron militantes de la Juventud Agraria Católica (AC) y de la Juventud Obrera Católica (JOC), en menor medida, quienes más trabajaron en la época precooperativa e incluso en sus inicios. Aun hoy no deja de tener singular importancia la Iglesia Católica como institución de apoyo a la cooperativa. Esta se fundó el 28 de agosto de 1967 en una compañía de Villa de San Pedro.

La Norteña San Agustín es una cooperativa agrícola dedicada a la producción y comercialización de productos agrícolas, que también otorga crédito de ayuda a la producción. El principal producto comercializado es el algodón. Teniendo presente la cantidad de hectáreas promedio de los socios (entre 10 y 20 ha), se puede calificar la base social como de campesinos medios en proceso de empobrecimiento ante la expansión de la economía de mercado. Estas unidades productivas cuentan con tierra suficiente, escaso capital, tecnología rudimentaria y una estrategia económica orientada a la satisfacción de necesidades de consumo.

El estudio en que se basa este análisis demuestra la preeminencia de relaciones sociales orientadas por valores afectivos y tradicionales sobre otros de carácter racional y legal, por una parte, y por otra, la



hegemonía de una producción familiar orientada a la satisfacción de necesidades, o sea al consumo y a la mantención de pautas tradicionales, y no al lucro más propio de una empresa. Por consiguiente, el criterio orientador de la cooperativa es la satisfacción de necesidades y no el lucro, tanto para los directivos como para los socios. Esta lógica es hegemónica porque: a) los cultivos de renta apuntan a la obtención de dinero para la compra de artículos de consumo y no para el lucro y la acumulación, que por otra parte aparecen como logros imposibles, y b) en el "plan" de producción de los socios se enfatiza el consumo familiar y no se realiza un análisis de costo-beneficio.

Las relaciones afectivas y tradicionales se imponen. Esto se observa claramente entre socios y dirigentes de la cooperativa y entre la cooperativa y los agentes externos. El gerente, personificación de la cooperativa, se transforma ante los socios en el "patrón", reproduciendo relaciones clientelistas, verticales y personalistas. Asimismo tampoco predomina el criterio legal y racional en el otorgamiento de los créditos. Incluso, siguen existiendo los deudores morosos. Por consiguiente, los socios no actúan responsablemente ante la cooperativa y ésta, ya descapitalizada, tampoco lo hace ante las instituciones financieras, proveedoras de insumos, créditos y préstamos.

La disponibilidad de recursos económicos o técnicos no supone actuar con una lógica diferente. Asimismo, se podría hipotetizar que aun en el caso de contarse con personal técnico mínimo, éste no tendría mayor autonomía en sus decisiones. Ante una solicitud de crédito probablemente importe más la imagen de un socio como persona trabajadora que un análisis de su capacidad de pago o del estado de su cuenta.

Un caso ilustrativo de los mencionados ocurrió ante una donación de la Fundación Interamericana que fue utilizada en créditos y en la compra de tractores. Ya se señalaron las consecuencias del mal manejo del criterio utilizado para el otorgamiento y reotorgamiento de créditos. Los tractores fueron utilizados sin planificación de costos y los productores agotaron su crédito en este recurso sin disponer de asistencia para tareas posteriores importantes. Anteriormente a la donación señalada, la cooperativa contaba con la asistencia del Banco Nacional de Fomento. Lo significativo es la gran importancia que tiene la ayuda externa en el desenvolvimiento de la organización cooperativa.

Finalmente cabe considerar los beneficios de la institución para los socios. Los beneficios son inmediatos pero sin mayor futuro ante la donación estudiada. Se utilizan los créditos y la asistencia técnica pero sin reposición de los recursos y sin que exista acumulación que permita mayores beneficios en el futuro.

En resumen, la cooperativa es considerada como una institución de ayuda, de asistencia, y no como empresa; los socios y el personal directivo tienen una actitud irresponsable —en términos de una lógica capitalista— entre sí y ante el exterior ante créditos y préstamos; cuando disponen de capital o de recursos técnicos no los utilizan adecuadamente, especialmente con criterios de costo-beneficio; asimismo, emplean los beneficios inmediatos de la cooperativa pero sin dar lugar a una acumulación que permita beneficios permanentes y acaso crecientes.

## F. COOPERATIVISMO Y PARTICIPACION

Al analizar el proceso de participación en las cooperativas deben tenerse en cuenta dos tipos de fenómenos fundamentales: el primero tiene que ver con las modalidades de participación predominantes en los diferentes tipos de cooperativas, y el segundo apunta a los propios actores. Además, para lograr una mejor comprensión de las conductas y actores involucrados en este proceso se requiere una contextualización del objeto en estudio. Esto permite caracterizar a los actores sociales colectivos en los diferentes marcos estructurales, e igualmente determinar las pautas generales de participación social y política.

En este estudio se procura examinar estos aspectos y suministrar algunos ejemplos extraídos de la consideración de algunos estudios de casos. Se trata de referir las modalidades de participación observadas en cooperativas de diferentes tipos y localización geográfica, de forma de resaltar en términos más concretos tanto las pautas de alcance más general como las especificidades.

### 1. *Incidencia de un contexto desmovilizador*

En el Paraguay es determinante la presencia del Estado como actor social, ya que éste tiene un control casi ilimitado de la sociedad civil. Tendencia que se ha mantenido e incluso consolidado en distintos ámbitos durante el último cuarto de siglo.

Tanto a nivel descriptivo como interpretativo se cuenta con un sinnúmero de estudios relativos a las

situaciones y factores que llevaron al extremo desequilibrio entre estos dos ámbitos de la sociedad nacional. Si bien no cabe aquí considerarlos, es importante hacer resaltar los rasgos más notorios de esta relación con el fin de contar con un marco de referencia adecuado que permita la comparación de procesos sociales más específicos, como sería el de la participación en las asociaciones cooperativas.

Lo sustantivo es, de todas maneras, que los grupos formados dentro de los límites de la sociedad civil se caracterizan por constituir actores sociales sumamente débiles y por consiguiente, carentes de las vinculaciones, recursos y capacidades para generar opciones alternativas viables en el contexto de una amplia movilización.

Además de su fuerte y compacto control político, el Estado dispone de la estructura y organización de un partido popular que se ha constituido en un valioso intermediario para cubrir el máximo espacio dentro de la sociedad civil. Asimismo, en el ámbito económico, el Estado ha acrecentado su poder y, de esa manera, ha logrado controlar un gran volumen de recursos económicos y de fuentes de empleo, mediante la expansión de la burocracia pública, las empresas estatales y ciertos sectores de la organización económica privada. En otros términos, en el caso del Paraguay nos encontramos ante un Estado que dispone de ingentes recursos económicos que permanentemente han sido utilizados con el propósito de afirmar un modelo político centralizador y un restringido margen de participación. En tal circunstancia, la dinámica social fuera del ámbito del Estado y sus espacios de influencia ha sido muy restrictiva y con escasa capacidad de avance autónomo.

La tendencia centralizadora y de control del Estado —aun cuando no llega a abarcarlas en su totalidad— constituye un factor presente en todo intento de surgimiento y actuación de cualquier tipo de asociación. El Estado combina una faz autoritaria con otra populista, lo que a nivel microsocioal —como sería el caso de los diferentes tipos de asociaciones civiles— se expresa en un tipo de liderazgo que comprende por lo general dos aspectos: a) la necesidad de una articulación con el Estado para garantizar una base de legitimidad, y b) un liderazgo que combina el poder autocrático con actitudes paternalistas.

## 2. Formas de liderazgo y participación

En el ámbito más ligado al accionar cooperativo, el Estado se manifiesta en forma directa e indirecta, puesto que una organización cooperativa debe ser reconocida por el mismo mediante resoluciones de la Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Asimismo, las federaciones de cooperativas requieren el mismo reconocimiento legal, lo que se puede considerar como medio de control indirecto.

En general existen en el país mecanismos formales de participación que encubren prácticas autoritarias, tanto en un nivel general como en áreas más específicas. Por otra, la plena participación está limitada a sectores más directamente ligados al liderazgo nacional y a quienes se desenvuelven en ese marco. En los sectores subordinados también es frecuente la concentración del poder en la dirección personal, pero sin que ello signifique que dichos sectores logren una participación destacable. El manejo autoritario del poder y la falsa apariencia de participación democrática tanto a nivel individual como social no resultan nada extraños a la cultura política paraguaya, pues está asentada en una larga tradición de autoritarismo.

Erradicar estas prácticas no resulta tarea fácil. Es más, en los comienzos de una organización cooperativa ha sido común que se comience con un liderazgo autoritario para convocar a personas e imponer las tareas. En una evaluación de la experiencia cooperativa rural con sectores subalternos se ha señalado que:

“... El tipo predominante de liderazgo en las comunidades rurales puede ser definido como de tipo autocrático y paternalista. Si bien es cierto que la naturaleza de la organización campesina que se pretende promover está caracterizada por la participación democrática, no debe buscarse la eliminación del tipo tradicional de liderazgo desde el inicio del proceso.

“Los líderes autocráticos y paternalistas tienen capacidad de convocatoria, lo cual es un ingrediente fundamental para la organización. Si se los reemplaza de inmediato, antes de que dicha capacidad de convocatoria se genere a partir de un liderazgo democrático institucionalizado el grupo pierde cohesión y fácilmente se desintegra”<sup>52</sup>.

<sup>52</sup>Centro Paraguayo de Cooperativistas, *Informe para el Seminario Internacional sobre Planificación y Desarrollo Rural Cooperativo*, Reñaca, Chile, 23 de octubre al 2 de noviembre de 1983, p. 3.

No se dispone de una caracterización de las cualidades que los socios requieren de los líderes de las cooperativas. Excepcionalmente se encuentran análisis de algunos casos. Por ejemplo, las características fundamentales de un líder para los "responsables y líderes zonales de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Mburicaó Ltda." son "la responsabilidad en el trabajo, honestidad, defender los intereses de la mayoría, aprecio de la mayoría, vocación de servicio, convencimiento de la causa que defiende y vivencia de los conocimientos del cooperativismo por su práctica de solidaridad y buena vecindad"<sup>53</sup>. Un análisis más detenido de tales cualidades puede explicitarse como sigue:

" 'Debe ser responsable en el trabajo', es decir, trabajador que sepa dirigir al mismo tiempo de acompañar en la acción, porque hay mucha gente que 'saben opinar muy bien, discursen y hablan realmente bien', pero en los momentos de 'poner el hombro' en una acción concreta no aparecen. Sin embargo, es importante también que sepa hablar (liderazgo de opinión) para aumentar la capacidad de convencimiento de arrastre pero que sea sólo apoyo y complemento de un liderazgo de acción.

" 'Honestidad': El líder tiene que cumplir su función de liderazgo sin caer ni transar con tentaciones prebendarias, orientándolas con miras a provechos y ventajas personales. Así, en base a estos lineamientos, se condena todo proceso de corrupción prebendaria y fraudulenta guiado por intereses personales en detrimento de la masa de asociados.

" 'Defensa de los intereses de la mayoría y vocación de servicio': En este punto, los socios responsables zonales habían puesto como modelo ideal de todo liderazgo la praxis evangélica de Jesús, siendo de esta forma el receptáculo de la confianza de la comunidad vecinal de la zona.

" 'Debe gozar del aprecio de todos': Esto precisamente como resultado natural de su conducta intachable, por la defensa que presta a los intereses de todos y por espíritu de servicio y solidaridad en su dinámica de relacionamiento con los miembros de la comunidad zonal y vecinal más amplia"<sup>54</sup>.

El texto antes citado no señala que sea requisito del líder permitir o estimular la participación. Sin embargo, en la experiencia de esa cooperativa urbana de barrio hubo cambios en el liderazgo gerencial precisamente porque el gerente de turno durante mucho tiempo asumió actitudes no participativas y por ende autoritarias. Un informante calificado describió el proceso de la siguiente forma:

"En un primer momento todos nos sentimos uno en la construcción de un proyecto común: la cooperativa. El manejaba todo entonces en base a sus conocimientos aunque lamentablemente no daba participación. No era abierto para que la gente participara. Personalmente, yo sentí una frustración, porque no permitía actuar.

"Cuando se decidió cambiar de presidente se hizo obedeciendo a una inquietud del grupo que integraba entonces el Consejo. El era inteligente y emprendedor y conocía el cooperativismo al dedillo, pero no daba participación a otras personas, él hacía todo. Se pensó, por otro lado, que él no podía ser siempre Presidente..."<sup>55</sup>.

Parece entonces que el valor de la *participación* está implícito en las aspiraciones de la masa de asociados y/o de sus líderes de base aunque no parezca mencionado por estos últimos en la enumeración de características. Se puede considerar la participación como un requisito nuevo, como fuerza emergente, pero sin la suficiente firmeza como para estar explicitada. Esta anotación conduce a hipotetizar sobre la existencia de una dualidad entre viejos y nuevos valores. La coexistencia anotada cobra mayor peso al analizar el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito Ojopoi de Piribebuy. Las características requeridas por los asociados se asemejan mucho a las presentadas en Mburicaó, pero también enfatizan más claramente nuevos valores. El texto pertinente es el siguiente:

"En palabras de uno de los entrevistados, el dirigente debe recibir el aprecio de la gente. Este aprecio a su vez tendría lugar cuando se trata de algún individuo que es calificado de conducta aceptablemente honrada, desde el punto de vista moral.

<sup>53</sup>Véase "Acta del Comité de Educación del 31 de marzo de 1981", citado en D. Campos y María C.B. de Campos. *op. cit.*

<sup>54</sup>D. Campos y María C.B. de Campos, *ibid.*, pp. 103-104.

<sup>55</sup>*Ibid.*, pp. 103-104.

“Que sea trabajador, es otra de las características que el dirigente debería reunir. Lo peor es que éste sea perezoso, que no se comunique —o lo haga en muy escasa medida— con los socios. (No participa —comunica— a sus gentes lo que se habló en la reunión). Es más, en ocasiones suele suceder que el dirigente pretende situarse en la posición de una autoridad, en una instancia de ‘superioridad’ y ‘jerarquía’.

“... la opinión de unos de los entrevistados ... alude y relaciona entre sí a atributos sumamente relevantes. La honestidad y la abnegación no son suficientes; además, el dirigente ideal debe tener alguna instrucción, ya que la cooperativa es una institución que opera a través de una lógica burocrática. Estos son atributos inspirados en factores culturales acordes con el modelo organizativo que se intenta implementar con la cooperativa promocionada. Por el contrario, los mencionados en los puntos precedentes —en principio— son propios de la cultura campesina, aunque sus incidencias hayan disminuido en el curso del tiempo”<sup>56</sup>.

### 3. Comunidad y participación: la experiencia menonita y japonesa

En el análisis sobre participación en las cooperativas merece especial estudio el caso de los menonitas y japoneses, porque la cooperativa no es una opción en la vida de los ciudadanos de esas comunidades, sino que constituye el eje central de la vida comunitaria. La posibilidad de disenso en el seno de esas sociedades, y por ende con la organización cooperativa, es mayor en el caso de los japoneses. La compulsividad, mayor o menor, para pertenecer a la cooperativa constituye una diferencia radical con respecto a las experiencias de las cooperativas integradas por paraguayos.

Normalmente una colonia menonita comprende un número variable de aldeas, las que reúnen entre 10 y 15 familias que se agrupan en torno a un núcleo urbano aldeano. Existe tal identidad entre socios y colonos que en la Asamblea General se elige el Consejo para el orden público de la colonia y el Consejo de Administración de la cooperativa. En el caso de dispersión geográfica de socios el proceso electoral de selección de candidatos y votación puede durar hasta varios meses. Los mecanismos concretos se señalan así:

“... Por intermedio de los representantes de cada región y de las autoridades de cada aldea, la Junta de Vigilancia de la Cooperativa hace llegar a cada socio un sobre con un papel en blanco para proponer al candidato; tras seleccionar a los candidatos con mayor número de votos, comienza de nuevo un proceso electoral para nombrar definitivamente a los miembros de los Consejos.

“Tal sistema expresa una participación activa y pasiva en niveles que van desde la aldea, a la región y al núcleo central de la comunidad y de la cooperativa. Si algunas autoridades de aldea cambian todos los años, permanece el asesoramiento de un consejo estable durante tres años.

“Nada sorprende que en las colonias y cooperativas menonitas cuando algunos dirigentes alcanzan cargos de responsabilidad ya cuentan con experiencia, y se han sentido asesorados por la experiencia de toda la comunidad.

“Poco acecha el peligro de un guía improvisado, con fuerte personalismo. La competencia va adquiriéndose gradualmente en el ámbito de la aldea, de la región, o de la colonia en conjunto. En cada ámbito los socios no adoptan esas decisiones propias del profesional contratado como gerente o que desbordan la experiencia y conocimiento del socio”<sup>57</sup>.

En otras palabras, en la cooperativa se articulan los vínculos religiosos y económicos de los individuos. La cooperativa es inmanente a la organización sociocomunitaria y a la identificación religiosa<sup>58</sup>. Asimismo, el cambio en la cooperativa y en la vida social es regulado estrictamente y no existen alteraciones en las orientaciones ni rupturas generacionales en el liderazgo. La cooperativa se transforma en un factor dinámico de la modernización y únicamente en este sentido se constituye en un agente de cambio social.

Otra experiencia colonizadora y cooperativa semejante ha sido la de los japoneses. Estos difieren de los

<sup>56</sup>Luis A. Galeano. *Ensayos sobre cultura campesina*, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Asunción, 1984, p. 118.

<sup>57</sup>Rafael Carbonell de Masy, *op. cit.*, p. 30.

<sup>58</sup>“Los socios participan en las asambleas generales y en los diversos comités (de crédito, de educación, etc.). En algunos comités de la cooperativa, como el comité de educación, participan no sólo los socios, sino además representantes de la comunidad de la Iglesia menonita y de los profesores”. (Véase Carbonell, *ibid.*)

menonitas en que sus cooperativas poseen menor número de socios, disponen de menor extensión de tierras y, en general, la organización social carece de rasgos tan uniformes en la vida comunitaria y en la organización cooperativa. Los japoneses se destacan por el uso intensivo de la tierra, especialmente en la producción hortifrutícola, en la avicultura y en la elaboración agroindustrial.

Una semejanza fundamental en ambas experiencias es la orientación empresarial de la producción, en tanto que la diferencia sustantiva es la mejor integración de la colonización japonesa al medio social paraguayo. En efecto, la aculturación —o asimilación de una cultura externa a la propia— ha ocurrido paulatinamente. Este proceso se inició ya en 1936 con motivo de la primera inmigración. El grupo inicial se encuentra actualmente más integrado que los posteriores, llegados en la década de 1960. También ha habido un caso de aculturación más acelerada en quienes se ubican en las cercanías de Asunción.

En las colonias japonesas la asociación cooperativa carece de la compulsividad menonita. El colono japonés se integra a la cooperativa por razones de conveniencia económica e identidad cultural, aunque sin el componente religioso como en el otro caso. Resulta difícil para el agricultor paraguayo integrarse a la cooperativa japonesa por razones culturales o económicas, por el régimen de adquisición de tierras y por la disponibilidad de recursos financieros. Cabe notar que la cooperativa no es el único espacio de actuación económica del colono. Sin embargo, por su intermedio, se atiende con eficiencia y se facilita la producción y comercialización de una amplia gama de productos, y significa una oportunidad de empleo para hombres y mujeres durante todo el año.

La organización cooperativa creció en número y actividades hasta el momento en que se tornó difícil la comunicación entre la cooperativa y los socios. A nivel regional se estructuraron organizaciones, e incluso se llegó a contar con una federación zonal de cooperativas, como la Central de Cooperativas Agrícolas de Itapúa Ltda., ubicada en la ciudad de Encarnación<sup>59</sup>. En la cuestión participativa, es importante considerar la base social homogénea (pequeños y medianos empresarios agrícolas) y el reducido número de socios.

La participación es relativamente intensa. Como factores facilitadores convergen elementos tales como el reducido número de socios, la educación constante y los intereses económicos. La educación cooperativa y la técnica son constantes en la vida de la cooperativa. Los fondos para educación son utilizados concienzudamente por la organización que, a través de sus socios, participan activamente en el centro cultural de la comunidad. Para las decisiones económicas, que siempre buscan innovaciones que signifiquen optimizar los recursos, se da una participación activa que supone planificación, ahorro e inversión. Asimismo, se flexibilizan diversos mecanismos con vistas al objetivo señalado, y así por ejemplo, los de la cooperativa pueden pasar a una administración privada. La cooperativa determina el nivel de aporte en porcentajes de la producción entregada. Además, dedica 90% del 4% retenido para inversiones. En otras palabras, el socio aporta significativamente a la organización empresarial, pero ésta se demuestra rentable y justifica su permanencia y aportes<sup>60</sup>.

Al igual que la cooperativa empresarial menonita, la japonesa constituye un factor modernizador, agente de cambio social en el sentido explicitado en la exposición. Así, se altera la estructura social en términos de agudización de las diferencias entre sectores sociales.

#### 4. Cualidades y sujetos de la participación

En relación con la participación, dos son las hipótesis principales: a) los mecanismos de participación formales como los establecidos en los estatutos son tan sólo eso y no reflejan procesos reales de liderazgo y participación selectiva; b) los sujetos de la participación son preferentemente sectores urbanos y rurales medios, siendo los grupos del campesinado y del estrato más bajo (medio bajo) quienes menos participan.

En la cooperativa Mburicaó, como se señaló anteriormente, participan principalmente las personas de sectores más elevados, es decir medios, como profesionales liberales o comerciantes, quienes tendrían mayor educación y hábitos para la utilización de recursos formales, como lo señalan las actas asamblearias. Asimismo, deben considerarse vínculos informales que también tienen ponderación. En efecto, compadrazgo, caudillismo y clientelismo, no pueden sino reforzar el rol "natural" de dirigente de aquellos sectores

<sup>59</sup>*Ibid.*, p. 35.

<sup>60</sup>*Ibid.*, p. 35.

sociales que por su formación pueden conocer y utilizar los mecanismos de participación. Una tradición histórica de conciencia subalterna no deja de estar presente en lo señalado.

Por otra parte, como ya se anotó, la Cooperativa Universitaria (CU), está integrada por profesionales liberales que componen los sectores medios propiamente tales y medios altos. Aunque se pueda presumir que los miembros de estos sectores probablemente puedan participar más, la realidad no es así. Tampoco puede aplicarse a este caso la explicación de una conciencia subalterna del grupo. Desde esta perspectiva, el contexto general desmovilizador se complementa con los servicios económicos que brinda la CU. En efecto, se puede percibir que para muchos socios la cooperativa es solamente una fuente de crédito barato y de otros servicios financieros y, por consiguiente, no existe una correlación mecánica entre nivel educativo y nivel participativo.

En relación con la participación de campesinos, el único trabajo en que específicamente se estudia ese tema es el de Galeano y Campos en dos cooperativas, Cnel. Oviedo Ltda. y Ojopoi<sup>61</sup>, cooperativa rural, también multiactiva. Los criterios de selección de ambas cooperativas fueron<sup>62</sup>:

- a) Vigencia de situaciones diferentes, especialmente en lo referente al uso y tamaño de la tierra. Así, se optó por una cooperativa que por una parte funcionaba en una región de colonización y por otra estaba localizada en una zona de minifundio de antiguo poblamiento campesino.
- b) Tamaño de las cooperativas, en cuanto al número de asociados y por lo tanto, el rango diferente del capital integrado. En este sentido, se escogió una cooperativa grande con más de 2 000 socios, y otra pequeña con menos de 100 socios.
- c) Tiempo de funcionamiento: una con más de 10 años de actividad y otra con unos cinco años aproximadamente.
- d) Composición social de la masa societaria: se previó que una de las cooperativas estuviera constituida simultáneamente por sectores urbanos y sectores rurales, y que la otra estuviera integrada exclusivamente por sectores rurales (campesinos).
- e) Especialización de servicios: se optó por una que hubiera sido desde su origen sólo de ahorro y crédito, y por otra que hubiera sido mixta.

En el caso de Ojopoi se cuenta sólo con campesinos. Constituyen mayoría los campesinos medios (46%) y minifundistas (42%). Al igual que en el caso anterior, por un lado, el crédito fue la razón asociativa (60%), y por otro, las relaciones familiares y vecinales cobraron mayor importancia para vincularse a la organización en los sectores económicamente más débiles.

Otros dos factores que condicionan la participación son: educación y experiencia previas. En Cnel. Oviedo el promedio de años de escolaridad es de 4.2 y es de más de 4 en los sectores más altos. En Ojopoi el promedio es de 2 y los estratos medios se aglomeran hacia el extremo superior. En otras palabras, en las cooperativas rurales los miembros tienen menor escolaridad que en las urbanas y en ambos casos los sectores medios o altos poseen mayores años de estudio. 17.3% de los socios rurales de Cnel. Oviedo tuvo experiencias previas en comités de agricultores y vecinales (proescuela, procamino, prooratorio, etc.). Asimismo, fueron los agricultores más consolidados quienes participaron en dichas comisiones. Por otra parte, en Ojopoi —compuesta exclusivamente por campesinos— sólo 5% participó en experiencias previas y nuevamente fueron los campesinos más acomodados la mayoría de los participantes en comités vecinales y comités de agricultores. En principio, se podría señalar que cuanto mayor es la participación las cooperativas pueden representar más intereses sectoriales (formación de comités de agricultores), mientras que cuando es menor, la participación es más general (formación de comités vecinales).

Los antecedentes anotados, que parcialmente reflejan la totalidad social cooperativa, constituyen factores que han de influir en la actitud de los socios ante la participación y que han de definir quiénes serán los sujetos de la real participación. Ya en términos formales el primer elemento de análisis es la Asamblea

<sup>61</sup>Esta es una limitación del estudio por cuanto una de ellas es urbano-rural y en el trabajo de referencia se consideran únicamente cooperativas de ese carácter.

<sup>62</sup>Sobre la base de los criterios mencionados fueron elegidas la Cooperativa Coronel Oviedo Ltda., asentada en la ciudad del mismo nombre y cabecera departamental, y la Cooperativa Ojopoi Ltda., asentada en la colonia localizada en el Departamento de Cordillera. En este punto, cabe señalar que la selección de estas cooperativas se fundamentó asimismo en el bagaje de conocimientos disponibles sobre la experiencia histórica de ambas cooperativas.

General, por ser el nivel decisorio más importante. Desde el principio aparece como un espacio de difícil comprensión para el campesino.

Para la participación asamblearia se requiere conocer los estatutos. En la encuesta se dividieron las respuestas en: estatuto conocido en gran parte, parcialmente conocido y desconocido. Los resultados respectivos fueron para Cnel. Oviedo, 19%, 60% y 21% y para Ojopoi 15%, 50% y 35%. En otras palabras, los campesinos que nada saben de los mecanismos formales son mayores en un área más rural que los ubicados en áreas cercanas a la ciudad. Asimismo, su participación se reduce a que "sólo aplauden y votan"; en Cnel. Oviedo, con clara hegemonía urbana de clase media, sólo 10% de los campesinos presentó propuestas en la Asamblea anterior y 25% en el caso de Ojopoi.

Dentro de una visión de conjunto de la asamblea caben dos conclusiones parciales: a) existe una mayor participación cuanto más alto sea el nivel socioeconómico del participante y la participación suele ser mayor cuando se trata de aspectos económicos puntuales, y b) los estratos medios y bajos usualmente aceptan las mociones sin discusión y por aclamación. Los miembros de los estratos altos discuten los temas aunque muy limitadamente. Al respecto cabe recordar la escasísima participación en la CU, lo que demostró la tendencia a la no discusión y participación aun de personas pertenecientes a los estratos superiores.

Otra manera de aproximarse al problema de la participación campesina es por medio del análisis de las comunicaciones entre dirigentes y dirigidos. 60% de los encuestados afirma que esa relación existe. Por otra parte, existen contactos entre los socios según una mayoría (90%). Con respecto a la percepción de la participación campesina, éstos afirmaron que "participan mucho" (58% de los encuestados de Ojopoi y 36% de los de Cnel. Oviedo). En este último caso ha tenido importante ponderación la hegemonía urbana ("son los socios de la ciudad los que toman las grandes decisiones" en 42% de los casos).

La principal explicación de la limitada participación de los campesinos de los sectores más bajos es la subvaloración de sí mismos ("los campesinos somos ignorantes"), extensivo a miembros de los sectores medios. Una segunda razón es la falta de educación cooperativa. Los dos factores señalados pueden explicar la conciencia subalterna mencionada anteriormente, basada en una histórica subordinación interiorizada en la conciencia y reforzada por la ausencia de canales participativos.

En resumen, los elementos que han facilitado la participación campesina en las cooperativas estudiadas han sido: a) la experiencia previa de los socios en organizaciones de base cara a cara; b) el hecho de que, si bien especialmente los pequeños productores tenían dificultades para manejar el idioma español en forma oral y escrita, contra toda presunción, el nivel de educación formal no fue determinante para su participación en las asambleas (en el caso de la Colonia Ojopoi, por ejemplo, fue masiva la participación de minifundistas para la destitución de un líder autoritario y caudillesco); c) la extracción social, que fue el elemento clave para explicar la participación. Si bien algunos miembros de los sectores más bajos pueden participar con peso cuantitativo, no ejercen o no producen liderazgos propios. En este caso fueron los campesinos medios y altos o algunos empresarios agrícolas quienes, a pesar de su menor número, presentaron la mayoría de las mociones, incluidas aquellas apoyadas por los pequeños agricultores; d) la Asamblea, más que un acto de participación democrática, constituye un acto determinado por los distintos estilos de liderazgo dominante, y e) lo más significativo, y que ya se ha esbozado, es la preeminente participación de la capa media del campesinado en las cooperativas rurales analizadas.

La participación en una cooperativa de producción agrícola pequeña no difiere de las pautas generales. Para ilustrar este caso cabe citar el ejemplo de la cooperativa agrícola La Norteña San Agustín Ltda., de San Pedro del Ycua Mandiyú, localizada en la zona norte de la Región Oriental. Tampoco existe mayor participación de los socios en esta cooperativa<sup>63</sup>. Aunque la Asamblea General y otras instancias formales constituyen mecanismos de participación, en términos reales, las pautas tradicionales de clientelismo se repiten.

Para los socios la cooperativa se personifica en el gerente, quien a su vez, es un patrón. La imagen que se tiene del mismo reproduce en el espacio social de la cooperativa las relaciones patrón-cliente del exterior, patrón-comerciante-acopiador y hasta caudillo político. Por consiguiente, el clientelismo no supone participación y las relaciones verticales y personalistas permanecen por sobre los acuerdos o las relaciones formales escritas y reconocidas, como son los estatutos.

<sup>63</sup>La base de información de esta parte del análisis es el texto de la Memoria de Licenciatura de Raimundo Vega (1985), única fuente disponible sobre el problema.

Precisamente en el trabajo utilizado se afirma la preeminencia de las conductas orientadas por valores afectivos-tradicionales por sobre los valores racionales legales. Esta hegemonía impregna las relaciones sociales internas y por ende también la participación. Las relaciones paternalistas, en el caso de la cooperativa, no son necesariamente relaciones autoritarias, pero lo significativo sigue siendo la no participación.

Finalmente, en el análisis comentado se resalta la ausencia del trabajo educativo de parte del comité respectivo. Esta carencia refuerza las relaciones tradicionales no participativas. Incluso, cabe afirmar que aun cuando se realicen cursos y seminarios correspondientes sobre el tema, será difícil erradicar las pautas dominantes que se asientan en siglos de empirismo campesino, que no está circunscrito al mismo, como se lo puede apreciar en otros contextos como el de la Cooperativa Universitaria.

Por tanto, para los asociados, la cooperativa es una institución económica independiente cuyos intereses no se funden ni se identifican con los de la administración económica familiar de los socios. Aun más, con la personificación de la institución en la persona del gerente, el socio asimila esa figura a la del "patrón", traspasando sus características al gerente. El patrón generalmente es el acopiador-almacenero y el que da crédito en dinero en momentos de apremio, y la relación patrón-productor campesino se denomina de "ayuda", por lo que la cooperativa, reproduciendo el esquema en la imagen campesina, es una institución que proporciona "ayuda".

La cooperativa como institución se identifica con el gerente, y éste es reconocido como el "patrón". Las relaciones que se establecen entre el gerente y los socios son de carácter personal y generalmente están cargadas de marcado paternalismo. El "patrón" constituye dentro de la comunidad campesina una entidad típica (otorga diversas formas de crédito: alimento, dinero, insumos). Para el campesino, se entiende esta relación como un sistema de "ayuda" por parte del patrón para la satisfacción de diversos tipos de necesidades. Esta relación, más allá de la institución de la "ayuda", constituye el vínculo entre la economía campesina de subsistencia y la economía del dinero, del mercado. Es el ámbito en que se da el contacto y la interrelación entre dos sistemas esencialmente diferentes, según los cuales el campesino busca la satisfacción de sus necesidades inmediatas y el intermediario busca el lucro mediante la apropiación de la plusvalía.

La cooperativa, en la persona de su gerente, pasa a ocupar el sitio del "patrón" en la relación de los campesinos, y el vínculo que se establece adquiere las características del sistema de "ayuda". Se produce así una traslación de roles que conservan su sentido tradicional.

## G. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS

### 1. Incremento del número de socios

Uno de los problemas habituales en las cooperativas que no se encuentran plenamente consolidadas es la dificultad para aumentar el número de socios. Por el contrario, en aquellas que han experimentado un margen apreciable de progreso y afirmación, suele llegarse incluso a la limitación temporal de la admisión de nuevos socios, como asimismo a la disposición a aceptar sin restricciones a postulantes a socios, apelando inclusive a campañas de reclutamiento. El incremento del número de socios provenientes de los sectores sociales más pobres tropieza con las limitaciones de sus recursos económicos.

En segundo lugar, puede mencionarse el "desconocimiento de la existencia de la cooperativa o la carencia de un programa educativo de parte de la organización".

En tercer lugar cabe mencionar la falta de estimulación que se traduce en fenómenos que Luis Galeano ha denominado "deseducadores"<sup>64</sup>. Por ejemplo, esta última situación fue descrita en el estudio de la Colonia Ojopoi, donde la cooperativa concedió créditos tanto a los socios como a los que no lo eran. De esa manera, muchos agricultores, al usufructuar los mismos privilegios que los asociados, consideraron superfluo e incluso oneroso incorporarse a la cooperativa.

### 2. Los programas educativos

Se plantean dos cuestiones básicas en cuanto al factor educativo: por un lado, la educación cooperativa en sí, y por otro, la formación y/o asistencia técnico-burocrática. Las dificultades en ambos planos se dan en la medida de la magnitud de la masa societaria y su grado de heterogeneidad. De todas maneras, se ha demostrado que la

<sup>64</sup>Luis A. Galeano, *Ensayos sobre cultura campesina*, op. cit.



educación cooperativa en sí es la que presenta el mayor margen de dificultades. Esto se debe a que muchas veces la educación constituye un elemento de consolidación, que por consiguiente actúa cuando la cooperativa puede recurrir a servicios profesionales externos más eficientes y especializados. Por otra parte, la educación es el punto de apoyo y avance de la organización cooperativa, y la clave de ella consiste en "el requerimiento de traducir el concepto de cooperativa en un lenguaje apropiado a la cultura campesina"<sup>65</sup>. La misma apreciación, aunque con diferencias de contenido, es la que sostienen muchos líderes de las cooperativas urbanas.

La cuestión educativa es reconocida siempre por directivos y miembros de las cooperativas como prioritaria. Sin embargo, resulta difícil evaluar el alcance y los resultados de los esfuerzos hechos por las organizaciones cooperativas debido a que no se dispone de estudios, descripciones o datos sistematizados sobre lo realizado en ese campo. Quizás la única excepción es la de un grupo de cooperativas urbanas de ahorro y crédito localizadas en Asunción y sus alrededores, que estructuraron un Comité de Educación que además de disponer de un boletín informativo, ha emprendido un programa conjunto para cubrir este aspecto del desarrollo cooperativo<sup>66</sup>. En dicho boletín se examinan además las necesidades y expectativas surgidas en la masa social.

De acuerdo con este comité las posibilidades fueron definidas de la siguiente manera: a) la educación de los socios; b) la preparación de material educativo; c) la educación de los dirigentes, y d) la educación de los funcionarios. Estas necesidades fueron reconocidas por todas las cooperativas como prioritarias, independientemente del número de socios, del tipo de cooperativas y de la capacidad económica<sup>67</sup>.

Finalmente conviene hacer presente que la educación cooperativa no se limita a la cooperativa en particular, sino que también constituye una preocupación central en las federaciones de cooperativas. En las memorias tanto de FECOPROD como de la CREDICOOP, se explica fehacientemente el interés y la preocupación por lo educativo.

### 3. *Los problemas técnico-económicos*

En el seno de FECOPROD y de la CREDICOOP, las dos centrales de cooperativas, se ha venido insistiendo durante los últimos años respecto a la significación de las cuestiones técnico-administrativas. Según Villalba Giménez, en el caso de las cooperativas urbanas, el problema se concibe de la manera siguiente: a) el control interno se vuelve una necesidad imperiosa para las cooperativas grandes (más de 60 millones de guaraníes de activo); b) la búsqueda de nuevos servicios es considerada como una necesidad normal prácticamente en todas las cooperativas; c) la información sobre aspectos legales y de mercado es una necesidad normal para las cooperativas medianas (de 30 a 60 millones de guaraníes de activo) y también para las grandes, pero no constituye problema para las pequeñas (menos de 30 millones de guaraníes); d) el mantenimiento de un sistema contable al día es un problema que se agudiza en la medida que la organización incrementa su tamaño y operaciones; e) la auditoría es considerada como una necesidad normal para todas; y f) la necesidad de contar con recursos informáticos se aprecia en las cooperativas medianas y grandes. Únicamente la promoción de préstamos no es percibida como una necesidad por las diferentes categorías de cooperativas<sup>68</sup>.

### 4. *Cooperativas y participación*

Hasta el presente, las cooperativas no han constituido canales de participación democrática, en el sentido de que no han tenido una presencia amplia de los asociados en las instancias políticas previstas por los estatutos, como tampoco en otras actividades económicas, por una actitud que responde más bien a condicionamientos socioculturales. La movilización de estos sectores usualmente se produce por influencias exógenas que operan "desde arriba" y que los hacen seguir a líderes ajenos a sus intereses específicos.

<sup>65</sup>Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos/Fundación Friedrich Naumann: *Formas políticas de participación en las cooperativas rurales del Paraguay*, Asunción, 1984.

<sup>66</sup>José B. Villalba Giménez: *Estudio de las necesidades y expectativas de las cooperativas urbanas*, Asunción, noviembre de 1984, p. 5.

<sup>67</sup>El Comité de Educación de las Cooperativas Urbanas está integrado por las siguientes cooperativas además de la CREDICOOP: Nazareth, COMEGIPAR, COOPERSAM, Mburicáó, Credivill, Ypacaráí, COOPACONS, Educadores de la capital y Universitaria.

<sup>68</sup>José B. Villalba Giménez: *Estudios de las necesidades y expectativas de las cooperativas urbanas*, Asunción, noviembre de 1984, p.

En segundo lugar, resulta evidente que gran parte de los mecanismos de participación son estructuras formales que no se adecuan a la realidad. El hecho generalizado es que la participación se limita a un pequeño sector y se ve escasamente influida por el nivel educativo o por la capacidad económica de los socios. El exiguo sector activo que interviene se mueve primordialmente por un liderazgo de tipo técnico-burocrático, mientras que los grupos mayoritarios —cuando se movilizan— responden a líderes de carácter más bien carismático. En cierta medida, el fenómeno se explica mejor si se considera que estos últimos perciben con mayor claridad sus intereses.

El sector activo, los cuadros directivos y los líderes proceden en una gran mayoría de las capas medias urbana y rural. Estos sectores tienen la primacía en la orientación de las cooperativas y constituyen su base social por excelencia. Igualmente, son los sectores más favorecidos por los beneficios y/o servicios que ofrecen las cooperativas, tendencia que se refuerza en la medida en que la lógica empresarial se impone, permitiendo que estos grupos accedan al crédito por tener mayores posibilidades de pago.

En resumen, las cooperativas no constituyen expresiones o canales de participación democrática pues internamente un amplio sector permanece en casi permanente pasividad.

### 5. Cooperativas, liderazgo y entorno rural

La incidencia del entorno social es fuerte ya que del mismo depende de una manera muy directa la composición cuantitativa de asociados. En segundo término, es importante la orientación de la cooperativa por cuanto la misma ejerce su influencia en el sentido de atraer a sectores más específicos<sup>69</sup>.

En esta línea, pueden orientarse hacia objetivos que tiendan a cubrir necesidades de créditos a maestros, artesanos y pequeños y medianos comerciantes. Asimismo, pueden dirigirse al sector más estrictamente campesino o cubrir todos estos sectores de actividades por medio de los programas de créditos, tal como sucede en las cooperativas de Loreto, Cnel. Oviedo e Itacurubí de la Cordillera.

En otros casos, las cooperativas rurales se centran en el apoyo a la producción, la comercialización y/o la utilización de tecnología productiva tendiente a permitir a sus asociados una mayor retención de excedentes. Es el enfoque que prima en las cooperativas rurales más consolidadas, y que aglutinan a medianos y grandes empresarios agrícolas o a campesinos medianos y pequeños. Como ejemplos ilustrativos cabe citar la Cooperativa Agroindustrial Ideal de Villarrica y la de Pto. Pte. Stroessner.

El liderazgo, por su parte, está determinado por su organicidad y las condiciones del entorno político. La organicidad del liderazgo está basada en el hecho de que el líder asuma la representación de intereses específicos y que articule su acción respondiendo a los mismos. Por otra parte, la acción del Estado y/o del partido de gobierno pueden constituir factores sumamente influyentes en la clase, alcance e incidencia del liderazgo.

Los casos en que se aprecia el funcionamiento de líderes orgánicos permiten señalar que los mismos se constituyeron y consolidaron en situaciones sociohistóricas y políticas que hicieron posible algún grado de movilización y apertura. A veces ciertos grupos con fuerte concentración de poder económico sostienen una estructura de liderazgo que de esta manera adquiere cierta autonomía. Tal fue lo observado, por ejemplo, en la Cooperativa Ideal Ltda. de Villarrica. Aunque más propio de las cooperativas urbanas, es importante subrayar que las relaciones con el Estado u otras instancias del poder político constituyen un elemento gravitante en el nivel de autonomía del liderazgo cooperativo.

## H. CONCLUSIONES

### 1. Participación de los sectores populares

Hasta el presente, se observa que la cooperativa no ha logrado constituirse en una alternativa para los sectores sociales más pobres. En efecto, si se la considera como una institución de solidaridad social cuya finalidad es el mejoramiento de las condiciones de vida, la experiencia paraguaya muestra un marcado déficit en el avance hacia dicha meta. El análisis realizado ha mostrado fehacientemente que dentro de la dinámica organizativa

<sup>69</sup>Existen escasas referencias sobre estos puntos en la literatura especializada del país; las referencias se apoyan en las conclusiones de una investigación realizada por el Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos dirigido por Luis Galeano. (Véase R. Fogel y L. Galeano, *op. cit.*)

actual, los estratos mencionados tienen escasas posibilidades de incorporación o de participación plena en el caso de haber podido integrarse a una cooperativa. Las limitaciones económicas y la autoexclusión son los factores principales de la precaria presencia de las capas más pobres.

Según el trabajo realizado en la Cooperativa Mburicaó el tema de la autoexclusión y el papel de las diferentes capas sociales resultó muy perceptible en particular en la etapa formativa. Al respecto, Campos y Campos ha señalado lo siguiente:

“Los líderes naturales de los Centros de Orientación visitados en su mayor parte eran de extracción popular, premunidos de la natural desconfianza de estas capas sociales, por otro lado, las más necesitadas, con respecto a iniciativas organizativas provenientes de sectores sociales medio-altos o altos, extraños a su estrato social determinado por una especie de conciencia subalterna de los sectores populares que en cierta medida, les impulsa a adoptar una actitud de automarginación del proyecto orgánico vecinal que se estaba tratando de implementar. Finalmente, el “grupo de apoyo” lo constituyó un grupo del Movimiento Familiar Cristiano de la Parroquia, movimiento laico caracterizado en cierto sentido por reunir en su seno a capas medias altas (pequeños comerciantes, pequeños empresarios, profesionales liberales), precisamente las capas sociales preparadas y capacitadas por su formación cultural, social y económica y con muy altos niveles de estudios sistemáticos”<sup>70</sup>.

La autoexclusión por desconfianza puede debilitarse con el transcurrir del tiempo por la acción de los líderes y otras circunstancias favorables. Es precisamente lo que ocurrió en esta cooperativa. Sin embargo, tal situación no hace sino poner más nítidamente de manifiesto la fuerte gravitación que igualmente tiene el factor económico. Los mismos autores hacen referencia a dicho aspecto indicando que el problema radica en “la falta de dinero para completar el aporte exigido para ser socio siendo familias que viven al día el consumo diario. De esta forma, declararon explícitamente 19.0% (de los encuestados) no haber ingresado por carecer de recurso para abonar”.

Sobre la Cooperativa Ojopoi, de carácter rural, en su estudio sobre las familias más pobres se llegó a su vez a la conclusión de que la autoexclusión de orden económico se debía primordialmente a la relativa incapacidad para cubrir la carga pecuniaria de la condición de ser socio y el pago de la cuota de ingreso. Es más —apunta Galeano— se vuelve más reticente dado el interés hondamente experimentado para cubrir deudas contraídas previamente.

En suma, lo que cabe concluir es que la desconfianza de los sectores con menos recursos y fundamentalmente la condición de pobreza constituyen factores excluyentes de la organización cooperativa para un vasto sector campesino y urbano.

## 2. *Las cooperativas como agentes de modernización*

Las cooperativas pueden ser consideradas como agentes de modernización, especialmente aquellas que por el margen de sus actividades y su alto grado de afirmación deben ser consideradas como exitosas. Estas cooperativas posibilitaron la adquisición de mayor y mejor instrumental tecnológico y el desarrollo de formas sociales de relación más identificadas con la economía de mercado. Por otra parte, en las ciudades, algunos sectores —como en el caso de las capas medias profesionales— consiguieron beneficios significativos mediante su participación en las cooperativas, en particular mediante el crédito para actividades productivas y el consumo. Al respecto, Fogel y Galeano proporcionaron referencias de este hecho al indicar que “Estas ventajas han sido mucho más fácilmente alcanzadas cuanto más elevadas fueron las posiciones de los grupos de socios en la estructura social local... Es más, dichas diferenciaciones (sociales) en determinadas circunstancias fueron impulsadas por acción de la cooperativa hacia márgenes más pronunciados”.

Hay que anotar que si bien tales ideas se refieren más directamente a las cooperativas rurales, las evidencias recogidas respecto a las cooperativas urbanas permiten afirmar que su validez puede extenderse igualmente a éstas.

<sup>70</sup>Daniel Campos y María C.B. de Campos, *op. cit.*, p. 22.

### 3. Influencia y papel del Estado

Se entiende aquí el Estado de una manera amplia, lo que supone la inclusión de la esfera gubernamental y otras instancias, como asimismo los ámbitos locales (municipios, partidos, etc.). Considerando ese amplio marco, una conclusión general es el reconocimiento del papel decisivo que juega el Estado en el desenvolvimiento del cooperativismo en el Paraguay, aunque ello no supone reconocerlo como factor exclusivo.

En la actualidad, la Ley de Cooperativas, tanto desde la perspectiva de su concepción técnico-administrativa como de su enfoque político, constituye más bien un elemento limitante y carente de fuerza para estimular y fortalecer el cooperativismo. En opinión de los mismos líderes, todo avance en ese terreno supone, en primer lugar, profundas reformas institucionales a la propia ley vigente.

En otro plano, la articulación del Estado se convierte en apoyo decisivo, aunque de carácter puntual, en el fortalecimiento de determinadas organizaciones, por cuanto supone —en un plano informal— allanar dificultades o recibir ayudas especiales. Tal circunstancia distorsiona por lo general el surgimiento de un liderazgo más orgánico y auténtico en favor de quienes por alguna razón pueden garantizar dicha articulación. Por consiguiente, los mecanismos de estructuración de la dirigencia cooperativista constituyen un campo en que se requiere igualmente un esfuerzo para lograr reformas básicas que permitan un funcionamiento interno más fluido y autónomo de las cooperativas.

### Bibliografía

- Arellano, Felipe Rodolfo, "Necesidades de una educación cooperativa", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 3, N° 19, 1975.
- Asociación Cooperativa de Crédito de Empleados del Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Estatutos*, Asunción, 1981, 18 p.
- Campos, R.D., María C. B. (de), *Génesis y desarrollo de una instancia orgánica de cooperación vecinal* (Mapa, tabla, gráficos, cuadros y anexos), Cooperativa Mburicaó, Comité de Educación, Asunción, 1981.
- Carbonell de Masy, Rafael, "Hacia un desarrollo empresarial del cooperativismo paraguayo", *Revista Estudios Paraguayos*, Asunción, vol. 5, N° 2, 1977, pp. 24-49.
- , "Tres modelos de gobiernos en las sociedades cooperativas", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 10, 1974, pp. 15-17.
- Cárdenas, Gerardo, "La empresa cooperativa agrícola", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 6, 1974, pp. 11-14.
- Centro Paraguayo de Cooperativas, "Planificación y desarrollo rural cooperativo", informe para el Seminario Internacional, Reñaca, Chile 23 de octubre al 2 de noviembre de 1983, 10 pp., mimeo.
- Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, "Listado de cooperativas", Asunción, 1985, 5 pp., mimeo.
- , "Formas políticas de participación en las cooperativas rurales del Paraguay", Asunción, CPES, 1984, 53 pp., mimeo.
- , "Proyecto de estudios sobre cooperativas agrícolas. Estudios sucesivos", Asunción, CPES, 1974, 120 pp., mimeo.
- Comité de Educación de las Cooperativas Urbanas, "Información cooperativa", Asunción, 1985, N° 1, mimeo.
- Cooperativa Agroindustrial Ideal, "Estatutos sociales de la Cooperativa Agroindustrial Ltda. del Paraguay", Villarrica (Paraguay), s.f., 15 pp., mimeo.
- CREDESCOOP. Central Cooperativa Nacional Ltda., "Memorias. Asamblea de Constitución Central de Cooperativa Nacional de Ahorro y Crédito", Asunción, 26, 27 y 28 de octubre de 1973, mimeo.
- , "Memoria y balance 1982", Asunción, 1983, 47 pp.
- , "Memoria y balance 1983", Asunción, 1984, 38 pp.
- , "Memoria y balance 1984", Asunción, 1985, 36 pp.
- Drachemberg, Lyra Pidoux (de), "Inmigración y colonización en el Paraguay 1870-1970", *Revista Paraguaya de Sociología*, Asunción, año 12, N° 34, 1975, pp. 65-123.
- "El cooperativismo paraguayo y el proceso político nacional", Editorial, *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 3, N° 18, 1975, p. 3.
- Espínola, María L. Durand (de), "Las cooperativas agropecuarias en el Paraguay", informe de investigación, Asunción, s.f., 20 pp., mimeo.
- FECOPROD. Federación de Cooperativas de Producción, "10° Aniversario Federación de Cooperativas de Producción", Asunción, 14 al 19 de junio de 1985, folleto.
- Fogel, Ramón y Luis A. Galeano, "Capas rurales y cooperativas en Instituto de Bienestar Rural, "Primer seminario sobre cooperativismo", realizado en la localidad de Acahay del 28 de julio al 3 de agosto, Acahay, Paraguay, 1963, 15 pp.
- "Los principios doctrinarios en nuestra ley de cooperativas", Editorial, *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 7, 1974, p. 3.

- Mesquita, Luis A., "Cooperativismo de viviendas", *Revista Panal*, Cooperativa Universitaria, Asunción, N° 16, 1983, pp. 10-11.
- Ministerio de Agricultura, Comercio e Industrias, "Decreto-Ley N° 13.635", *Registro Oficial*, 3<sup>er</sup> trimestre, Asunción, 1 de julio al 30 de septiembre de 1942, pp. 763-766, mimeo.
- Rodríguez Vargas, Francisco, "Organización administrativa de una cooperativa agrícola", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 3, N° 19, 1975, pp. 12-13.
- Ruiz Díaz, Eligio, "Educación cooperativa", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 6, 1974, pp. 24-25.
- \_\_\_\_\_, "Educación cooperativa" (7ª parte), *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 10, 1974, pp. 38-39.
- \_\_\_\_\_, "Proceso administrativo de la empresa cooperativa", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 3, N° 18, 1975, pp. 18-19.
- Salas, Jorge Joannon, *Estudio preliminar para un banco cooperativo en Paraguay*, Santiago de Chile, julio de 1971, 61 pp.
- Sánchez, Miguel Angel, "Integración cooperativa", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 10, 1974, pp. 20 y 21.
- Scholz, Rudolf, "El papel del cooperativismo para el desarrollo integral", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 12, 1974, pp. 31 y 32.
- Seminario nacional de cooperativismo, "Conclusiones", 3-4-5 (Villarrica), *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 6, 1974, pp. 15 y 16.
- \_\_\_\_\_, *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 12, 1974, pp. 31 y 32.
- Seminario nacional de cooperativismo, "Conclusiones", 3-4-5 (Villarrica), *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 6, 1974, pp. 15 y 16.
- \_\_\_\_\_, "Conclusiones". 3-4-5 (Villarrica), *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 7, 1974, pp. 12 y 13.
- Trinidad Sanabria, Lino, "El movimiento cooperativo paraguayo", *Revista Paraguay Agropecuario y Forestal*, Asunción, MAC, año 1, N° 4, 1972, 55 pp., mimeo.
- \_\_\_\_\_, "Orientaciones técnicas cooperativas. El régimen de capital en las cooperativas en nuestro país", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 6, 1974, pp. 22 y 23.
- \_\_\_\_\_, "Funciones de la Junta de Vigilancia", artículo técnico, *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 10, 1974, pp. 22 y 23.
- \_\_\_\_\_, "Las cooperativas tienen sus características esenciales", *Paraguay cooperativo*, Dirección General de Cooperativismo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Asunción, año 2, N° 9, 1974, pp. 22 y 23.
- \_\_\_\_\_, *Manual paraguayo de cooperativismo*, Asunción, 1974, 100 pp.
- UNIPACO, Unión Paraguaya de Cooperativas, "Estatutos sociales", Asunción, 1973, 29 pp.
- \_\_\_\_\_, "Memoria y balance. Tercer ejercicio, año 1973", Asunción, 1974, 31 pp., mimeo.
- \_\_\_\_\_, "Memoria y balance. Cuarto ejercicio, año 1974", Asunción, 1975, mimeo.
- Villalba Giménez, José B., "Estudios de las necesidades y expectativas de las cooperativas urbanas", Asunción, noviembre de 1984, 16 pp. de cuadros, mimeo.

## ANEXO

Cuadro 1  
 NUMERO DE SOCIOS Y APORTES DE CAPITAL Y AHORRO DE LAS COOPERATIVAS  
 DE AHORRO Y CREDITO DE LA CAPITAL

	Socios		Capital más Ahorro (guaraníes)	
	Cantidad	%	Cantidad	%
Nazareth	387	1.0	20 142 720	4.0
COOPERSAM	627	4.6	88 892 988	6.4
Universitaria*	2 856	35.7	694 000 000	29.2
Credivill	397	1.6	31 385 671	4.0
Mburicaó	407	1.7	32 639 646	4.1
Ypacaraí	1 097	5.7	11 552 914	11.2
COPACONS	252	2.0	39 980 039	2.6
COOMECEIPAR*	2 400	45.6	885 865 640	24.5
Educ. de la capital	1 366	2.1	40 004 365	14.0
<b>Total</b>	<b>9 789</b>	<b>100.0</b>	<b>1 944 463 883</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Información cooperativa, órgano de difusión de Comité de Educación de Cooperativas Urbanas, Asunción, junio de 1985.

\*La Cooperativa Universitaria está formada por universitarios de diferentes profesiones en tanto que la COOMECEIPAR está integrada exclusivamente por médicos y sus familiares inmediatos (esposo/a e hijos).

Cuadro 2  
 NUMERO DE SOCIOS SEGUN CATEGORIA DE ACTIVIDADES,  
 PERIODO 1979/1984

Tipos de asociados	Años					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricultores	31.7 (5 584)	30.8 (6 260)	27.3 (6 187)	29.1 (6 975)	21.8 (5 410)	23.0 (5 727)
Rurales*	66.6 (11 726)	64.6 (13 124)	60.9 (13 796)	58.1 (13 931)	54.9 (13 594)	55.8 (13 885)
Urbanos	33.4 (5 893)	35.4 (7 208)	39.1 (8 855)	41.9 (10 036)	45.1 (11 163)	44.2 (10 979)
<b>Total</b>	<b>100.0</b> <b>(17 619)</b>	<b>100.0</b> <b>(20 332)</b>	<b>100.0</b> <b>(22 651)</b>	<b>100.0</b> <b>(23 967)</b>	<b>100.0</b> <b>(24 757)</b>	<b>100.0</b> <b>(24 864)</b>

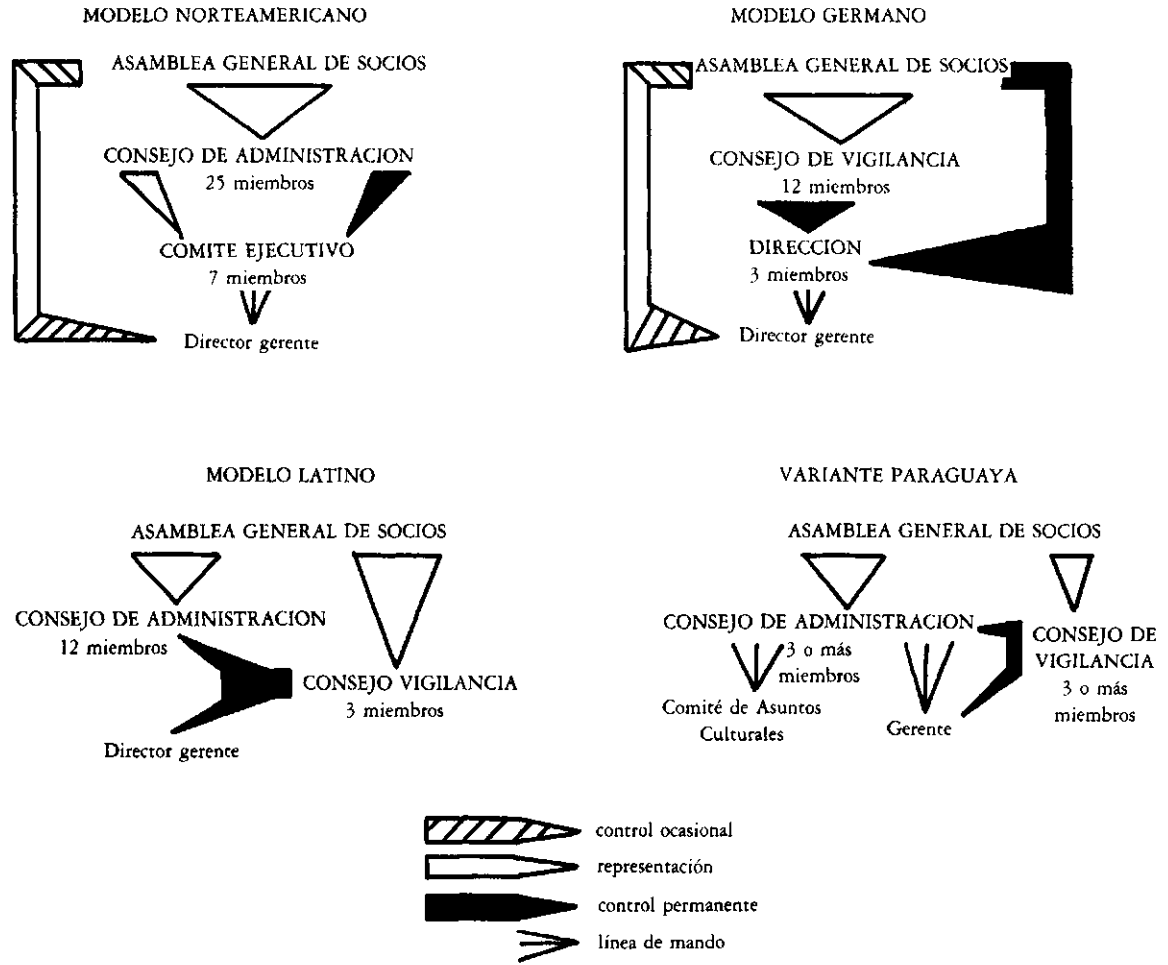
\*Incluye la categoría agricultores.

Cuadro 3  
 APORTES DE LAS DIFERENTES CATEGORIAS DE SOCIOS,  
 PERIODO 1979/1984

Aportes integrados	Años					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Agricultores	26.7 (131 492)	27.8 (181 340)	21.2 (215 973)	17.3 (217 600)	16.5 (256 660)	15.8 (264 661)
Rurales*	59.9 (274 883)	53.5 (337 485)	48.6 (495 996)	44.2 (557 155)	41.4 (642 739)	41.9 (703 153)
Urbanos	44.1 (217 125)	46.5 (315 701)	51.4 (523 577)	55.8 (702 459)	58.6 (910 262)	58.1 (973 774)
<b>Total</b>	<b>100.0</b> <b>(492 008)</b>	<b>100.0</b> <b>(653 186)</b>	<b>100.0</b> <b>(1 019 573)</b>	<b>100.0</b> <b>(1 259 714)</b>	<b>100.0</b> <b>(1 553 001)</b>	<b>100.0</b> <b>(1 676 227)</b>

\*Incluye la categoría agricultores.

Gráfico VII-1





### Capítulo VIII

## PROCESO Y SIGNIFICADO DEL COOPERATIVISMO EN EL URUGUAY\*

### A. RESEÑA HISTÓRICA Y EVALUACIÓN DE LAS COOPERATIVAS DE CONSUMO EN EL URUGUAY DESDE COMIENZOS DE SIGLO HASTA 1946

#### 1. *Antecedentes históricos*

Para estudiar el cooperativismo de consumo en el Uruguay es necesario tomar los principios cooperativos con cierta flexibilidad. Las cooperativas de consumo logran su eficiencia en gran parte gracias a las economías de escala. Tienden, por tanto, en los casos más significativos, a ser organizaciones de varios millares o decenas de millares de socios, donde el sentido de pertenencia y la participación real de los socios son mínimos y donde la educación cooperativa es prácticamente inexistente. Tampoco rige el principio de la venta al contado, ya que la incorporación del crédito al sistema de ventas es hoy un beneficio casi ineludible para competir con la distribución comercial. Por el contrario, se ha convertido en uno de los servicios que las cooperativas pueden ofrecer en condiciones superiores a la red comercial y, por lo tanto, en uno de sus mayores atractivos. En tercer lugar, aunque los excedentes siguen distribuyéndose entre los socios, en muchos casos el reintegro no se hace en dinero y a prorrata de las compras, sino en especie y en forma de prestación de otros servicios, es decir, según pautas de distribución distintas.

Estas características, por una parte asemejan mucho las cooperativas de consumo gremiales a las cooperativas de crédito gremiales. En ambos casos, el centro del servicio prestado hoy, es la concesión de préstamos de consumo que habrán de amortizarse en cuotas, por medio de descuentos sobre los sueldos que la cooperativa percibe directamente de las empresas. En un caso, esos préstamos sirven para financiar la adquisición de artículos en la propia cooperativa. En otro, se hacen en efectivo. Pero los elementos comunes son los que importan.

Por otra parte, las características que han adquirido las cooperativas de consumo borran en gran parte las diferencias con el mutualismo y hacen difícil negarle a este último el carácter cooperativo. Las mutualistas son asociaciones que, "inspiradas tan sólo en propósitos de mutuo socorro, otorguen a sus asociados asistencia médica completa y ayudas subsidiarias sin perseguir lucro alguno y en los que el capital social pertenezca a todos sus integrantes". En su evolución concreta, el mutualismo en el Uruguay ha formado también instituciones no lucrativas de varias decenas de miles de socio-usuarios, que escogen a sus autoridades mediante elecciones, pero con bajísima participación real, que no llevan a cabo ninguna labor de educación cooperativa y que usan sus excedentes, cuando los tienen, para mejorar los servicios a los socios. Probablemente la diferencia más importante entre cooperativas de consumo puras y sociedades mutualistas estriba en que, en las primeras, el principio de la distribución de los beneficios que otorgan es la equidad —en proporción a las compras efectuadas—, mientras que en las segundas es la necesidad —se atiende al que se enferma, según lo exija la enfermedad. Lo igual es el riesgo protegido, no el servicio prestado, aunque, como se ha dicho, muchas cooperativas de consumo, a través de los otros servicios que prestan —servicio fúnebre, asistencia médica, servicios jurídicos, etc.—, han terminado por convertirse parcialmente en sociedades mutualistas. En todo caso, lo que no cabe es catalogar al mutualismo como una forma inferior de cooperación.

Por tal motivo —en un sentido más de fondo y a costa de flexibilizar en los dos casos los principios

\*El presente trabajo es una versión resumida del documento E/CEPAL/R.365, del 2 de julio de 1984, preparado por Juan Pablo Terra, Consultor de la División de Desarrollo Social.

cooperativos y las definiciones del derecho uruguayo—, las cooperativas de consumo y las sociedades mutualistas aparecen como formas que se presentan a los consumidores de asociarse con fines cooperativos; en el primer caso, principalmente para organizar la distribución y financiar la adquisición de artículos de consumo por parte de sus socios; y en el segundo, para organizar la producción misma de ciertos servicios y para prestarlos a los socios que los necesiten, compartiendo en forma solidaria los costos.

En el presente trabajo no se incluye el mutualismo médico. Sin embargo, por las analogías y por el papel muy importante que desempeña y ha desempeñado desde fines del siglo pasado en el sistema de salud, debe tenerse en cuenta al formular conclusiones sobre la cooperación de los consumidores.

Las primeras cooperativas registradas en el Uruguay son las de consumo. Se menciona una experiencia alrededor de 1980 en Montevideo y una "cooperativa" obrera de la fábrica Liebig's en Fray Bentos en 1903. Pero los estatutos de esta última no se ajustaban a los principios cooperativos. Sólo en 1909 se formó en Juan Lacaze la Sociedad Cooperativa de Consumo "La Unión", integrada por 47 obreros de la fábrica textil "Salvo, Campomar y Cía.", ajustada a los principios de Rochdale, que persiste hasta nuestros días y comprendía, a mitad de siglo, a 2 750 socios y más de 50 empleados.

Aunque su iniciación difiere muy poco en fechas con el movimiento de las cooperativas de crédito representadas por las Cajas Populares<sup>1</sup>, las cooperativas de consumo aparecen con características más ortodoxas y, sobre todo, presentan una evolución mucho menos accidentada.

En 1918 se constituyó la Cooperativa Ferroviaria de producción y consumo, con 200 socios, que duró hasta 1937. En 1920, la Cooperativa de UTE —Usinas y Teléfonos del Estado—, con 870 socios, que llegarían a 7 260 en 1961. Algunas más —la de "La Frigorífica Uruguaya" (1923) y la de funcionarios del Banco Hipotecario (1925)— se agregaron durante la década de los veinte.

El prestigio del cooperativismo, combinado con una concepción muy fuerte del papel del Estado —es decir, mirando a través del prisma, muy uruguayo, del estatismo batllista—, se reflejó en el proyecto de ley presentado en 1920 al Poder Ejecutivo por el Ministerio del Interior, que creaba un Instituto Nacional Cooperativo, el que llegó a ser sancionado, con modificaciones, por la Cámara de Representantes, pero se estancó en el Senado y no obtuvo nunca la aprobación.

En la década de los veinte, como en la de los treinta, se presentaron al Parlamento varios proyectos que pretendían regular las cooperativas, estimular su funcionamiento y aun crear algunas<sup>2</sup>. Sin embargo, si bien en los años veinte se aprobó una que otra ley de protección<sup>3</sup>, sólo en 1946 se sancionó una ley general de cooperativas para regular específicamente a las cooperativas de consumo<sup>4</sup>.

Entre 1930 y 1946 se creó la mayor parte de las grandes cooperativas de consumo actuales: En 1930, la Cooperativa Municipal de Consumo, constituida inicialmente con 50 afiliados y un capital prestado por la Intendencia Municipal, alcanzaría 8 124 afiliados en 1961. En 1931, la Cooperativa Magistral, formada inicialmente con 300 socios y que alcanzaba en 1961 los 5 179 afiliados. En 1932 la Cooperativa Bancaria, con 1 858 socios iniciales y un capital prestado por la Caja de Jubilaciones Bancarias, que alcanzaba los 10 588 afiliados en 1961. En 1934, la Cooperativa de Aguas Corrientes, con 266 socios iniciales y un capital prestado por la compañía. En 1938, la Cooperativa Jubilatoria de Crédito y Consumo, que comenzó sólo otorgando crédito a sus socios en forma de órdenes de compra utilizables en los comercios de plaza, pero que, a partir de 1945 realizó la distribución de mercancías. En 1942, la Cooperativa de Consumo de Salud Pública, con 400 afiliados iniciales y que alcanzaba los 6 500 en 1961. En 1944, la Cooperativa de Transporte, que comenzó con el transporte de pasajeros de Montevideo (CUTCSA), con 688 socios y alcanzó los 8 151 en 1961, ya como cooperativa de libre afiliación. También en 1944, la Cooperativa de Obreros y Empleados del Frigorífico Nacional. En 1945, la Cooperativa de Consumos de Aduana. En 1946, la Cooperativa de Producción y Consumo del Personal de AFE —Administración de Ferrocarriles del Estado—, que en 1961 había alcanzado 6 568 afiliados<sup>5</sup>.

<sup>1</sup>Véase el capítulo sobre Cooperativas de Ahorro y Crédito.

<sup>2</sup>El del Dr. César Mayo Gutiérrez (1923); G. García Seldas (1926); A. Larena Acevedo (1927); el mismo y otros (1931). También el Museo Social Uruguayo elaboró un anteproyecto (1939). Bartolomé Vicens, ya citado, segunda parte.

<sup>3</sup>Por ejemplo una ley del 21 de julio de 1924 autorizaba al directorio de las Usinas Eléctricas del Estado a retener hasta el 25% de los sueldos de sus empleados para cumplir obligaciones de éstos con la Cooperativa de las Usinas Eléctricas. "Primer Congreso Nacional de Cooperación", Actas y Antecedentes, ya citado.

<sup>4</sup>La Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946.

<sup>5</sup>Palacio Legislativo, "Cooperativismo en el Uruguay", Montevideo, 1978, pp. 92 a 94.

Es difícil decir en qué medida la expansión del movimiento cooperativo de comienzos de los treinta se debió a la crisis, pero sin duda la baja del nivel real de las remuneraciones y la iliquidez llevaron a buscar economías en la comercialización y, muy especialmente, sistemas de crédito de consumo como los que las cooperativas podían proporcionar. En general, los funcionarios, tal vez como válvula de escape sustitutiva de los aumentos salariales que la situación no permitía, obtuvieron apoyos institucionales y de capital de parte de las empresas o, en su caso, del Estado.

*La Ley 10.761 del 15 de agosto de 1946*

Cuando ya había un volumen sustancial de cooperativas de consumo, apareció la Ley 10.761, que, por una parte, definía y regulaba el funcionamiento de las sociedades cooperativas y, por otra parte, establecía para ellas algunas exoneraciones impositivas y créditos privilegiados. Aunque su texto se refería tanto a las cooperativas de producción como a las de consumo —expresamente excluía a las agropecuarias, que seguían rigiéndose por la Ley 10.008—, parecía prever mejor las necesidades de las de consumo.

“La ley considera sociedades cooperativas a las que reparten sus rendimientos a prorrata entre sus socios, ... en proporción a las operaciones realizadas, en las de consumo”<sup>6</sup>. “Las partes sociales serán nominativas e indivisibles”<sup>7</sup>. La responsabilidad de cada socio “queda limitada al monto de su aporte”<sup>8</sup>. La duración sería ilimitada. “No podrán tener como finalidad principal ni accesoria la propaganda de ideas políticas, religiosas, de nacionalidades o de regiones determinadas”<sup>9</sup>. Serían gobernadas por una asamblea general, donde cada socio tendría un voto, y por un consejo directivo<sup>10</sup>. El decreto reglamentario permitía el funcionamiento de “asambleas delegadas”, con integrantes electos por el conjunto de los socios<sup>11</sup>. Serían controladas por la Inspección de Hacienda y no podría haber pagos de intereses al capital superior a los que el Estado pagara por la deuda interna<sup>12</sup>. Las exigencias legales, como se ve, se ajustaban a los principios de Rochdale, excepto en la condición de la educación económica y social, que no aparecía especificada, y en el requisito de neutralidad política y religiosa, pues la exclusión de “la propaganda de ideas políticas, religiosas, etc. ...” es menos severa que la neutralidad. La interpretación de esta norma, sin embargo, es más rígida en la reglamentación<sup>13</sup>.

A las sociedades que cumplieron con esos requisitos se les permitía denominarse cooperativas, se las exoneraba durante los cinco primeros años del impuesto a los inmuebles, de las patentes de giro y del papel sellado en su constitución y registro<sup>14</sup>. No se trataba, como se ve, de exoneraciones permanentes.

Se establecía, finalmente, que el Banco de la República “podrá otorgarles” préstamos “con un interés no mayor del 4%”<sup>15</sup>, préstamos que tendrían carácter privilegiado. Indudablemente, se trataba de un interés muy bajo. Pero la ley limitaba las obligaciones que podían contraer las cooperativas al 40% de capital realizado<sup>16</sup>. Eso limitaba extremadamente el alcance del beneficio y, en general, la flexibilidad en sus operaciones económicas.

En realidad la ley recogía una realidad cuyos condicionamientos no modificaba sustancialmente. En los 20 años siguientes, aunque hubo un crecimiento, éste fue mucho menos significativo que el ocurrido durante los 15 años anteriores a la ley.

En octubre de 1954 se constituyó la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo —FUCC—, asociación de segundo grado cuyo objetivo fundamental era agrupar a las cooperativas de consumo de todo el país y en particular producir o adquirir mercaderías para las cooperativas afiliadas; suministrar servicios de

<sup>6</sup>Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946, art. 1º.

<sup>7</sup>*Ibid.*, art. 4º.

<sup>8</sup>*Ibid.*, art. 2º.

<sup>9</sup>*Ibid.*, art. 7º.

<sup>10</sup>*Ibid.*, arts. 5º y 8º.

<sup>11</sup>Decreto reglamentario del 5 de marzo de 1948, art. 4º, G.

<sup>12</sup>*Ibid.*, art. 13º, B.

<sup>13</sup>*Ibid.*, art. 5º, inc. 3º.

<sup>14</sup>*Ibid.*, art. 12º.

<sup>15</sup>*Ibid.*, art. 11º.

<sup>16</sup>*Ibid.*, art. 11º.

contabilidad, auditoría, asesoría jurídica, económica y social; difundir el credo cooperativista; hacer gestiones en las esferas de gobierno y representar a las cooperativas de consumo en defensa de sus intereses<sup>17</sup>.

En 1961 la Federación reunía a 23 cooperativas federadas y cuatro en trámite de federarse, que aparentemente formaban casi el total de las existentes, pues se registraron datos de un total de 29<sup>18</sup> y la cifra de las que tenían a la fecha personería jurídica se situaba entre 22 y 26<sup>19</sup>.

Después de la aprobación de la Ley 10.761, cada año se constituyeron varias cooperativas de consumo, pero la mayor parte no llegaron a operar o fueron de vida efímera. En un inventario realizado entre 1960 y 1962 por la Federación Uruguaya de Cooperativas de Consumo<sup>20</sup> se reveló que, aunque después un crecimiento gradual duplicaría el número de socios, la estructura básica del cooperativismo de consumo actual estaba ya casi completa en ese momento. Aparecían en ese inventario 29 cooperativas con un total de 84 498 socios, 18 de las cuales tenían más de 1 000 socios cada una (una más de 10 000 y ocho de 5 a 10 mil socios).

Para comprender la índole de ese cooperativismo de consumo, hay que destacar que el 70% de los afiliados eran funcionarios públicos de empleo muy estable, gremialmente organizados en cooperativas sobre la base del mismo gremio. Ya entonces representaban un 30% del total de funcionarios públicos. Hay que destacar que más de la mitad de los restantes afiliados a cooperativas, también organizados sobre una base gremial, pertenecían a gremios poderosos, en ramas de la producción —banca privada, transporte urbano de pasajeros— bien estructuradas y con importante presencia reguladora estatal. Y hay que destacar finalmente que los afiliados a la Cooperativa de la Previsión Social también se vinculaban en forma muy estable a través de un ente público. Si se anota que el 85% de los afiliados a cooperativas pertenecían a categorías de la población activa que representaba sólo un quinto del total de la población activa, parece lógico llegar a la conclusión de que las cooperativas de consumo se han formado en el Uruguay fundamentalmente como un complemento de la intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales que tuvo lugar en ramas de la administración pública o de importante presencia pública.

La mayor parte de esas cooperativas eran inicialmente exclusivas para los integrantes del gremio y funcionaban vendiendo a crédito, que se descontaba de los haberes en una cuota a 30 o 60 días, si se trataba de alimentos, y en múltiples cuotas en el caso de artículos durables.

La década de los sesenta sometió a las cooperativas de consumo a pruebas extremadamente severas. La inflación, que se había incrementado paulatinamente en la década de los cincuenta, sobrepasó el 20% en 1961 y alcanzó 57% en 1965, 74% en 1966, 89% en 1967 y 125% en 1968. Las cooperativas de consumo se vieron afectadas en mayor medida que el comercio capitalista. Por una parte, la venta a crédito, en una tormenta inflacionaria, se efectuaba a tasas reales fuertemente negativas que las descapitalizaban. Debían actuar como entidades financieras sin estar preparadas para ello<sup>21</sup>. Por otra parte, la cooperativa, rígida en sus procedimientos, no participaba en la carrera del remarcado anticipado de precios, lo cual por la inflación significaba el incumplimiento de las tarifas. Pero al remarcado se le cuestionaba además en el plano ético. La cooperativa perdía siempre. En tercer lugar, en una economía inflacionaria en que el peso disminuía de valor día a día, las normas jurídicas se convertían en ficciones estrangulantes, en vista de que conceptos tales como "capital" o "excedente" seguían siendo prisioneros de los valores nominales.

La fuerte descapitalización producida en estas condiciones debía compensarse con nuevas integraciones de capital en cuotas y por intentos de racionalización difíciles de poner en práctica<sup>22</sup>.

Al producirse la congelación de salarios, el 28 de junio de 1968, las cooperativas recibieron un serio golpe. Los sueldos de su personal estaban entre los pocos que se ajustaron antes, el 1 de junio. Cuando por medidas de seguridad se congelaron los precios y se contrajo bruscamente el poder adquisitivo de los funcionarios públicos, acababan de elevarse los costos de operación de las cooperativas<sup>23</sup>.

<sup>17</sup>Oliveira, Fagnoni, Kozynski y otros, "Las cooperativas de consumo en el Uruguay", Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo, 1980, p. 126.

<sup>18</sup>Cooperativa Bancaria, ya citado, pp. 226 a 228.

<sup>19</sup>Palacio Legislativo, ya citado, p. 97.

<sup>20</sup>Cooperativa Bancaria, ya citado, pp. 226 y 227.

<sup>21</sup>Guadalberto Damonte, "Las Cooperativas de Consumo Hoy", en *Cuadernos Cooperativos Uruguayos*, N° 45, diciembre de 1969.

<sup>22</sup>Guadalberto Damonte, ya citado.

<sup>23</sup>*Ibid.*

La estrecha vinculación con los sindicatos envió en cierto grado a la mayor parte de las cooperativas de consumo en los conflictos sociales de 1968 y 1969. Y el gobierno de la época, por el Decreto 329 del 11 de julio de 1969, prohibió a las cooperativas que realizaran retenciones sobre los sueldos con fines distintos de los establecidos por la ley, puesto que, en realidad algunos sindicatos cobraban las cuotas de afiliación por intermedio de las cooperativas.

En 1971, debido probablemente a influencias del año electoral, se permitió la aprobación y promulgación de la Ley 14.019, del 7 de septiembre, que ampliaba a las cooperativas de consumo que cumplieran con los requisitos estipulados, el beneficio de la exoneración de todo tributo nacional así como del aporte jubilatorio patronal, que la Ley 13.481, de 1966 había establecido para las cooperativas de producción. Sin embargo, en los primeros años de la década de los setenta se introdujo el impuesto al valor agregado, que progresivamente aumentó sus tasas y se convirtió en la principal fuente de impuesto, y del cual las cooperativas no estaban exoneradas. Por el contrario, cuando vendían a crédito, es decir prácticamente siempre, debían adelantar el pago del impuesto, lo que constituía una nueva causa de desfinanciación.

En esos primeros años de la década, la FUCC realizó ensayos de compras en común para las cooperativas federadas, por ejemplo en alimentos, con poco éxito, puesto que había diferencias en las necesidades, en las características de los productos preferidos por sus socios y fundamentalmente en su capacidad financiera y de crédito. Se creó también un centro de estadística de corta duración y se estudió, ya instaurado el régimen *de facto* y hasta 1975, un nuevo proyecto de ley de cooperativas, que no prosperó.

A partir de ese momento, las condiciones se volvieron mucho más adversas. Se multiplicaron las trabas, inclusive para el uso de los locales. Los candidatos debían someterse a la aprobación policial y muchos eran rechazados. La represión sindical y política privó a las cooperativas de consumo —al igual que a las de producción y de vivienda— de muchos de sus dirigentes más capacitados y más motivados ideológicamente. A consecuencia de ello ocuparon los cargos de dirección personas mucho menos capacitadas que permanecían menos tiempo ejerciendo funciones que no eran retribuidas. Ya en el decenio anterior habían desaparecido gradualmente las asambleas representativas, que en algunas cooperativas —como en la bancaria, en que estaba integrada por delegados de los distintos bancos y agencias bancarias— representaban una forma de participación, de reclutamiento y de enlace con la masa de los afiliados. No existía un esfuerzo de capacitación. Todo ello derivó en una creciente concentración de responsabilidades en los gerentes y cuadros técnicos y burocráticos, cuya competencia era elevada y que tenían gran permanencia, aun cuando formalmente fueran cargos de confianza.

De 1976 hasta 1980 la FUCC se mantuvo inactiva. Se alegó que estaba politizada. En aquel año, la cooperativa policial se había separado y unido a la familiar y la de las Fuerzas Armadas en el Círculo de Acción Cooperativa. En 1980, con la reactivación de las cooperativas bancarias, UTE-ANTEL, transporte, aduana y salud pública recomenzó una actividad que culminó con el Primer Seminario de Cooperativas de Consumo, realizado en septiembre de 1981 en la ciudad de Minas. Al mismo tiempo, continuaron sin mayor éxito las experiencias de compras en común.

A pesar de la debilidad y limitada importancia cuantitativa del cooperativismo, hay que señalar algunos intentos realizados, en reacción contra las tendencias de las grandes cooperativas, por buscar formas de cooperativismo de consumo que volvieran "a las fuentes", más cerca de los principios y el espíritu original. En ese sentido cabe mencionar experiencias impulsadas por el CCU y vinculadas a los conjuntos cooperativos de viviendas. Un primer ensayo se realizó en dos conjuntos cooperativos —Mesa 1 y Mesa 3, de 400 y 200 viviendas, respectivamente— en 1975 y 1976. Se crearon pequeños almacenes de barrio en cada uno de esos conjuntos, para vender al contado alimentos, artículos de limpieza, verdura y fruta. Formaban una sola cooperativa con 100 socios, pero vendían a todo el mundo. Contaron con un subsidio inicial de fundaciones extranjeras para su equipamiento y mantuvieron durante cuatro años los dos locales, en uno de los cuales alcanzaron a durar siete años. Al principio, las cooperativas de vivienda cedieron los locales, pero tenían posibilidades operativas bajas y costos altos. La gente no veía ventajas y no lograron una participación eficaz de los socios. La organización en forma de autoservicio las hizo vulnerables a los hurtos, debido al poco personal y a la pequeña escala. La instalación, en los barrios, de comercios privados, les hizo competencia. Finalmente, la cooperativa de vivienda prefirió alquilar el local.

Sin embargo, últimamente, con arreglo a principios parecidos y siempre con apoyo del CCU, se ha organizado, dentro de la Cooperativa de Vivienda COVINT 9, la cooperativa de Abastecimiento Familiar (COAF), con una sola mesa de compras pero que ha extendido sus locales de venta a otras dos cooperativas.

Tiene 200 socios, más cohesión y el apoyo de la cooperativa de vivienda. No está organizada como autoservicio y funciona con poco personal, costos muy bajos y ha crecido mucho. La mesa de compras efectúa adquisiciones también para otros grupos de orientación cooperativa, como PROMOPES<sup>24</sup>, y exige bastante participación militante. Al crecer, se empieza a sentir el descenso de la participación. Al mismo tiempo, gravita la reducción del poder adquisitivo causada por la recesión.

Paradójicamente, la recesión ha impulsado la multiplicación de pequeños agrupamientos informales que operan como cooperativas de compras en diversos barrios.

En conjunto, estas experiencias traducen la inconformidad con las limitaciones del sistema de las grandes cooperativas y un intento de revitalizar la ideología cooperativa en el campo del consumo. Sin embargo, son experiencias de escasa dimensión y su evaluación resulta prematura.

En síntesis, las agudas dificultades económicas que caracterizaron el período de 1960 hasta comienzos de los setenta, no detuvieron el crecimiento cuantitativo de las cooperativas de consumo. El último decenio, por el contrario, se ha acompañado de la pérdida de dinamismo del sistema aunque no ha reducido su masa de afiliados, que se mantiene próxima a los 170 000 socios. No parece que la economía, fuertemente usuraria, y la aguda recesión actual hayan modificado significativamente la situación, tal vez por el limitado endeudamiento y por el sistema "conservador" de operación de las cooperativas.

Se puede apreciar que la gran expansión de la Cooperativa de Previsión Social entre 1961 y 1973 y de la Cooperativa Magisterial entre 1973 y 1978 fueron los últimos crecimientos espectaculares, seguidos luego por una notoria estabilidad. Es mucho más difícil saber en qué grado esa estabilidad deriva de las políticas y circunstancias adversas, o del hecho de haber ya ocupado el espacio para el cual esta forma de distribución es una respuesta adecuada dentro de la estructura actual. (Véase el cuadro 1 del anexo.)

Es indudable que la estabilidad de las grandes cooperativas no es un fenómeno puramente cuantitativo, sino que se ha acompañado también de modificaciones cualitativas. Desde un punto de vista crítico, esta situación puede describirse como una reducción al mínimo de la participación y una acentuada burocratización. Mirada desde el ángulo de la mística cooperativista, la situación se presentaría, por lo tanto, como una crisis. Al mismo tiempo, cuando se compara esa estabilidad con el panorama sombrío que presentó el decenio de los setenta para las conquistas de los trabajadores y con el cuadro de catástrofe que la recesión actual ha trasladado al terreno de las empresas económicas, lo que surge es más bien una imagen de prosaica pero extremada solidez.

## 2. Evaluación

Aunque las primeras cooperativas de consumo aparecieron tempranamente, a comienzos del siglo, no presentaban realizaciones importantes antes de 1930. Entre 1930 y 1950, figuraron como organizaciones consolidadas sin altibajos de desapariciones y reconstrucciones y se mantuvo un crecimiento gradual del número de instituciones y de socios para estabilizarse en los últimos años. Los conflictos sociales y políticos o la recesión económica, no podían dejar de afectarlas al repercutir en los gremios, reducir el poder adquisitivo de los asalariados y finalmente sumergir en la crisis millares de empresas, pero no causaron en ellas los estragos que provocaron en las cooperativas de vivienda o de producción.

La hipótesis antes expuesta de que las cooperativas de consumo se formaron en el Uruguay como un complemento de la intensa estructuración de las relaciones laborales y gremiales que tuvo lugar en ramas de la administración pública y en sectores y ramas de actividad con fuerte presencia pública, parece corresponder bien a los hechos, pero deja pendientes muchos interrogantes.

Al parecer, uno de los rasgos que inciden en este fenómeno es la gran estabilidad del vínculo laboral en esos sectores de actividad, que se completa con la estabilidad de los vínculos de dependencia en el caso del sistema de previsión social.

Un segundo rasgo, muy conexo con el primero, es la existencia de gremios con capacidad administrativa y de organización y capacidad de negociar formas de cooperación con las empresas o entidades empleadoras. La primera característica presenta razones muy claras. La segunda responde a condiciones diversas. En los gremios bancarios privados, el poder de negociación provino de la capacidad de lucha del sindicato y del hecho de tratarse de empresas que podían y preferían conceder ventajas antes que experimentar perturbacio-

<sup>24</sup>Véase el capítulo sobre Cooperativas Pesqueras.

nes en el trabajo. En la administración pública, la entidad empleadora, por razones políticas, se inclinaba a negociar y conceder ventajas, especialmente cuando no incidían demasiado sobre el presupuesto de sueldos. El empleador único o la patronal formada por empresas de características homogéneas y que actuaban de concierto, también facilitaba la suscripción de acuerdos basados en la organización de actividades que requerían la cooperación. De todo ello resultaba una proliferación de convenios, leyes y disposiciones que regulaban no sólo las propias relaciones laborales, sino también los servicios y las actividades sociales, médicas, culturales, vacacionales, etc.

Es evidente que, en tales condiciones, la estructuración de una cooperativa representaba una conquista gremial que atendía necesidades y aliviaba presiones del funcionariado, sin que ello representara una carga importante para la entidad empleadora. Al mismo tiempo, se robustecía ante los socios del sindicato el haber de sus dirigentes y se convertía en un símbolo de poder del sindicato mismo.

Finalmente, la organización sindical y sus dirigentes aportaban los elementos ideológicos para impulsar un esfuerzo no capitalista, no resistido por los empleadores y jefes en cuanto no ponía en entredicho la estructura de la entidad empleadora.

Todo ello explica que el fenómeno haya adquirido esas características. Es importante tener en cuenta esta circunstancia para no tratar de explicar dicho fenómeno sólo en términos de su eficiencia económica, de los beneficios sociales que otorga o de las posibilidades de participación que brinda.

Hay que anotar que, como medio de ampliar el volumen de ventas y aumentar la eficiencia de las cooperativas, éstas, inicialmente cerradas, en su mayoría se abrieron paulatinamente para recibir socios que no pertenecían al gremio que les sirvió de base. Sin embargo, las cifras de estos socios no son muy significativas.

#### a) *Evaluación de la eficiencia económica*

Si la eficiencia económica se midiera en relación con las redes de distribución comercial no cooperativas y en término de precios de los artículos suministrados, la impresión generalizada, aun entre dirigentes cooperativos, sería que las cooperativas no podrían soportar la competencia de los sistemas modernos de supermercados y cadenas comerciales, que aprovechan las ventajas que ofrece una economía de escala. Entre las razones que se exponen para explicarlo, pueden citarse principalmente la tendencia al excedente de personal, que dificulta el reajuste cada vez que se introducen modificaciones, y la tendencia a un exceso antieconómico de inversión en edificios, concebido como símbolo de poderío de la cooperativa y del gremio, y que es el remanente de un período de prosperidad.

Contra esos inconvenientes se aducen dos ventajas: la calidad de los productos y, fundamentalmente, el crédito. Existe consenso en señalar que este último es en realidad el que mantiene funcionando a la cooperativa. En cierto modo, opera, además, como un mecanismo anticíclico, pues cuanto más se restringe el poder adquisitivo de los afiliados, más necesidad tienen éstos del crédito.

No se podría dejar de señalar un aspecto en que la falta de eficiencia de la distribución cooperativa es especialmente notoria. Todas las cooperativas, menos dos, funcionan con un único local de venta central, lo cual, sobre todo en la distribución de alimentos, es una limitación muy importante.

Se exceptúan las cooperativas de AFE<sup>25</sup> y Previsión Social, que tienen locales en el interior del país. Al parecer, la distribución por barrios elevaría los costos en forma prohibitiva.

#### b) *Evaluación de los beneficios sociales que otorgan*

Habría que distinguir entre los beneficios sociales derivados directamente de la distribución cooperativa de artículos de consumo, y los otros beneficios sociales que muchas cooperativas brindan de modo complementario.

En el primer aspecto, los beneficios sociales resultan de las ventajas económicas y fundamentalmente del crédito. Este debe valorarse no sólo como mecanismo para adquirir bienes de consumo durables —ropa, equipamiento doméstico, etc.— relativamente costosos, sin caer en los créditos comerciales más difíciles y onerosos, sino también como un sistema práctico y eficaz de seguridad para casos extraordinarios.

<sup>25</sup>Del personal de administración de ferrocarriles del Estado.

En el segundo aspecto, las cooperativas de consumo ofrecen beneficios a sus afiliados que no corresponden estrictamente a su naturaleza, pues suelen ser gratuitos o subsidiados y son aprovechados por los socios al azar de sus necesidades y no como distribución de utilidades "en proporción al volumen de operaciones". Los más frecuentes son los servicios médicos y odontológicos, jurídicos, fúnebres (subsidio por fallecimiento, seguros colectivos, panteón) y culturales (bibliotecas, etc.).

#### c) *Evaluación de los niveles y modalidades de participación*

En este tipo de cooperativa más común, la participación de los socios es mínima, por no decir nula. Las asambleas son escasas y la asistencia ínfima y han desaparecido las asambleas de delegados que antes existían. El sentido de pertenencia y la lealtad del socio hacia la cooperativa también son mínimos; su relación es totalmente pragmática: compra cuando le conviene y deja de comprar en caso contrario. Naturalmente la experiencia de quienes integran los órganos directivos es distinta. Sin embargo, aun éstos tienden a ceder funciones a la estructura burocrática.

#### d) *Posibilidades y límites de crecimiento*

Las cooperativas del tipo predominante pueden de seguro aumentar cuando la actividad gremial se reestructure, al término del régimen *de facto*. Sin embargo, se puede pensar que, en la medida en que sigan dependiendo de condiciones gremiales como las analizadas, han ocupado ya una parte considerable de su espacio.

Las condiciones para lograr un crecimiento radicalmente mayor deberían, al parecer, basarse en alguno de los supuestos siguientes:

- i) Una estructuración mucho mayor de las relaciones laborales y gremiales en sectores importantes de la actividad privada, acompañada de la labor de un contralor público que presione en el sentido de esa estructuración. Tal estructuración supone cambios sociales y políticos importantes poco imaginables a corto plazo.
- ii) La elaboración y la prueba satisfactoria de un modelo de cooperativa de consumo a nivel de barrio, dentro del esquema que pretende lograr el ccu, cosa que aún no ha demostrado ser viable.

## B. LAS COOPERATIVAS DE CREDITO

### 1. *Las Cajas Populares*

La primera manifestación del cooperativismo de crédito en el Uruguay corresponde a las Cajas Populares, que aparecieron en los primeros años del siglo, alcanzaron su mayor expansión hacia 1950 y tendieron a desaparecer a fines de la década de los sesenta.

Las Cajas Populares se ubican entre las realizaciones de un movimiento social católico, que tuvo en esa época orientaciones diversas. En 1902, el Segundo Congreso de los Círculos Católicos de Obreros propugnaba la fundación "de Cajas Populares Raiffeisen y Bancos Populares como los fundados en Italia por Luzzati, lo mismo que cooperativas"<sup>26</sup>. De ese impulso surgieron primero la Sociedad Cooperativa Anónima "La Caja Obrera", que se convertiría rápidamente en banco, y las Cajas Populares de Santa Lucía, Pando y San José. En 1911 el IV Congreso Católico<sup>27</sup> constituyó, junto a otras dos uniones, la Unión Económica del Uruguay, entidad autónoma orientada a "promover la fundación de asociaciones e instituciones (cajas de ahorro, cooperativas, sindicatos, sociedades de socorros mutuos, asociaciones gremiales) que vinculen a los católicos y especialmente a la clase obrera en sus intereses materiales y morales"<sup>28</sup>. Como se ve, el enfoque era nítidamente eclesial. La Unión Económica hasta mediados del siglo impulsó simultáneamente la creación de cajas populares en el interior de la República y de los llamados sindicatos cristianos agrícolas, mencionados como formas atípicas en el capítulo dedicado a las cooperativas agropecuarias.

En realidad, la Unión Económica dio importancia primaria a la formación de "sindicatos agrícolas",

<sup>26</sup>Hermann Schulze (1808-1883).

<sup>27</sup>F.W. Raiffeisen (1818-1888).

<sup>28</sup>La enumeración está tomada de "Cooperativismo. En el mundo y en el Uruguay", Cooperativa Bancaria, Montevideo, 1964, p. 63 (con cambios de redacción).



que realizaban actividades cooperativas de comercialización, tanto de insumos como de productos y en muchos casos operaciones de fraccionamiento y colonización de la tierra. La Unión Económica cumplía, respecto de esas actividades, funciones de central de servicios. De ese peculiar sindicalismo agrario nacieron, en la mayor parte de los casos, las cajas populares. Estas eran institutos de ahorro y previsión del tipo Raiffeisen que tenían como accionistas a sus propios beneficiarios, no distribuían dividendos y recibían fondos en depósitos. Con el dinero así reunido y con el obtenido de préstamos personales o bancarios —de bancos oficiales o privados— concedían préstamos a sus asociados. La forma jurídica utilizada fue la de sociedad anónima, aunque se limitaba a tres el número de votos del accionista que tuviera más de diez acciones. En el estatuto se estipulaban los fines sociales de la institución y se prohibían los “negocios de especulación”.

Según la información con que se cuenta se fundaron dos cajas antes de 1910 y otras dos entre 1910 y 1920. En 1930 se registraron seis cajas y en 1940, diez. Luego, en 1950 bruscamente se produjo una expansión espectacular y el número subió a 47, pero con la misma rapidez vino la decadencia y en 1960 el número bajó a 20. Antes de 1967, 13 cajas se habían transformado en bancos. En ese año, en el marco de la aguda crisis económica y financiera, bajo la presión de una política que estimuló la fusión de entidades financieras, se aceleró la desaparición de las instituciones locales absorbidas por las redes bancarias. En 1970 subsistían solamente dos cajas y en 1977 sólo la Caja de San Ramón.

Las cajas populares se especializaban en otorgar créditos de consumo y también préstamos para adquisición de equipos e insumos, de volumen reducido, en los cuales el conocimiento de las personas y del medio local permitía obviar el carácter rígido de los requisitos bancarios.

El marco jurídico e institucional tuvo una capacidad limitada de orientar la acción de las cajas y especialmente de preservar su carácter cooperativo. Por una parte, una vez creada, la caja mantenía una afiliación, pero no una dependencia, respecto de la Unión Económica, cuyo ascendiente a veces se basaba más en razones personales que institucionales. Por otra parte, la propia Unión Económica, como toda institución que canalizaba una acción voluntaria, tuvo ciclos de muy distinta vitalidad e influencia. En los primeros años, gran parte del impulso se debió al P. Fernando Damiani, adaptador creativo de las experiencias conocidas en Bélgica, Francia, Italia y España. En la década de 1930, y particularmente en la sorprendente expansión de los años cuarenta, aunque proliferaron también las cajas autónomas, gran parte del dinamismo derivó de un realizador carismático e incansable, el P. Horacio Meriggi, cuyas limitaciones en cuanto a capacitar cuadros y a consolidar organizaciones quedaron a la vista por la rapidez con que se desintegró su obra a poco de su muerte, acaecida en 1949.

Una segunda causa de la inestabilidad de estas realizaciones, en cuanto a su carácter y objetivos, fue la falta de un marco legal adecuado. No aceptaron el modelo de la ley, ni un vínculo que las convertiría en “verdaderas dependencias del Banco de la República” y siguieron utilizando formas jurídicas que a la postre facilitarían su adulteración. Para comprender esto, hay que referirlo a la intensidad del conflicto Iglesia-Estado en la época, al marcado carácter religioso de todas las organizaciones sociales surgidas de la Iglesia en esa época y a la concepción oficial respecto de una fuerte presencia estatal como vía de progreso social, pero también de implantación de una sociedad laica.

La confesionalidad religiosa de las Cajas Populares, establecida en sus estatutos, factor fundamental en el impulso que las generó y expandió, fue también un motivo de desintegración. Por una parte, la motivación religiosa unía en el mismo esfuerzo personas de orientaciones sociales muy dispares<sup>29</sup>. En segundo lugar, la definición cristiana y el predominio católico en su dirección las envolvía en un conflicto, particularmente agudo en ese momento, entre los sectores más militantes de la Iglesia y una parte de las elites, fundamentalmente urbanas, que controlaban el poder político. La masa, definida muy mayoritariamente como católica, tenía probablemente respecto de ese enfrentamiento, una actitud entre apática y beligerante por el entrecruzamiento con otros problemas políticos y sociales. En esas condiciones, aunque la prevención era suficiente para rechazar los moldes y la tutela oficial, era muy difícil para las cajas, motivadas por sus intereses económicos, mantener coherentemente una postura de catolicismo militante con reminiscencias de ghetto. Más frecuentemente, su vínculo ideológico con el movimiento se volvía con el tiempo puramente formal,

<sup>29</sup>En la Unión Económica, junto a figuras como las mencionadas, actuaron connotados representantes del paternalismo conservador. Sobre los conflictos de orientaciones sociales en el movimiento católico de la primera época, véase, por ejemplo, C. Zubillaga y M. Cayota, “Cristianos y Cambio Social”, Montevideo, CLAEH, 1982.

reducido a fórmulas estatutarias y a algunas contribuciones económicas. Todo ello coadyuvó a que no se estabilizara una vigorosa ideología cooperativa<sup>30</sup>. Como, por otra parte, no existía una caja central, las instituciones locales quedaban en situación económicamente vulnerable. La experiencia demostró que, aun actividades que aparentemente daban buenos resultados, como su gran capacidad de captar ahorros locales, podían desviarlas de sus objetivos sociales y llevarlas a caer en manos de las redes bancarias.

## 2. Las cajas de crédito rural

Las leyes del 19 de enero de 1912 crearon las primeras formas públicas del crédito rural especializado y trataron de encauzarlo hacia formas cooperativas<sup>31</sup>. La nueva Sección de Crédito Rural del Banco de la República no concedería préstamos directamente al productor sino a través de las Cajas Rurales regionales y debería "provocar" la organización de las Cajas, ser un centro de información y propaganda, centralizar, dirigir y aconsejar, proporcionar modelos de estatutos, organización y funcionamiento; servir de agente financiero a las cajas descontando sus pagarés, otorgándoles créditos y haciéndoles préstamos hipotecarios amortizables<sup>32</sup>.

Los antecedentes de la Ley 3.949 recogían los principios de las experiencias alemanas de Schulze y Raiffeisen y las italianas de Luzzati. La ley aceptaba la constitución de cooperativas de responsabilidad ilimitada, pero también de responsabilidad de los socios limitada a sumas predeterminadas. Debían estar constituidas por personas vinculadas a la producción rural, en un número no menor de diez, con el objeto de promover, garantizar, proporcionar y distribuir el crédito entre sus asociados y ejecutar trabajos rurales de carácter colectivo. Estaban limitadas a una circunscripción territorial. Su órgano superior era la asamblea de socios, en que todos tenían derechos iguales. No podían, obviamente, distribuir beneficios, pero superado el fondo de reserva establecido, las utilidades anuales podían aplicarse a obras de interés común de los afiliados<sup>33</sup>.

Los recursos de las Cajas Rurales provenían del aporte de sus socios; de depósitos en cajas de ahorro o en cuenta corriente, a la vista o a plazo, hechos por asociados o extraños; del descuento de documentos en el Banco de la República y de préstamos de la Sección de Crédito Rural del mismo<sup>34</sup>.

En caso de liquidación, los fondos excedentarios serían aplicados por el Ministerio de Industrias a obras de utilidad pública en la jurisdicción.

La ley preveía que las cajas podían adquirir la categoría de sindicatos rurales y tomar a su cargo, entre otras cosas, el estudio y defensa de los intereses rurales, la comercialización, la enseñanza agrícola, la creación y administración de sociedades de producción y venta y de cajas de socorros mutuos, de retiros y de seguros<sup>35</sup>.

En 1918 funcionaban once cajas rurales<sup>36</sup>. En 1937 sólo actuaban nueve de las 33 que se habían creado hasta entonces. Bartolomé Vicens, en 1941, buscó la explicación "del fracaso de las Cajas Rurales" —exceptuando la de Colonia Suiza— y coincidió con el Cr. Octavio Morató, ex gerente del Banco de la República, quien culpó al Banco de haber cumplido en este aspecto sus cometidos con "gran indiferencia" que "producía los efectos de una hostilidad", ya que el Banco "optó por la práctica directa del crédito"<sup>37</sup>.

<sup>30</sup>Esto surge muy claramente de la historia de la Unión Económica y de sus esfuerzos fallidos por evitar la venta de las cajas a bancos, tal como está registrada en la "Historia Social de la Unión Económica del Uruguay", Tomás G. Brena (inérito).

<sup>31</sup>Las Leyes 3.948, sobre la "Sección de Crédito Rural del Banco de la República", y 3.949, sobre "Cajas de Crédito Rural y Sindicatos Rurales", son ambas del 19 de enero de 1912 y, por tanto, corresponden a la administración de Battle y Ordóñez. Sin embargo, ya en 1896, la ley orgánica del Banco de la República indicaba entre sus fines "habilitar o auxiliar el establecimiento de Cajas Rurales para cuyo fin emitirá el Banco Obligaciones Hipotecarias".

<sup>32</sup>Ley 3.948 del 19 de enero de 1912, art. 2°.

<sup>33</sup>Ley 3.949 del 19 de enero de 1912.

<sup>34</sup>*Ibid.*

<sup>35</sup>*Ibid.*

<sup>36</sup>Citado por Carlos Olivera y Nelson E. Talento, de Víctor Pastorino, "Monografía del Banco de la República", Montevideo, 1946, p. 116.

<sup>37</sup>Bartolomé Vicens, "Régimen Cooperativo", Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de la República, Montevideo, 1941, pp. 284-286.

### 3. Las cooperativas de ahorro y crédito anteriores a 1965

En el Uruguay "se han organizado innumerables fondos de ayuda financiera basados en los principios de la mutualidad y la cooperación". Sin embargo, no siempre se han constituido como personas jurídicas diferentes de las entidades gremiales, sociales, o culturales que los crearon<sup>38</sup>. En general esos fondos no han tenido por objeto fomentar el ahorro, sino ayudar a sus afiliados ante emergencias de distinto tipo, pero en muchos casos han institucionalizado formas de recaudación con aportes discrecionales o reglamentados de los propios afiliados y el auxilio se ha hecho en forma de préstamos. Si bien es muy difícil inventariar y analizar esas realizaciones, es posible señalar algunas experiencias formales de cooperativas de ahorro y crédito anteriores a la Ley 13 330, del 30 de abril de 1965, que prohibió las sociedades financieras. De ellas subsisten tres:

La primera fue la Cooperativa Mutua Húngaro-Uruguaya, creada en 1937, inicialmente como un fondo de auxilio en caso de fallecimiento. Se convirtió en una institución financiera que podía conceder préstamos, incluidos comerciales e industriales, a sus afiliados, además de administrar fondos de auxilio y servicios médicos mutuales. Se basaba en los principios cooperativistas. Por la falta de una legislación específica de cooperativas se constituyó como sociedad anónima con acciones nominativas. Después de 1965 se transformó en sociedad cooperativa de consumo y servicios y continuó operando en actividades típicamente financieras, inclusive de tipo bancario, pero limitadas siempre a sus socios, en número algo inferior a 400.

La segunda fue la Cooperativa de Crédito y Ahorro de los Oficiales de las Fuerzas Armadas, iniciada en 1949 y reconocida oficialmente en 1964. Sus recursos provienen fundamentalmente de la integración de partes sociales y opera concediendo préstamos amortizables de monto máximo proporcional al capital integrado. En 1976 tenía 1610 socios<sup>39</sup>.

La tercera fue la Cooperativa de Crédito "El Roble", Ltda., reconocida en 1964 y fundada por vecinos de Puntas de Manga (Dpto. de Montevideo) en torno a una policlínica. Con menos de 200 socios en 1976, tenía por finalidad otorgar crédito a sus asociados y capacitación mediante una educación cooperativa<sup>40</sup>.

Estas experiencias muy diversas y limitadas en su alcance, condicionadas por un marco jurídico inadecuado, resultaron gravemente afectadas por la inflación y en algunos casos por disposiciones estatutarias "que no pueden ser cumplidas"<sup>41</sup>.

### 4. Cooperativas posteriores a 1965

A partir de 1965, los fondos de ayuda mutua de trabajadores que intentaban organizarse en cooperativas de crédito tropezaron con dificultades para su reconocimiento "al ser confundidas con otro tipo de sociedades financieras"<sup>42</sup>. Sin embargo, en 1970 estaban registradas diez cooperativas, además de las mencionadas anteriormente, con cerca de dos mil afiliados, y fondos de ayuda como el de los empleados del banco La Caja Obrera. Ese conjunto de grupos, asesorados por el Centro Cooperativista del Uruguay favoreció la sanción de una disposición legal para declarar a las cooperativas de crédito como entidades "de interés público" y aclaraba que no les eran aplicables las prohibiciones legales preexistentes<sup>43</sup>.

El 19 de julio de 1971 se aprobó la Ley 13 988, que establecía el régimen jurídico de las cooperativas de ahorro y crédito bajo la reglamentación y el control del Banco Central, que la aprobó en 1975. El objeto de estas cooperativas era "... promover el ahorro permanente y sistemático de sus socios y proporcionarles créditos y otros servicios, a fin de obtener una mayor capacitación económica y social de los mismos..."<sup>44</sup>. Para eso, recibían depósitos en dinero de sus asociados y les concedían préstamos. Podían obtener créditos en fuentes nacionales y extranjeras. Los asociados podían ser personas físicas o personas jurídicas sin fin de lucro.

<sup>38</sup>Carlos Olivera, Nelson E. Talento, "El Cooperativismo de Ahorro y Crédito", Monografía N° 1182 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, p. 246.

<sup>39</sup>Carlos Olivera, Nelson E. Talento, *op. cit.*, pp. 250 y 251.

<sup>40</sup>*Ibid.*, p. 251.

<sup>41</sup>*Ibid.*, p. 252.

<sup>42</sup>En razón de las disposiciones de la Ley 13.330, del 30 de abril de 1965. Exposición de motivos del proyecto de ley "Cooperativas de Ahorro y Crédito" (Régimen Jurídico). Citado en *Ibid.*, p. 253.

<sup>43</sup>Entre otras disposiciones, un decreto del 5 de marzo de 1984 prohibía que las cooperativas pudieran "conceder préstamos de dinero a sus asociados"; Siegbert Rippe, "Régimen Legal de las Cooperativas en el Derecho Uruguayo", FCU, Montevideo, 1976, pp. 229-230.

<sup>44</sup>Ley 13.988, del 19 de julio de 1975, art. 2°.

Nadie podía tener más del 10% del total de las partes. Las cooperativas tenían la facultad de constituir centrales, federaciones y confederaciones. La afiliación a una federación era obligatoria. También tenían el derecho de "ordenar a las instituciones o empresas públicas o privadas que retengan hasta el 20% del sueldo nominal de sus funcionarios, por aportes, ahorro o amortización de créditos y éstas debían entregar el dinero dentro de los cinco días subsiguientes"<sup>45</sup>.

La ley aceleró la constitución de cooperativas de ahorro y crédito y entre 1971 y 1973 se formaron 20. En 1972 ocho cooperativas constituyeron la Federación Uruguaya de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FUCAC) y diez cooperativas, vinculadas al Centro Cooperativista Uruguayo, constituyeron las COFAC, Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito. En 1976 algunas cooperativas formaron una nueva entidad de segundo grado, FECOAC —Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito<sup>46</sup>. El panorama, en 1975-1976, se ilustra en el cuadro 2 del anexo. -

El crecimiento posterior, sumamente intenso, se produjo siempre en torno a esos tres núcleos.

En torno a la FUCAC se agruparon inicialmente cooperativas cerradas, que no recibían depósitos sino sólo aportes de capital y, por lo tanto, no requerían el control del Banco Central. El funcionamiento de estas cooperativas era muy simple y económico. Otorgaban créditos a sus miembros con recursos de su propio capital y de créditos obtenidos. La devolución de los préstamos se realizaba descontando directamente de los sueldos las cuotas de amortización, lo que exigía comunicar simplemente a las empresas el listado de los descuentos que debían efectuar. Requerían, en consecuencia, muy poco personal y su funcionamiento era muy seguro. Su carácter era típicamente gremial o de empresa. En algunos casos, como la Cooperativa Policial o la de Previsión Social, podían superar los 20 000 o los 30 000 afiliados.

Posteriormente, la FUCAC se orientó también hacia la formación de cooperativas abiertas de base territorial, del tipo que ha caracterizado fundamentalmente a la COFAC. La FUCAC informó que tenía más de 40 cooperativas afiliadas, con un total superior a los 100 000 socios. La federación facilitaba a las cooperativas miembros, servicios de representación, asistencia técnica y auditoría y ha gestionado préstamos en el exterior, en particular uno del BID para artesanía, microindustria y servicios. Ha realizado una activa función promotora. Es miembro de la Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito (COLAC), de la Unión Internacional Raiffeisen y de otras entidades internacionales.

La COFAC, vinculada al Centro Cooperativista Uruguayo, que ha sido su foco promotor, ha reunido exclusivamente a cooperativas abiertas de base territorial. Estas cooperativas, que además de recoger aportes de capital y de obtener créditos, reciben depósitos, son considerablemente más complejas en sus operaciones, abarcando una parte del campo de las actividades consideradas bancarias. Tienen más analogías, por tanto, con las antiguas cajas populares y se encuentran sometidas al contralor del Banco Central. Como las Cajas Populares, han tenido su desarrollo fundamentalmente en el interior. De un total de 13 cooperativas actualmente integradas a COFAC<sup>47</sup>, sólo una, la Cooperativa del Cordón, es de Montevideo. En total afilian a 61 400 socios. Aunque el número de cooperativas es reducido, representan aproximadamente el 60%<sup>48</sup> del total del crédito cooperativo y desde el punto de vista de los depósitos, el 75%.

Las cooperativas abiertas otorgan mayoritariamente créditos de consumo, pero dan también préstamos de producción. El monto medio de un préstamo de consumo es actualmente de N\$ 8 000 —aproximadamente 200 dólares— aunque los máximos son dos veces superiores. Es decir, operan en una faja de crédito pequeño que no interesa a los bancos y es administrativamente costosa. Deben usar principalmente recursos provenientes de los depósitos<sup>49</sup>, que tienen un costo también elevado, pues compiten en plaza para ser atractivos. Al mismo tiempo, deben prestar a tasas de interés inferiores a las de los bancos. Tratan de dar preferencia a los créditos a funcionarios con base en convenios con las empresas, y en ese caso funcionan como lo hacen las cooperativas cerradas.

El crédito a la producción se orienta, por una parte, hacia la empresa pequeña y mediana. En este caso, los préstamos individuales tienen un monto medio de N\$ 30 000 —aproximadamente 800 dólares— aunque los valores máximos pueden sobrepasar los N\$ 1 000 000 —aproximadamente 25 000 dólares. Sin

<sup>45</sup>Siegbert Rieppe, *op. cit.*, p. 238.

<sup>46</sup>Carlos Olivera, Nelson E. Talento, *op. cit.*, pp. 263 y 264.

<sup>47</sup>Legalmente son diez. Por requisitos legales tres cooperativas deben operar todavía como filiales de otras.

<sup>48</sup>Sobre cifras proporcionadas por el ccu y los Boletines del Banco Central.

<sup>49</sup>En algún caso 90% de los recursos provienen de los depósitos y 10% del capital social.

duda, el desarrollo en este campo es muy incipiente. El mundo de la pequeña empresa es bastante desconocido y existe la convicción de que los bancos operan muy mal en él, pero ese vacío no ha sido llenado en el Uruguay por las cooperativas.

También dan prioridad al crédito al resto del sistema cooperativo —de producción, agropecuario, de vivienda—, función que en cierto grado realizan las cooperativas de COFAC, por ejemplo con Central Lanera, Central de Carnes o alguna de vivienda. Se piensa que es un campo que podría tener mucho mayor desarrollo. Los montos de los préstamos en estos casos pueden ser muy considerables.

Una de las limitaciones de este tipo de cooperativas consiste en que no pueden utilizar cheques. Aunque han confeccionado órdenes de pago, éstas no entran al sistema de compensación.

Las cooperativas de COFAC evolucionan hacia una integración cada vez mayor. Existe la creencia de que las cajas populares fueron demasiado independientes, lo que las volvía vulnerables e incapaces de absorber los desequilibrios coyunturales. COFAC, en consecuencia, funciona como cooperativa de segundo grado y como una central financiera. Cada cooperativa deposita en COFAC el 5% de sus depósitos, a la vista y sin intereses. Puede centralizar en COFAC sus excedentes y está habilitada a colocarlos en bancos. Pero las exigencias del Banco Central en materia de patrimonio mínimo, colocarán a corto plazo a varias cooperativas fuera de condiciones para actuar de modo independiente. El propósito, en consecuencia, es llegar a constituir una cooperativa única, con filiales y asambleas delegadas para armonizar la centralización y la participación.

El tercer núcleo es el de FECOAC. La Federación, iniciada en 1976 por dos cooperativas, obtuvo su personería jurídica en 1980. Las cooperativas fundadoras fueron la PAE, integrada por empleados del Banco de la Caja Obrera —antiguamente Fondo de Ahorro de Empleados— y COAFA, la Cooperativa de Ahorro y Crédito de los Oficiales de las Fuerzas Armadas. Ambas eran cooperativas cerradas y del mismo carácter fueron las que se agregaron posteriormente: otras tres de personales de bancos —Banco Central, Banco de la República y Banco Holandés Unido—, una anexa a una cooperativa de transporte, una de taximetristas, una de funcionarios de la salud y una, en formación, de la Administración Nacional de Puertos. Todas ellas operan sobre la base del pago de una cuota, en carácter de aporte de capital, y todas, menos la de taximetristas, recuperan los préstamos a través de las empresas, mediante descuentos sobre las planillas de sueldos.

Se puede decir que sólo dos —la del Banco de la República y la del Banco La Caja Obrera— reciben depósitos, pero no en la forma en que lo hacen las cooperativas abiertas, sino dentro de un mecanismo privado creado en sustitución de los fondos de retiro del personal, suprimidos hace algún tiempo.

Históricamente, la constitución de esta federación, posterior a las otras dos, se explica por la obligación legal, hoy abolida, de que las cooperativas de ahorro y crédito estuvieran federadas. Al parecer, las cooperativas fundadoras entendieron que los servicios de las otras federaciones eran demasiado costosos. En realidad, FECOAC es una organización más pequeña que cumple menos funciones que COFAC y FUCAC. No opera como central financiera y hasta el momento no ha canalizado créditos hacia sus afiliadas, aunque ha gestionado algunos en el exterior. Les suministra, sobre todo, servicios de auditoría, las representa en gestiones colectivas y realiza una labor de promoción y asesoramiento a grupos que intentan constituir nuevas cooperativas. La FECOAC agrupa a nueve cooperativas. Según se informa, en total esas cooperativas comprenden más de 10 000 socios.

##### 5. *Evaluación*

Las cooperativas de ahorro y crédito aparecieron desde el comienzo del siglo, sin embargo, no tienen una historia continua. Los dos movimientos iniciales —el primero y mayor, de las Cajas Populares, y el de las Cajas Rurales— tuvieron cada uno su ciclo de expansión, para luego desvirtuarse o desaparecer. No obstante, cuando el sistema parecía haber fracasado, en la década de los sesenta, comenzó a renacer desde otros puntos de origen. Volvió a abrirse camino trabajosamente a través de un marco institucional adverso, hasta que, aprobada la Ley 13 988 de 1971, se despejó el cauce para su expansión. No hubo en este caso una política oficial de estímulo, ni el Estado volcó a través de ellas un caudal de recursos convirtiéndolas en instrumento de su política, como intentó hacer con las cajas rurales en 1912 o como hizo con las cooperativas de vivienda a comienzos de los setenta. Sin embargo, eso bastó para que comenzara una expansión sostenida, que indica la persistencia de necesidades insatisfechas y de expectativas puestas en la solución cooperativa, que reaparecen en contextos ideológicos e históricos muy diferentes.

El número actual de socios, aunque debería depurarse, representa algo más del 15% de la población

activa —comparación algo arbitraria pero significativa. Sin embargo, el crédito cooperativo ha llegado a representar sólo entre el 0.5 y el 1% del crédito total y económicamente es todavía un fenómeno marginal, que contrasta con la importancia adquirida en otros países.

a) *Evaluación de la eficacia económica*

Es necesario proceder por separado para los dos tipos de cooperativas de crédito.

Las cooperativas cerradas, de base gremial, que no reciben depósitos libres, son organizaciones sólidas, con poco riesgo, relativamente eficientes, pero de alcance limitado, con una capacidad crediticia que crece lentamente. Funcionan en definitiva como un sistema de préstamos sobre los sueldos, amortizables a corto plazo, y, por lo tanto, de volumen reducido. Se trata típicamente de créditos de consumo, o a lo sumo para la adquisición de bienes intermedios.

Las cooperativas abiertas, de base territorial y que reciben depósitos libres, son las que podrían captar masas considerables de ahorro y disputar al sistema bancario una parte mayor del sector financiero. En realidad, ello ocurre sólo en pequeño grado. En la práctica, se han mantenido fundamentalmente en el crédito de consumo atendiendo para sus socios el mismo tipo de necesidades que las cooperativas gremiales atienden para los funcionarios del gremio. El crédito a la producción y la capacitación de ahorro libre, de ese origen, son incipientes. No reciben tampoco ahorro institucional. Funcionan con demasiadas restricciones dentro del sistema actual, para competir con las redes bancarias privadas. Cuando lo intentaron y lo lograron, se desnaturalizaron transformándose en bancos. El sistema tampoco está coordinado para actuar complementariamente con el sistema bancario oficial y sólo en menor medida opera como instrumento de los sectores cooperativos de producción. El hecho de que la recesión y los desequilibrios financieros recientes no hayan provocado colapsos en las cooperativas de crédito y sólo dificultades de recuperación de fondos, bastante análogas a las que afectan a los bancos, demuestra una capacidad de funcionamiento razonablemente eficiente. En algunos casos, sin duda, las comisiones honorarias de socios que estudian y autorizan los préstamos no hicieron bien sus análisis y ello incide en las dificultades actuales. Eso justificaría una crítica mayor, si no hubiera ocurrido algo equivalente en gran escala en la banca privada, a pesar de su personal especializado.

c) *Evaluación de los niveles y modalidades de participación*

El beneficio social más importante otorgado a sus socios es la posibilidad de que accedan a créditos de consumo que el sistema bancario no tiene interés en conceder, por sus volúmenes individuales reducidos, los costos de administración relativamente altos y la difícil evaluación del riesgo. Las cooperativas cerradas, particularmente, ofrecen un beneficio muy semejante al que brindan las cooperativas gremiales de consumo cuando venden en cuotas.

Respecto de los créditos bancarios, las cooperativas de crédito ofrecen algunas ventajas en materia de tasas de interés, tanto en préstamos como en depósitos, pero son diferencias limitadas y en este campo la evolución es incipiente.

c) *Evaluación de los niveles y modalidades de participación*

Al igual que en las otras cooperativas cabe distinguir, obviamente, entre la participación de los socios comunes y la de aquellos que ocupan cargos directivos. La de los primeros, mayor sin duda en las cooperativas pequeñas, se limita, en las más importantes y cuando no está asociada a otros factores de relación como la vida gremial, a la participación en elecciones de autoridades y en asambleas bastante impersonales. La participación de quienes ocupan cargos directivos tiene una significación muy grande y genera una importante dinámica de capacitación técnica, gerencial y de liderazgo.

d) *Estimación de los límites de expansión*

El ritmo de expansión en el último decenio ha sido muy fuerte y en condiciones normales, el crecimiento debe aparentemente continuar, tanto en las cooperativas cerradas como en las abiertas. En las primeras, un crecimiento importante significaría fundamentalmente más población atendida. En las segundas, el problema es más complejo. Indudablemente el aumento del crédito a la producción podría

significar un salto cualitativo en el aspecto económico y social. Sin embargo, el horizonte de expansión depende radicalmente del modelo económico-social y del papel que éste le asigne al cooperativismo de crédito. Algunos cambios sustanciales, que le darían cometido mucho más importante dentro del sector financiero, podría derivar del estímulo al cooperativismo de producción y a otros tipos de empresas de propiedad social, que necesitarían instrumentos financieros afines. También podrían derivar de una política que integrara el cooperativismo de crédito al sistema financiero público y reflotara en cierto modo la intención del proyecto de 1912, siempre que no se cayera de nuevo en una concepción burocrática olvidada de la animación interna que es la esencia del cooperativismo.

### C. LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA

#### 1. *Experiencias previas a 1969*

Aunque hubo intentos anteriores, las primeras experiencias en cooperativas de viviendas realizadas con éxito, sobre las que se ha obtenido información, tuvieron lugar muy poco antes de que se promulgara la Ley de Vivienda y correspondieron a conjuntos promovidos por el Centro Cooperativista Uruguayo. Puede citarse como ejemplo en 1966 un grupo de trabajadores de la localidad de 25 de Mayo, departamento de Florida, un núcleo de obreros ferroviarios de Salto y otro de la Intendencia de Río Negro. Este último apoyó la constitución de tres cooperativas, con un total de 95 familias. Estas cooperativas obtuvieron personería jurídica ante el Ministerio de Economía y Finanzas, acogiéndose a una legislación genérica nada adecuada al caso. En marzo de 1968 firmaron un convenio con el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, por el cual serían incluidas en el uso de los recursos del préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo. El BID aportaba el 50% de la inversión, debiendo financiarse el resto con recursos naturales. Según el convenio con INVE, las cooperativas se harían cargo de un 25% del costo total de las obras<sup>50</sup>. El CCU prestaría la asistencia técnica y se encargaría de la promoción, la educación y la asistencia cooperativa; de la organización del trabajo de la administración, y de los proyectos de urbanización y vivienda. Se obtuvieron algunos apoyos locales. Las obras se terminaron con éxito en los primeros meses de 1970.

#### 2. *La Ley de Vivienda*

La Ley de Vivienda —Ley N° 13 728 del 17 de enero de 1969— consagró su capítulo x a la definición del marco jurídico de este tipo de cooperativas<sup>51</sup>. La definió como sociedades regidas por los principios del cooperativismo, cuyo “objeto principal es proveer de alojamiento adecuado y estable a sus asociados, mediante la construcción de viviendas por esfuerzo propio, ayuda mutua, administración directa o contratos con terceros, y proporcionar servicios complementarios a la vivienda”<sup>52</sup>.

La ley instituyó primero las “Unidades Cooperativas”, también llamadas cooperativas de base, que eran cooperativas cerradas, formadas por no menos de diez ni más de 200 socios, cada una de las cuales debía construir o adquirir un edificio o un conjunto habitacional para que lo habitaran los propios socios<sup>53</sup>. Estas unidades cooperativas pueden ser de dos clases: de usuarios o de propietarios. En las de usuarios, la cooperativa mantiene permanentemente la propiedad indivisa del edificio o del conjunto y los usuarios tienen un “derecho de uso” sobre sus respectivas viviendas.

En la unidad cooperativa de propietarios, en cambio, la propiedad indivisa del terreno y del edificio o conjunto habitacional en construcción, se resuelve luego en una participación y cada uno es propietario de su casa o departamento en propiedad simple o en “propiedad horizontal”.

En cualquiera de los dos casos, las unidades cooperativas pueden utilizar el trabajo de sus socios en forma de autoconstrucción o de ayuda mutua y la ley establece que esos aportes pueden computarse y no generan obligaciones con la seguridad social.

<sup>50</sup>CCU, Sector Vivienda, Arq. Elinor Wibmea, “Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia del Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay 1965/82”, Montevideo, 1982, versión preliminar, mimeo, 1, 2.

<sup>51</sup>En la redacción del capítulo mencionado de la ley, el autor contó con el asesoramiento de técnicos del CCU. Además de las experiencias extranjeras, se tuvieron en cuenta las lecciones que surgían de las realizaciones antes mencionadas, entonces en curso.

<sup>52</sup>Ley 13.728 del 17 de enero de 1969, art. 130°.

<sup>53</sup>*Ibid.*, art. 142°.

Dado que cada unidad cerrada agota sus fines en la solución de los problemas habitacionales de sus miembros, la ley ofrece dos posibles soluciones para asegurar la continuidad del movimiento: una, inspirada en las experiencias suecas, es la cooperativa matriz, limitada sólo a un ámbito territorial —por ejemplo, una ciudad— o a un gremio, es una cooperativa abierta, que recibe socios con un compromiso de ahorro sistemático y los asiste en la constitución de unidades cooperativas y en la formulación y realización de sus respectivos proyectos habitacionales. Las unidades cooperativas se mantienen vinculadas como filiales a la matriz como mínimo hasta la adjudicación definitiva de las viviendas.

La otra posibilidad, inspirada en realizaciones danesas, es el Instituto de Asistencia Técnica, entidad sin fines de lucro, destinada a proporcionar a las cooperativas de vivienda diversos servicios técnicos, inclusive los de educación cooperativa, proyecto, dirección y administración de obras. A este tipo pertenecen los equipos de promoción cooperativa independientes o emanados de una organización gremial, pero siempre autorizados por la Dirección de Vivienda y responsables ante ella.

Ambos tipos de instituciones —cooperativas matrices e institutos de asistencia técnica— permiten la constitución de equipos especializados estables, capaces de promover la formación de unidades cooperativas y asistirles para el cumplimiento de sus fines, asegurando la acumulación de experiencias y el dinamismo de expansión. Al mismo tiempo, asumen la responsabilidad de controlar el correcto funcionamiento de las unidades cooperativas, lo que simplifica las funciones de vigilancia de la Dirección de Vivienda.

El sistema se complementaba en la ley con la concesión de líneas de crédito preferenciales del Fondo Nacional de Vivienda, con la posibilidad de que las cooperativas aprovecharan líneas de subsidio según el nivel de ingresos de sus integrantes, financiadas con el impuesto del 2% sobre los sueldos creados con ese fin por la misma ley, y con la posibilidad de que participaran en el sistema de ahorro y préstamo mediante la apertura de cuentas indivisas de ahorro reajutable.

### 3. *El crecimiento en el período 1969-1973*

El crecimiento de las cooperativas de vivienda en los cinco años siguientes a la aprobación de la ley fue rápido y vigoroso. A fines de 1973, 69 cooperativas habían escriturado préstamos del Fondo Nacional de Vivienda<sup>54</sup> para un total de 4 338 viviendas y casi todas estaban en construcción, mientras otras 60 habían adquirido tierras por intermedio de DINAVI<sup>55</sup>.

La mayor parte eran cooperativas de ayuda mutua, es decir, con aporte de trabajo de los propios socios y todas eran de "usuarios". De 43 escrituradas, el promedio de viviendas se acercaba a las 80 por cooperativa, aunque 26 cooperativas tenían cerca de 40 viviendas y eran cooperativas de ahorro y préstamos. El dinamismo del sistema se pone aún más de relieve cuando se agrega que el número de cooperativas en formación era muy elevado.

Estos dos tipos correspondían a fenómenos sociales diferentes. Las cooperativas de ayuda mutua, integradas por familias de bajos ingresos, construían viviendas muy económicas y generaron un movimiento popular muy fuerte, que ya en el momento actuó intensamente en defensa de sus intereses y del cooperativismo; este tipo se concretó en una federación específica, la FUCVAM. Sin duda, la vinculación de un número importante de estas cooperativas con sindicatos obreros constituye una explicación parcial de ello, pero la capacidad movilizadora se encuentra en otras cooperativas que no responden a ese origen.

En cuanto a las cooperativas de ahorro y préstamo —federadas en la FENACOVI—, tienen en promedio un valor muy superior por unidad de vivienda, como se comprueba en el cuadro 3 del anexo y responden a categorías de ingresos medios y aun medio-altos. En este tipo se incluyen desde conjuntos cooperativos "de usuarios", promovidos por entidades cooperativas y animados por una ideología cooperativista, hasta cooperativas "de propietarios", orientadas en definitiva a la construcción de inmuebles corrientes de propiedad horizontal, que adoptan la forma cooperativa durante el período de la preparación y de la construcción para actuar conjuntamente y no quedar indefensas en manos de las inmobiliarias y de los promotores privados.

Hay que anotar que antes de la promulgación de la ley, los futuros propietarios en propiedad horizontal formaban "consorcios" en condominio simple, con la complejidad y los riesgos que ello suponía, o quedaban

<sup>54</sup>DINAVI, "Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4", Montevideo, abril de 1974, cuadro 10.

<sup>55</sup>*Ibid.*, p. 6.



reducidos al papel de meros compradores que no podían tutelar sus pagos en dinero adelantados. La ley previó por eso esta forma restringida de cooperativa que venía a llenar un importante vacío legal.

Se puede observar que en el período estudiado, las cooperativas estuvieron al mismo nivel que los promotores privados en la escrituración de préstamos, 30.8% cada uno del total financiado por el Fondo Nacional de Vivienda, aunque estuvieron algo por debajo en cuanto al monto ejecutado. (Véanse de nuevo los cuadros 2 y 3 del anexo.)

El papel marcadamente social de las cooperativas de ayuda mutua se refleja no sólo en el reducido monto de recursos que absorbe por vivienda —próximo al del sistema público, que no computa sus propios costos internos—, sino también en la distribución geográfica.

Aunque no alcanzan una distribución tan equilibrada como el sistema público, incluyen una proporción significativa del interior entre quienes acceden a los recursos del Fondo. Eso no ocurre con las cooperativas de ahorro y préstamo y menos aún con los promotores privados, que son solamente montevideanos. (Véanse los cuadros 4 y 5 del anexo.)

En la expansión tan rápida de las cooperativas de vivienda se conjugaron la política estatal, la eficiencia de las instituciones de promoción y el peso de las organizaciones sindicales.

En este primer período, la Dirección Nacional de Vivienda (DINAVI) puso sus prioridades en los promotores privados, para la vivienda media, y en las cooperativas de ayuda mutua de usuarios para la vivienda muy económica. En sus inicios el sistema público absorbió un volumen mayor de recursos, pero su asignación se estancó después, mientras los de las cooperativas y los promotores privados crecían. En 1973, las cooperativas usaron un tercio de los recursos del Fondo para construcción.

En la primera etapa, DINAVI ejerció una presión sistemática hacia los grandes conjuntos, lo que generó serios problemas de organización y de integración cooperativa, que determinaron posteriormente una reacción hacia las dimensiones más modestas y manejables previstas en la ley.

La eficiencia de un conjunto de instituciones que ya existían o se crearon después de la aprobación de la ley, con equipos técnicos, que funcionaban como institutos de asistencia técnica y con el necesario impulso interno, permitieron el aprendizaje de los métodos y sus transmisión y minimizaron los fracasos, lo que constituyó otro factor de expansión.

El tercer factor fue sin duda el peso gremial y la orientación político-gremial. Si bien en los inicios algunos grupos se habían opuesto tenazmente a la ley, después de las primeras experiencias impulsadas por el CCU, la actitud cambió y los sindicatos poderosos se lanzaron a impulsar, fundamentalmente a través del CEDAS, la formación de cooperativas entre sus miembros.

#### 4. El período 1974-1976

En el Plan de Desarrollo 1973-1977 se previó si no el incremento al menos el mantenimiento del papel asumido por las cooperativas. La meta para el quinquenio, en número, fue la construcción de 31 680 viviendas. (Véase el cuadro 6 del anexo.)

Sin embargo, pronto se vio que para el gobierno de facto, instalado en junio de 1973, las cooperativas no eran una solución deseable. El Ministerio de Vivienda y Promoción Social, creado en julio de 1974, dirigió sus esfuerzos hacia dos iniciativas importantes: el sistema público, para la erradicación de barrios marginales, con viviendas sumamente económicas que resultarían de muy baja calidad, y los promotores privados para el resto. Al parecer, existía una profunda aprensión contra las cooperativas de vivienda y el otorgamiento de préstamos comenzó a condicionarse por razones de tipo político.

Sin embargo, por el propio impulso del sistema y la continuidad de ciertos apoyos institucionales, la expansión continuó y el número de cooperativas de vivienda llegó a 400<sup>56</sup>, y las cuentas de las cooperativas de ahorro y préstamo en el Banco Hipotecario alcanzaron a 211<sup>57</sup>. (Véase el detalle de la situación en el cuadro 7 del anexo.) Mediante resoluciones posteriores de la DINAVI se bloqueó en la práctica la aprobación de nuevos créditos a cooperativas<sup>58</sup> y el golpe final vino en 1976, previo a la supresión del Ministerio de Vivienda y

<sup>56</sup>390 sin contar las cooperativas matrices.

<sup>57</sup>DINAVI, "Consideraciones sobre la situación del sector", Montevideo, IX, 1976, p. 12.

<sup>58</sup>Se trata de las resoluciones 400 y 491 de 1975. J.P. Terra, J.E. Camou, "El proceso de la Vivienda de 1963 a 1980", CLAEH, Montevideo, 1983.

Promoción Social, cuando se aprobó una resolución<sup>59</sup> que impedía la presentación de nuevas solicitudes de personería de cooperativas de vivienda. En 1976 las cifras cayeron verticalmente y el sistema se estancó.

##### 5. El período posterior a 1976

La crisis política y la renovación del equipo gubernamental a mediados de 1976 propiciaron una reestructuración de todo el sistema de vivienda, de acuerdo con las orientaciones militares en materia de "seguridad" y con las concepciones neoliberales y fundamentalmente financieras de la política económica. Después de una sucesión de interinatos que preparaban la operación, en 1977 se decretó la supresión del Ministerio de Vivienda y Promoción Social<sup>60</sup>, la DINAVI —que había formado parte de éste durante los últimos tres años; y el Instituto Nacional de Vivienda (INVE), de larga tradición. Las atribuciones en la materia se centraron en el Banco Hipotecario y el Ministerio de Economía y Finanzas. Al reactivarse el Fondo Nacional de Vivienda, se reabrió la escrituración de préstamos a las cooperativas, ahora controladas por la Inspección de Hacienda. La medida se aplicó en 1979 a aquellas cooperativas de ayuda mutua que tuvieran ya la personería. Se aumentaron las tasas de interés y el ahorro previo<sup>61</sup>, lo que constituía una gran limitación para el nivel más bajo de ingresos de las cooperativas de ayuda mutua, y la proporción de las cooperativas dentro del crédito para vivienda nueva descendió al 2.7%, como se ve en el cuadro 8 del anexo.

A partir de 1979, la reactivación del crédito a la construcción de vivienda y las inversiones extranjeras en Punta del Este contribuyeron a producir un "boom" en la construcción de apartamentos de alto costo financiero y de edificación. (Véase el cuadro 9 del anexo.)

Entre 1979 y 1981 el Banco financió alrededor de 30 000 viviendas en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales. De esas, 12 000 eran del sector público, orientadas preferentemente a los desalojados por la liberalización de alquileres, en un esfuerzo coyuntural por atenuar los efectos de la transición al esquema neoliberal pleno. La mitad, 15 000, pertenecían a los promotores privados y se destinaba a los estratos medios y medios-altos en auge, 1 700 eran de cooperativas y alrededor de un millar, de sociedades civiles<sup>62</sup>. Luego, durante 1982, la actividad económica se detuvo, el mercado de apartamentos se paralizó, el Banco se desfinanció y la construcción de viviendas entró en la recesión actual.

Hay que anotar que en 1978 se había establecido el régimen de las sociedades civiles<sup>63</sup> para sustituir a las cooperativas de ahorro y préstamo, por el que se introducía un tipo de persona jurídica para el grupo de propietarios de un conjunto de viviendas por construirse o en construcción, hasta el momento de la participación en propiedad horizontal. El sistema, que adquirió su mayor auge en 1982, hizo crisis con una sucesión de estafas de gran resonancia pública.

Es importante observar que en 1980<sup>64</sup> se suprimió el impuesto del 2% sobre todos los sueldos que la Ley de Vivienda había establecido para alimentar un fondo de subsidios destinado a abaratar las viviendas de las categorías de menores ingresos<sup>65</sup>. En una economía con altas tasas de interés y gran concentración en la distribución del ingreso, todo el esfuerzo en materia de vivienda se desplazó aún más hacia los estratos de ingresos medios y altos.

Después de 1976, la actividad de federación de cooperativas de ayuda mutua (FUCVAM) se efectuó en el plano interno, en busca de mejoras cualitativas. Ello ocurrió, en el aspecto tecnológico, con la creación de la planta de elementos prefabricados, cuyas potencialidades hubieran debido probarse en un período de actividad intensa, pero que no podía tener éxito en una etapa de semiparálisis.

En 1980 empezaron los complejos y conflictivos pasos orientados a superar el régimen de facto y el movimiento cooperativo, en especial el de ayuda mutua, demostró de nuevo una fuerte vitalidad renovadora, un gran sentido de organización y una capacidad de respuesta colectiva muy amplia, tanto por parte de los miembros de las cooperativas en trámite, que reclamaban líneas de crédito, como por parte de aquellos que ya ocupaban sus viviendas y cuyas reivindicaciones se referían fundamentalmente al monto de las cuotas,

<sup>59</sup>La Resolución 96 de 1976 de DINAVI.

<sup>60</sup>Leyes 14.656, 14.659 y 14.666 de 1977 y la Resolución 654/77.

<sup>61</sup>La Orden de Servicio 7000 de 1979.

<sup>62</sup>Véase CCU, "Cinco Años de Política Neoliberal...", *op. cit.*, cuadro 4.2.2.

<sup>63</sup>Ley 14.804 del 14 de julio de 1978.

<sup>64</sup>Decreto 60/980 del 30 de enero de 1980.

<sup>65</sup>En teoría serían reemplazados por otros recursos que no llegaron.

difícilmente soportables por el aumento de los intereses y la baja del salario real. En las presentes condiciones, el hecho de que mediante planteamientos públicos, asambleas y concentraciones de masa el movimiento cooperativo de vivienda reapareciera entre los primeros movimientos sociales que participaron en el surgimiento de la sociedad civil, resulta un testimonio sorprendente de vitalidad y arraigo.

## 6. Evaluación

Como se ha visto, el cooperativismo de vivienda demostró una gran capacidad de desarrollarse a partir de una estructura legal habilitante, de una política oficial de apoyo expresada en el suministro de tierra, crédito, y de asistencia a través de instituciones promotoras, técnicamente competentes y dotadas de una intensa motivación ideológico-política, en la cual el cooperativismo figuraba unas veces como fin y otras como medio.

El cooperativismo ocupó un espacio sustancial del sector —un 44% en 1975— en un nivel social donde no llegaban otros tipos de acción organizada o llegaban mal. Impuso modalidades nuevas de operación<sup>66</sup> y de organización social, nuevas formas de posesión e innovaciones de diseño y tecnología y logró resultados que convencieron a mucha gente de que era el mejor camino para resolver sus problemas habitacionales.

En consecuencia, parece obvio que en su evaluación debe valorarse su significado como una nueva dimensión de los movimientos populares reivindicativos, con propuestas de cambios, función a su vez de la concepción global que se tenga de la dinámica social global.

### a) Evaluación de la eficacia económica

Las cooperativas de vivienda han mostrado una notable eficiencia, no sólo desde el punto de vista de su capacidad dinámica de expansión, sino también en su forma de operar, en contraste con el elevado riesgo de defraudaciones y quiebras que tuvieron antiguamente los sistemas privados de ahorro y préstamo para vivienda y que recientemente manifestaron las sociedades civiles operadas por promotores privados e inmobiliarias. También las cooperativas pagaron sus deudas cumplidamente, a pesar del bajo nivel de ingresos que tenían sus integrantes en muchos casos. Baste anotar que la ayuda mutua, representando un 18% de los préstamos, significó sólo un 10% en la lista de morosos; y las de ahorro y préstamo, representando algo más del 10% de los préstamos, significó el 2% en la lista de morosos<sup>67</sup>.

Más difícil de medir es la eficiencia en los costos, pero no resulta arriesgado llegar a conclusiones igualmente favorables.

Las cooperativas de ayuda mutua obtuvieron un aporte en trabajo de sus socios del orden del 10%. Aun incluyendo el costo de esa mano de obra como si fuera pagada, trabajaron con viviendas de menor costo que los otros sistemas de calidad comparable y sólo más caros que algunos del sistema público. Pero en éstas hubo en general niveles mucho más bajos de calidad. Además, el sistema público buscó mucho el abaratamiento de escala, haciendo conjuntos hasta de 3 000 viviendas sobre la base de grandes empresas constructoras y mucho equipo. De ahí derivaron serios problemas, pues, debido al escaso volumen de la demanda de vivienda y a sus oscilaciones, no fue posible asegurar en el país a la vez una competencia eficaz y un empleo racional de esa capacidad instalada. Esto repercutió en inestabilidad, euforias efímeras y quiebras. En cambio, el sistema cooperativo logró bajos costos en conjuntos medios y chicos que se adaptaban mejor a las condiciones nacionales.

Si se descuenta el valor de la mano de obra aportada por los propios usuarios, la ventaja de la ayuda mutua se acentúa aún más. En algunos estudios se llega a señalar una relación de 1 a 1.5 con las sociedades civiles y de 1 a 2.1 con los promotores privados<sup>68</sup>.

<sup>66</sup>Por ejemplo, la autoconstrucción individual a veces con algún auxilio de vecinos y parientes, ha sido y es en el Uruguay una de las formas más extendidas de producción de vivienda en los estratos bajos urbanos y rurales; pero la autoconstrucción colectivamente organizada de conjuntos —o ayuda mutua— era desconocida.

<sup>67</sup>Benjamín Nahoum en "Significación del Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Plan Nacional de Vivienda, sus realizaciones y posibilidades de futuro". Mesa Redonda organizada por el CCU, octubre de 1981. Personalmente, hemos visto un estudio concluyente del INU.

<sup>68</sup>Véase CCU, "Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay, 1965-1982", inédito, Montevideo, 1982, 3.2.

Esto es comprensible, si se tiene en cuenta la proporción que representa la parte del promotor y las comisiones de venta en el costo para el usuario<sup>69</sup>. También representa una ventaja para las cooperativas el que los honorarios estén limitados por ley, muy por debajo de los que rigen en el mercado.

#### b) *Evaluación de los beneficios sociales*

Aunque en el Uruguay siguen predominando las viviendas unifamiliares situadas en lotes propios individuales y tanto el muy lento crecimiento urbano como la disponibilidad de espacio no crean dificultades mayores para esa predominancia, el cambio en las formas de vida, la búsqueda de mejores ubicaciones de zonas mejor servidas y de reducción de gasto en tierra, inducen cada vez más a buscar la vivienda en edificios de apartamentos o en conjuntos habitacionales de densidad más alta. En la situación anterior, los destinatarios de las viviendas perdían toda la participación activa que tradicionalmente habían tenido en la producción de las mismas y quedaban limitados a comprar un producto en un mercado altamente especulativo. Anteriormente se vio la incidencia de esta circunstancia en los costos. Cabe señalar, además, una incidencia negativa en la calidad del producto desde el punto de vista de la construcción y de las reales condiciones habitacionales. La alternativa del "consorcio" en forma de condominio simple, como ya se ha indicado, constituía un proceso complejo y riesgoso, colocaba a los propietarios en una situación de indefensión respecto de las empresas no controladas y en todo caso exigía una capacidad de desembolso monetario que la ponía fuera del alcance de los estratos medios y bajos. Las cooperativas permitieron que los destinatarios asumieran colectivamente un papel decisivo en la definición del proyecto, la administración y el control de calidad, a través de un sistema seguro y que protegía sus intereses.

Aparte del efecto en los costos, cuya reducción ensancha la población servida, aunque obviamente siempre ha habido categorías que requieren subsidio, cabe señalar que mediante el sistema cooperativo se han logrado, en una importante proporción de sus realizaciones, buenos conjuntos habitacionales con espacios y servicios comunes bien concebidos, que elevan mucho las condiciones del medio y la forma de vida de sus habitantes, en especial de los niños. Además, ha aportado viviendas muy económicas, de excelente calidad de construcción, y aún resultados estéticos notables, que se apartan de los convencionalismos pretenciosos del mercado<sup>70</sup>. Todo ello está ligado a la presencia permanente de las aspiraciones y necesidades concretas de los destinatarios, a lo largo de todo el proceso, en sustitución del proyecto dirigido a un destinatario remoto y anónimo.

Especial consideración merece la solución de las cooperativas de ayuda mutua para las categorías de bajos ingresos. Se puede pensar que el 10% del costo representado por el aporte en trabajo es una parte pequeña, pero para quienes no tienen capacidad de ahorro previo en dinero —muchas veces están pagando un alquiler— es un complemento indispensable del préstamo hipotecario ligado a un valor de tasación. Además, se suma a todas las otras reducciones de costo para resolver el problema, extremadamente crítico, de una cuota asequible.

#### c) *Evaluación de los niveles y modalidades de participación*

La participación en las unidades cooperativas de vivienda comprende fases bien definidas y cualitativamente diferentes. Durante la fase activa de preparación y construcción, la participación de los socios es tal vez la más intensa entre todas las formas de cooperación, quizá con excepción de algunas cooperativas de producción. En el caso de las cooperativas de ayuda mutua, no cabe ni siquiera esa excepción. En cambio, durante la fase de habitación, la participación se reduce mucho, dependiendo de la existencia y operación de servicios y actividades comunes, de la conformación física del conjunto y del estrato social, pues en los estratos bajos, la integración de la vida vecinal es mayor que en la clase media. En algunos casos, se limita al aspecto puramente administrativo de la propiedad horizontal, particularmente en las de ahorro y préstamo.

La capacidad de generación de competencias directivas y de liderazgo, una de las claves de la expansión del sistema, es fundamentalmente una característica sobresaliente de las cooperativas de ayuda mutua. Este fenómeno, en niveles sociales bajos, resulta particularmente valioso.

<sup>69</sup>El estudio anteriormente citado señala casi 30%.

<sup>70</sup>Existe, al respecto, un consenso muy amplio entre arquitectos y urbanistas, sin contar los juicios procedentes del propio movimiento cooperativo.

#### d) *Obstáculos, requisitos y posibilidades de expansión*

Ya se analizaron anteriormente los obstáculos fundamentales a que se enfrenta el desarrollo cooperativo. Se agregan a esto los desfases producidos entre la corrección monetaria de las deudas y la evolución en el corto plazo del salario real, derivados de las abruptas reducciones de este último.

Si esos obstáculos se eliminaran, objetivo que actualmente persigue la actividad reivindicadora del movimiento, la expansión recomenzará seguramente. Los límites de esa expansión probablemente varíen entre un 20% y un 50% de la demanda de vivienda, debido a que la vivienda individual y la autoconstrucción individual seguirán representando una parte muy grande del mercado.

### D. LAS COOPERATIVAS DE PRODUCCION

#### 1. *Concepto y tipos*

El estudio de las cooperativas de producción exige un análisis previo del concepto, debido a su extraordinaria diversidad como resultado de su organización, el sector de actividad, la dimensión, la densidad de capital y la tecnología y porque se trata de empresas lucrativas. Como las personas se asocian de muchos modos para realizar actividades lucrativas y establecen habitualmente entre ellas ciertas reglas de equidad y ciertos mecanismos colectivos de decisión, se hace más delicado trazar un límite preciso entre la cooperativa de producción y otras formas de sociedades productivas.

De acuerdo con las definiciones clásicas, se puede decir que las cooperativas de producción son asociaciones de trabajadores que producen con sus propios medios de producción y por su propia cuenta, repartiéndose el producto en proporción al trabajo aportado<sup>71</sup>. Se sobrentiende, además, el respeto a los principios generales del cooperativismo.

Algunas de esas definiciones usan la expresión "asociaciones de obreros". Si bien ese fue su origen histórico, el concepto es actualmente demasiado restrictivo, cuando en las cooperativas participan, en proporciones cada vez más importantes, trabajadores no manuales, por lo que parece más exacto describirlas como "asociaciones de trabajadores".

Son asociaciones para "producir" en el sentido más amplio: extraer materias primas, transformarlas, transportar bienes y comercializarlos o prestar servicios al público o a otras empresas. Se excluyen de esta definición —habitualmente también en el presente trabajo— las cooperativas agropecuarias, que forman un conjunto muy específico. Esta exclusión, conveniente en la práctica, no significa estrictamente que el concepto no pueda aplicarse a cooperativas de agricultores cuando trabajan y poseen medios de producción en común. Ha habido, entre otros, un caso muy notorio en el Uruguay, que se trata en el capítulo "Cooperativas Agropecuarias": la Unidad Cooperaria N° 1, de Cololó.

Las cooperativas de producción tienen dos rasgos que las diferencian marcadamente de otros tipos y determinan en gran medida sus problemas y la intensidad de sus formas de participación. El primero —común a las cooperativas de vivienda por ayuda mutua en su fase activa— es el trabajo en común de todos los socios. El segundo es el carácter lucrativo de la actividad del conjunto. Otros tipos de cooperativas no tienen por objeto generar un excedente mayor que el que se capitaliza para el desarrollo de la sociedad misma; la distribución de utilidades es más bien un mecanismo correctivo o compensador. En cambio, en la cooperativa de producción, la generación de utilidades es el objeto mismo de la cooperación y los "salarios" de los socios, si existen, no son más que entregas a cuenta de esas utilidades.

Las definiciones usadas en la legislación uruguaya son, en términos generales, concordantes con este concepto. Así, por ejemplo, en la ley general de cooperativas en 1956<sup>72</sup>, se consideró que eran sociedades cooperativas "las que reparten sus rendimientos a prorrata entre los socios, en razón del trabajo de cada uno, si se trata de cooperativas de producción, ...".

Veinte años más tarde, una ley específica concedió diversas exoneraciones a las cooperativas de producción<sup>73</sup> y agregó otra definición, a la cual debían ajustarse para acogerse a tales beneficios: "... son aquellas (cooperativas) que están formadas por obreros y empleados con vistas al ejercicio en común de sus

<sup>71</sup>Ese es en términos generales el sentido de las definiciones de Charles Guide, la Enciclopedia Espasa.

<sup>72</sup>Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946, art. 1º.

<sup>73</sup>Ley 13.481, del 23 de junio de 1966.

profesiones, en una empresa de trabajo o a la prestación de servicios públicos y privados, y que comprende la venta de los productos fabricados, trabajados, transformados o extraídos por ellos, así como los trabajos accesorios de equipamiento e instalación no pudiendo realizar actividades de intermediación<sup>74</sup>. Y agregó que los medios de producción “integren el patrimonio social”, el número de trabajadores socios “no sea inferior a seis”, y que el número de asalariados no superara los 50 ni representara más del 20% de los socios<sup>75</sup>.

Sin duda, esta última definición es tardía y no corresponde aplicarla en sus detalles a las experiencias anteriores a 1960, en las cuales se es menos preciso en esos detalles y se exige más énfasis en los principios generales del cooperativismo.

Los tipos de cooperativas de producción que merecen un tratamiento aparte son las artesanales y las de pesca. Respecto de las artesanales, bastante numerosas y con realizaciones atípicas pero muy importantes, hay que precisar que se usa este término más en su sentido vulgar que en su sentido técnico. Abarca a aquellos productos elaborados con materias primas, con técnicas más o menos tradicionales, dirigidos de preferencia a un mercado bastante calificado que los adquiere porque poseen calidades estéticas que no se encuentran en los productos análogos de origen industrial. Otras actividades, artesanales por el tamaño de la empresa o el contenido de mano de obra, se incluyen en el tratamiento de conjunto.

Respecto de las cooperativas de la salud, se incluyen las cooperativas de médicos, pero no las mutualistas y otras sociedades de usuarios, que pueden considerarse como cooperativas, aunque no de producción.

## 2. La etapa 1946-1966

Aunque existieron intentos anteriores, el cooperativismo de producción apareció en el Uruguay formalmente después de la aprobación de la ley general de cooperativas, en 1946<sup>76</sup>, que reconoció dos tipos de cooperativas —de producción y de consumo— y estableció para ellas estímulos y mecanismos de control.

En 1947 apareció en Dolores una Cooperativa Ideal, de elaboración de pan<sup>77</sup>, de la cual existen pocos detalles y que no debe haber completado su formación, pues las primeras personerías jurídicas de este tipo otorgadas datan de 1953 y corresponden a COPAY, una cooperativa de ómnibus de Paysandú. El ritmo de multiplicación fue muy lento, pues siguió COPRU, cooperativa metalúrgica, en 1955, y otras dos más en 1957: CIOC y COTAME, esta última también un taller metalúrgico<sup>78</sup>. En esa época hubo otros ensayos, por ejemplo en la construcción, que funcionaron algún tiempo sin llegar a obtener personería jurídica.

En 1961, cinco cooperativas de Montevideo y de Paysandú constituyeron la primera federación: la Federación Uruguaya de Cooperativas Obreras de Producción<sup>79</sup>.

Un año más tarde se formó la actual Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, “estableciendo como principio que el conjunto de las cooperativas afiliadas determinará si las aspirantes cumplen o no con los requisitos necesarios y aceptados para la integración”<sup>80</sup>. Es decir, se requería ceñirse a los principios cooperativos, lo que señala desde el comienzo un contenido definitivamente ideológico de la federación, que “nació con la intención de nuclear a los cooperativistas de producción que vieran en su cooperativa, no solamente un camino de bienestar económico para un grupo de trabajadores, sino un instrumento capaz de colaborar en el intento de cambiar la conformación actual de la sociedad”<sup>81</sup>. La Declaración de Principios hace mucho hincapié en que “el hombre se cultive en su integridad”, se comprometa a trabajar “por la prosperidad y el bienestar colectivos”, niega que la retribución sea “el único acicate de la acción”, y destaca la necesidad de “atender más especialmente los problemas humanos y sociales” y defender la libertad y la igualdad<sup>82</sup>.

<sup>74</sup>*Ibid.*, art. 2°.

<sup>75</sup>Después de los primeros cinco años, *Ibid.*, art. 1°.

<sup>76</sup>Ley 10.761, del 15 de agosto de 1946.

<sup>77</sup>29 de noviembre de 1947, según Tisconia, Acourt y otros, Monografía 1017, Facultad de Ciencias Económicas.

<sup>78</sup>Cuadernos Cooperativos Uruguayos, 4° trimestre, 1970, p. 132.

<sup>79</sup>Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, “Cooperativismo y autogestión”, Montevideo, 1969, p. 3.

<sup>80</sup>Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, ya citado, p. 3.

<sup>81</sup>Acción Cooperativa, N° 1, p. 1, 1964, citado por H. Martorelli.

<sup>82</sup>Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, ya citado, pp. 7 y siguientes.

A esta entidad federal se afilió en 1963 la Unidad Cooperaria N° 1. En ese año el número de cooperativas federadas aumentó de siete a 13<sup>83</sup>.

La realización del Congreso de la Organización de Cooperativas de América (OCA) en Montevideo dio lugar a una confrontación entre la Federación de Cooperativas de Producción y las agropecuarias y de consumo, motivada por la distinta concepción sobre el "significado y contenido del cooperativismo, tanto en lo nacional como en lo internacional"<sup>84</sup>. Eso hizo fracasar el proyecto de una Unión Nacional de Cooperativismo del Uruguay y de la Comisión de Fomento Cooperativo que se pretendía incluir en la reforma de la Ley de Cooperativas<sup>85</sup>.

En 1962 se había establecido por ley que los patrones de las empresas debían realizar aportes jubilatorios de acuerdo a determinados fictos "cuya aplicación habría gravado en forma extraordinaria y muy discriminadamente la economía de las cooperativas por considerar que todos sus asociados eran patrones y no trabajadores"<sup>86</sup>. Además perderían los "beneficios de asignaciones familiares, seguro de paro y jubilación acelerada (caso de la industria del vidrio)"<sup>87</sup>. Por el contrario, si se consideraban como obreros, se verían de todos modos cargados como empresas, "con todos los tributos creados para gravar empresas capitalistas"<sup>88</sup>.

En febrero de 1964 una comisión integrada inclusive por cooperativas no federadas, con el auxilio de especialistas, estructuró un proyecto de ley que se convirtió en junio de 1966 en la Ley 13 481<sup>89</sup>. Esta ley, muy breve, introdujo la definición más elaborada de cooperativas de producción antes mencionada, además de exonerarlas de todo tributo nacional y del aporte jubilatorio patronal<sup>90</sup>. Estipulaba, además, que los trabajadores de estas empresas, fueran o no socios, serían remunerados de acuerdo con los laudos de los Consejos de Salarios —o de convenios colectivos si éstos fueran superiores<sup>91</sup>. A los socios se les aplicarían todas las "normas de protección de la legislación laboral y de previsión social con excepción... de las normas de indemnización por despido"<sup>92</sup>. También establecía para los no socios (es decir, los asalariados) la participación en la distribución de excedentes con un total "no menor del 40%... de lo que percibirían si fueran socios"<sup>93</sup>.

Un tema sumamente delicado es la relación entre cooperativas de producción y sindicatos. Parte considerable de las cooperativas de producción nacieron de sindicatos obreros que lucharon y llegaron a esa solución por mantener la fuente de trabajo cuando la empresa capitalista en que trabajaban había llegado a una situación de cierre o de quiebra, o estaba cerca de ella; o cuando el Estado quería desprenderse de una empresa pública deficitaria. En otros casos, la cooperativa se formó reclutando sus socios entre antiguos asalariados. Por ello, no sorprende que una ideología sindicalista reivindicativa y aun revolucionaria coexista o se mezcle conflictivamente con una nueva ideología cooperativista-empresarial, o derive gradualmente, aunque no sin problemas, hacia ella. Tampoco sorprende que una voluntad de reafirmación política y de clase lleve en muchos casos a las cooperativas de producción a alinearse con las organizaciones sindicales.

Los años 1968 y 1969 fueron, al parecer, el período más vital del cooperativismo de producción.

En ese momento el Consejo de la Federación decidió crear un Fondo de Crédito Cooperativo, en el cual las distintas cooperativas debían obligatoriamente depositar parte de los fondos. "Esa propuesta es rechazada y se crean una serie de situaciones nada constructivas que desembocan en un neto estado de desmoralización, ...". La militancia decayó, la demora del Banco de Previsión en reglamentar la ley perjudicó la acción de varias cooperativas y la situación general del país repercutió también contra ellas. La organización de la propia federación dejaba mucho que desear.

Entre 1970 y 1971 se produjo la renovación de autoridades de la Federación y una redefinición de orientaciones relativas al abandono de la actitud de permanente y obligada definición de la Federación acerca

<sup>83</sup>H. Martorelli, ya citado, p. 246.

<sup>84</sup>Cuadernos Cooperativos Uruguayos, N° 56, tercer trimestre de 1972, p. 150.

<sup>85</sup>*Ibid.*, p. 151.

<sup>86</sup>*Ibid.*, p. 151.

<sup>87</sup>*Ibid.*

<sup>88</sup>*Ibid.*

<sup>89</sup>*Ibid.* La revista fecha, seguramente por error de imprenta, la ley en 1968.

<sup>90</sup>Ley 13.481, del 23 de junio de 1966, art. 1°.

<sup>91</sup>*Ibid.*, art. 3°.

<sup>92</sup>*Ibid.*, art. 4°.

<sup>93</sup>*Ibid.*, art. 4°.

de los acontecimientos generales por los que atravesaba el país, su supeditación a la organización sindical, de la preocupación por los valores propios de la cooperación y por reunir a los cooperadores y cooperativas.

De acuerdo al nuevo rumbo, la federación se propuso tres líneas principales de acción: una administración eficaz, una publicación regular y un conjunto de servicios que empezara con la asistencia a los grupos en formación. Esta orientación le exigió luchar por mantener a las organizaciones alejadas de los partidos políticos y preparar programas de educación cooperativa.

### 3. Situación a comienzos de la década de los 70

#### a) Situación general

No se dispone de información adecuada sobre el grado de desarrollo del movimiento cooperativo exactamente en el momento del cambio de orientación, en 1970. En 1969 la Inspección de Hacienda registraba 15 cooperativas con un total de 746 socios<sup>94</sup>. Se dispone de un registro fechado en 1973, que reúne información de los primeros años de la década<sup>95</sup> y que muestra cifras notoriamente mayores, aunque la diferencia de fuente no permite una comparación segura.

La nómina de cooperativas, cuyo funcionamiento se comprueba en ese registro, incluía 58, de las cuales la industria del vidrio tenía dos, la industria molinera, del medicamento y unidades cooperativas tenían dos, la textil una, la metalúrgica y afines nueve, la gráfica y afines cuatro, la construcción tres, la pesca tres, el transporte de pasajeros y servicios médicos once, el transporte de cargas terrestres cuatro, y el transporte marítimo una.

Estas cifras son seguramente incompletas. Faltan, por de pronto, las cooperativas artesanales, tal vez porque estaban, en la mayor parte de los casos, vinculadas a Manos del Uruguay que no era en sí una cooperativa.

Según una estimación muy aproximada, el número de socios de esas 58 cooperativas era una cifra no muy lejana a los 2 500, es decir un poco más del 0.2% de la población activa, lo que basta para confirmar que se trataba de un fenómeno totalmente marginal.

A continuación se examinan algunos de los grupos incluidos en la nómina<sup>96</sup>.

#### b) Industria del vidrio

Este es uno de los grupos de cooperativas más significativos, pues sus ventas representaban en la época el 12.5% del sector<sup>97</sup>. CODARVI, la más importante del grupo fue, al mismo tiempo, una de las pioneras. En 1960, en medio de una grave crisis de la industria del vidrio, la empresa VIDPLAN S.A. decidió cerrar su planta de cristalería, nítidamente artesanal y que empleaba mano de obra muy calificada, y mantener solamente las plantas de vidrio plano y envases. Ante la perspectiva de quedar cesantes, los trabajadores renunciaron al seguro de paro, negociaron la adquisición de la fábrica y se organizaron como cooperativa<sup>98</sup>. La fábrica ha logrado mantener un alto nivel de calidad y es la única que ha realizado experiencias de exportación<sup>99</sup>.

COVILPAZ, de menor volumen, realizaba también trabajos de artesanía.

Las otras tres cooperativas aparecen como las únicas fabricantes de botellas térmicas en el Uruguay.

#### c) Industria molinera

Las cooperativas molineras —COMMA y CAORSI— nacieron también a comienzos de los años setenta por paralización de los molinos Gramon y Caorsi. En el caso de la primera, los obreros no consiguieron comprar la empresa, pero adquirieron otro molino. En el segundo caso, el Parlamento aprobó una ley por la cual se expropiaba la empresa y la ofrecía a la cooperativa<sup>100</sup>. En 1970 entre ambas representaban el 6% de la industria molinera.

<sup>94</sup>Palacio Legislativo, "Cooperativismo en el Uruguay", Montevideo, 1978, p. 119.

<sup>95</sup>M.G. Acourt, D. Brizuela y otros, "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay", Monografía 1017, ya citada.

<sup>96</sup>Siguiendo a Acourt, Brizuela y otros, Monografía 1017, ya citada.

<sup>97</sup>*Ibid.*, p. 287.

<sup>98</sup>Acourt, Brizuela y otros, ya citada, p. 278.

<sup>99</sup>*Ibid.*, pp. 287 y 288.

<sup>100</sup>La Ley 13.039.



d) *Industria textil*

La única cooperativa (COTEX) ocupaba en 1970 a 140 trabajadores en confección de prendas de algodón. Poco después representaba el 1.5% del sector textil algodonero.

e) *Industria del medicamento*

Las dos cooperativas se crearon a partir del cierre de los laboratorios de especialidades medicinales. Funcionaban en la época con muchas dificultades y sus ventas representaban el 0.1% del sector.

f) *Industria metalúrgica y afines*

Las nueve cooperativas agrupaban a 185 trabajadores y carecían de significación económica.

g) *Industria gráfica y afines*

Las cuatro cooperativas ocupaban a 60 trabajadores y también carecían de significación económica.

h) *Construcción*

Reunía a tres cooperativas con 92 trabajadores: una empresa constructora pequeña, que trabajaba para cooperativas de vivienda, una pequeña barraca de materiales y una de perforación de pozos semisurgentes, reducida pero de cierta significación en su rubro.

i) *Transporte*

En este sector, y en particular en el transporte de pasajeros, las cooperativas tenían, desde antes de la desmunicipalización de AMDET<sup>101</sup>, una significación mucho mayor, aunque en conjunto, con 250 omnibuses en funcionamiento, sólo representaban el 10% de la flota total.

La primera cooperativa de transporte fue COPAY, formada en 1954 con funcionarios de una empresa deficitaria.

La parte más importante eran dos cooperativas de transporte urbano de la capital —COETC y UCOT— con 750 trabajadores y 5 millones de pasajeros al mes. Otras eran cooperativas de omnibuses interdepartamentales que disputaban ciertas líneas a la hegemonía práctica de unas pocas empresas privadas.

Las cooperativas de transporte, excepción hecha de COPAY, aunque gocen de la forma legal de cooperativas, no lo son plenamente; aun en la actualidad, según los criterios predominantes en la federación, no están afiliados a ella. En las del transporte capitalino, por ejemplo, los omnibuses son propiedad de los socios, individualmente o por pequeños grupos, y lo común es la explotación. Ello no ha impedido que obtengan personería como cooperativas. Completan el sector cuatro cooperativas de camioneros y una marítima de mínima significación.

j) *Servicios médicos*

Existían en el momento 11 cooperativas formadas por médicos y personal de la salud, con un total de 64 300 afiliados, cuya composición variaba desde 500 a 17 800 asociados. Eran muchas mutualistas, y prosperaban particularmente en ciudades del interior.

En total, las cooperativas de producción atendían un 8.5% del sector servido por sociedades médicas. En este campo de la salud, la gran presencia cooperativa correspondía al mutualismo, asimilable a un cooperativismo de consumo.

<sup>101</sup> Administración Municipal de Transportes.

#### 4. El último decenio

Según algunas cifras publicadas, el cooperativismo de producción, en el último decenio, habría experimentado un desarrollo muy intenso<sup>102</sup>. La realidad es bastante más modesta y compleja.

Hubo un aumento importante del número de cooperativas de transporte, cuyo crecimiento respondió, en primer lugar, a una política de desmunicipalización del transporte urbano de pasajeros de Montevideo. AMDET —la Administración Municipal de Transporte— había sido un organismo burocrático extremadamente ineficiente. La proporción de vehículos inmovilizados por distintos motivos, en relación con su flota total, había sido tan elevada como sus déficit financieros. En 1974 se puso en marcha la transferencia del servicio, con una concesión de diez años a tres cooperativas de funcionarios —COTSUR, y luego RAINCOOP y COOPTROL—, con buenos resultados.

La tendencia general se vio afectada negativamente por la represión de 1973, que golpeó a las cooperativas debido a sus características, y por la aplicación del modelo de desarrollo neoliberal. Las cooperativas eran todas empresas medianas o pequeñas y, en general, trabajaban para el mercado interno. Ese mercado se vio comprimido por la concentración del ingreso y por la avalancha de las importaciones subsidiadas por un dólar subvaluado. Las cooperativas pertenecían, por lo tanto, a las empresas que experimentaron condiciones adversas aun antes de desencadenarse la recesión, en 1982.

En un sondeo realizado en 1982 sobre las cooperativas de producción del departamento de Montevideo<sup>103</sup> —que siempre fueron las mayores y existieron en mayor número—, se encuestó a 20 empresas que representaban la casi totalidad del número.

Los resultados de ese estudio mostraron una disminución del número de cooperativas del vidrio, manteniéndose CODARVI como la más importante; el desaparecimiento de las de medicamentos; la disminución de las metalúrgicas y las gráficas; el desaparecimiento de las de la construcción en sentido estricto, quedando sólo la de perforación de pozos semisurgientes y el surgimiento de dos de enseñanza y una cinematográfica.

Desde el punto de vista del origen, 35% se formaron mediante la adquisición por los trabajadores, de la empresa privada deficitaria en que trabajaban y 15% resultaron de la transformación, por razones análogas, de empresas públicas. En total, el 50% nació de grupos de trabajadores que asumieron empresas públicas o privadas deficitarias. No se puede dejar de señalar que los trabajadores aparecían en estos casos ligados con mucho mayor interés al destino de la empresa que los aportadores del capital y más motivados para desempeñar un papel empresarial. Asimismo, mostraban una capacidad de recuperación después de que los antiguos gestores habían abandonado sus empresas.

En un 10% de los casos la cooperativa fue creación de una organización gremial preexistente. El 40% restante tuvo otros orígenes. En relación con el tamaño, véase el cuadro 10 del anexo.

Resulta del estudio que la mayor parte de los socios —65%— ingresaron a las cooperativas por conservar la fuente de trabajo y un 30% por las condiciones de trabajo y los beneficios materiales que ofrecía. La búsqueda del ambiente social y la participación, que no gravitaban en el ingreso, ocupaban el segundo lugar —20%— en la voluntad de permanecer. Sin duda, estas informaciones de 1982 sugieren en los socios una carga ideológica limitada que contrastaba, aunque no fuera estrictamente contradictoria, con la fuerte ideología, gremialista y política que expresaba la dirigencia antes de 1970.

Sólo un 15% de las cooperativas no empleaban asalariados. Aunque en general se mantenían bajo el mínimo legal y no sobrepasaban el 20% ó 25% respecto de los socios, límite establecido para obtener los beneficios acordados por la ley<sup>104</sup>, en dos casos la cantidad de asalariados sobrepasaba con creces el número de los socios. Eran cooperativas de enseñanza que, por tal razón, se beneficiaban de otras exoneraciones. Esta distorsión desnaturalizaba mucho el carácter cooperativo.

<sup>102</sup>Las cifras de la Inspección de Hacienda, citadas para 1969, indicarían 224 cooperativas, 128 de las cuales contarían, en conjunto, con 21 956 socios. Seguramente gran parte de esa nómina, poco utilizable, correspondía a empresas ya inexistentes o que no operaban como cooperativas. El número puede ser indicativo de los intentos y tramitaciones y de la gran movilidad del sector. Figuraban 77 de transporte y luego una pulverización de rubros muy variados. Palacio Legislativo, ya citado, cuadros 21 al 23.

<sup>103</sup>H. Martorelli, ya citado, p. 153 en adelante.

<sup>104</sup>Ley 13.481 del 23 de junio de 1966, art. 1º, d —25% de los cinco primeros años y 20% en los siguientes.

## 5. Las cooperativas artesanales y la organización "Manos del Uruguay"

### a) Historia

Las cooperativas artesanales, ya definidas, deben estudiarse por separado, no sólo por el volumen y la calidad de su producción, sino porque en su mayor parte integran un sistema complejo, muy atípico conocido como "Manos del Uruguay" que ha demostrado una alta eficiencia.

El Uruguay no tenía una riqueza de tradición artesanal comparable a la de otros países latinoamericanos. Se encontraban, sí, trabajos de gran calidad, por ejemplo en trenzados de cuero y crines, pero aplicados a la fabricación de objetos de escasa difusión fuera del contexto rural-ganadero. Subsistía también, en el medio rural o en ciudades del interior, alguna artesanía textil de lana —mantas, jergas— de diseño y color muy rudimentarios.

En 1967, se realizaron las primeras experiencias para sugerir variaciones de color y tratar de vender en Punta del Este tejidos elaborados por artesanas de las proximidades de Fraile Muerto. Ello llevó a la formación, en torno a una escuela rural de un primer grupo de artesanas, con la finalidad de vender su producción en Montevideo<sup>105</sup>.

En abril de 1968, el grupo inicial de señoras fundó Manos del Uruguay como asociación sin fines de lucro, que al terminar el año tenía ya un local en Montevideo, contaba con dos funcionarias rentadas, había presentado un stand en la Exposición Rural del Prado y obtenido personería jurídica. En agosto había 281 artesanas agrupadas en 12 grupos; en marzo del año siguiente 561 en 31 grupos; en diciembre, 750 en 49 grupos. Pero el crecimiento no fue puramente cuantitativo. Ya a mitad de año, 7 coordinadoras atendían los grupos y en diciembre se realizaba el primer encuentro de artesanas en Montevideo, con 80 delegadas<sup>106</sup>.

A esta primera expansión siguió un crecimiento más lento, acompañado de un proceso de reajustes y de estructuración. Se elaboraron reglamentos para los grupos, se obtuvo un depósito para materia prima y se gestionaron y obtuvieron en 1970 y 1971 exoneraciones impositivas y préstamos del Banco de la República. En esto, sin duda, fueron decisivas las vinculaciones sociales de las dirigentes de Manos y también lo que valían personalmente los créditos obtenidos.

En 1969, el Centro Cooperativista Uruguayo había constituido un equipo artesanal y empezado a promover grupos. Se había fundado una cooperativa de Tejedoras del Uruguay, en Montevideo y diversas cooperativas en el interior. El objetivo era crear una Central de Abastecimientos y Ventas, con centrales a nivel departamental o regional<sup>107</sup>. Pero la colaboración del CCU con Manos del Uruguay se volvió estrecha<sup>108</sup> y los esfuerzos se sumaron. La central se convirtió en un órgano de Manos del Uruguay, al mismo tiempo que ésta adoptaba la forma de cooperativa para los núcleos de artesanos.

En determinados momentos hubo tropiezos con límites de mercado, que obligaron a detener la producción<sup>109</sup>. La ampliación del mercado se buscó en la exportación y en la mejora de la calidad mediante un refinamiento cada vez mayor de diseños, colores y texturas y una diversificación de los productos —guampa—, tintos, fibras vegetales, etc. Ya durante el segundo año se habían realizado exportaciones a Suecia. En 1972 se exportó al Canadá, Francia, los Estados Unidos, Italia y Alemania, y posteriormente también a Italia, el Japón, la Argentina y el Brasil.

Hacia mitad de la década de los setenta, el sistema de Manos del Uruguay, había crecido hasta alcanzar, en número de artesanos, su dimensión actual: un millar en 45 localidades.

En total, en 1978 eran 114 grupos organizados en 18 cooperativas. Con el apoyo de fundaciones extranjeras se mejoraron sus equipos y se organizaron encuentros y programas educativos<sup>110</sup>.

La estructura de la Central se ha vuelto más compleja. Comprende 91 funcionarios rentados y 13 coordinadores, altamente capacitados, que son el enlace permanente con las cooperativas y los grupos. Su organización comprende departamentos en las esferas comercial, de promoción y producción, técnica,

<sup>105</sup>Dinámica Cooperativa N° 80, "Manos del Uruguay, Imagen del País en el Mundo". Reportaje a Olguita Artgaveitia.

<sup>106</sup>CIEDUR, "Estudio de Manos del Uruguay", "Montevideo, 1978, inédito, cap. 8.

<sup>107</sup>CCU, Cuadernos Cooperativos Uruguayos; N° 40, Montevideo, 1969, p. 7, N° 41-42, *ibid.*, p. 39, N° 43, p. 89.

<sup>108</sup>*Ibid.*, N° 49, 1970, p. 142.

<sup>109</sup>Por ejemplo en 1975, atribuida a la reducción del turismo argentino - CIEDUR, ya citado.

<sup>110</sup>CIEDUR, ya citado, capítulo 8.

administrativa, de servicio, y de diseño. Toda esta organización carga sus costos sobre el producto de las ventas<sup>111</sup>.

Esquemáticamente, es ese momento el sistema de Manos del Uruguay comprendía tres elementos de muy distinta naturaleza pero estrechamente entrelazados<sup>112</sup>: las cooperativas de artesanos, la central manejada por funcionarios rentados y la comisión directiva, de carácter honorario, donde además de las socias fundadoras, que seguían animando el movimiento pero que se retiraban progresivamente, figuraban delegados del CCU, de la ACDE<sup>113</sup> y luego artesanas.

Con posterioridad a 1978, Manos del Uruguay evolucionó poco en magnitud y debió enfrentar los efectos de la recesión, tanto en el plano interno como internacional. La baja de los precios exigió que se hiciera un gran esfuerzo para evitar la caída de las retribuciones e introdujo modificaciones tecnológicas como la motorización de las ruecas, estudiada para mantener, sin embargo, el carácter manual del hilado, al mismo tiempo que se aplicaron especificaciones técnicas mucho más precisas. También llevó a evolucionar progresivamente (proceso todavía en curso) del trabajo domiciliario al trabajo en taller. Ello modificó, y en varios sentidos acentuó, los problemas de relación de la artesana con el medio y con Manos, problemas que Manos abordó también colectivamente.

La otra línea destacable de evolución puede describirse como la progresiva asunción de responsabilidades de las artesanas en el manejo del sistema. Este mismo proceso fue muy complejo, pues supuso no solamente la incorporación de artesanas a la Comisión Directiva como delegadas de las cooperativas, sino también la descentralización de funciones de la Central de Servicios y de la Comisión Directiva hacia las cooperativas integrantes en forma individual o colectiva. Esto fue correlativo con el hecho de que los años transcurridos permitieron que un número importante de artesanas adquiriera una capacidad técnica y gerencial considerable. Sin embargo, no ocurrió sin que se manifestaran desequilibrios que reclamaron nuevas formas de participación y capacitación. Cabe destacar que en casi todos los casos los artesanos eran mujeres de nivel social y cultural muy modesto que vivían en núcleos poblados y ciudades del interior, donde las posibilidades de empleo eran muy limitadas, fuera del servicio doméstico.

#### b) *Evaluación de Manos del Uruguay*

Es comprensible que la combinación de elementos tan diversos dentro del Sistema de Manos del Uruguay, haya dado lugar a opiniones divergentes al valorarlo desde el punto de vista cooperativista. Para algunos, el sistema no tiene tal carácter y debe catalogarse como paternalista, aunque reconociendo siempre su destacada eficiencia empresarial y la calidad de sus productos.

Sin embargo, ese juicio no tiene en cuenta ni los diversos componentes del sistema ni su dinámica.

Sin duda, el papel directivo de las fundadoras y su nivel social fueron factores que indujeron a ese juicio. Pero, aun dejando de lado la destacada capacidad empresarial mostrada por ese grupo, hay que reconocer que el sentido de la estructuración de los grupos de artesanas, su organización en cooperativas, el sostenido esfuerzo de educación, promoción y estímulo a la participación y la evolución hacia la transferencia del control, desbordaban las características aun de un paternalismo ilustrado. El grupo debe considerarse atípico en muchos sentidos.

En cambio, hay que reconocer que la concepción, la promoción y la propia gestión del sistema tuvieron y aún tienen su motor en la Comisión Directiva y la Central, que no son cooperativas. Desde ese punto de vista, se puede decir que hay un conjunto de cooperativas impulsado y controlado por una organización no lucrativa pero tampoco cooperativa, o subordinado a ella. Esto, si no se tiene en cuenta el sentido de la evolución, especialmente en los últimos años, sugeriría una desnaturalización tecnocrática o burocrática del cooperativismo.

Sin embargo, hay que reconocer también que en el cooperativismo uruguayo aparece como un rasgo muy claro que grandes realizaciones cooperativas han nacido de motores muy dinámicos no cooperativos. A veces ese motor ha sido un liderazgo personal, otras veces una organización. Pero la clave consiste en saber si la promoción condujo en la dirección de un movimiento de autogestión.

<sup>111</sup>*Ibid.*

<sup>112</sup>*Ibid.*

<sup>113</sup>Asociación Cristiana de Dirigentes de Empresa.

Si ese es el caso, falta saber si el ritmo impreso a esa transformación fue razonable y si podía o no haber sido acelerado. Cuando se piensa en el punto de partida inicial, el mínimo nivel de competencia de las artesanas, su carencia de medios, su dispersión territorial y sus pautas culturales, y se compara todo ello con la complejidad técnica, los recursos y la proyección inclusive internacional que el sistema requiere para funcionar, es aventurado afirmar que el ritmo podía haber sido mucho más rápido.

Lo que sin duda debe señalarse es toda la diferencia existente con la mayor parte de las otras cooperativas de producción.

Económicamente, el problema que queda es sin duda básico a ese tipo de artesanado: la competencia, para sobrevivir en una producción con tal proporción de mano de obra, hace descender muchas veces las retribuciones a niveles que son superiores a las medias locales, pero que son aún muy bajos. La competencia, en cuanto que trabaja para la exportación o para el turismo, es inevitable en países que tienen buena artesanía y bajísimos niveles de vida.

## 6. Cooperativas pesqueras

Las realizaciones en materia de cooperativas pesqueras, en sentido estricto, son bastante más limitadas que en otros sectores de la producción, pero merecen un análisis especial porque incluyen un proyecto, en proceso de ejecución, orientado a constituirse en cooperativa, aunque no lo es aún: PROMOPES.

Existen menciones, desde antes de mitad del siglo, de grupos de pescadores artesanales que intentaron organizarse en forma cooperativa. Pero las concreciones son escasas y tardías. En 1973, en el estudio ya citado, se mencionan tres casos: el de Punta del Diablo, que llagó a agrupar a 70 familias y se especializaba en pesca, secado y salado artesanal del tiburón; el de la Cooperativa Pesquera La Charqueda, en la Laguna Merin, con 12 familias equipadas con botes construidos por ellas mismas, más algunos equipos —entre otros de frío— obtenidos mediante la ayuda externa y el de la Cooperativa Pesquera del Este, que operaba en Punta del Este<sup>114</sup>, con tres barcos de 9 metros.

Han quedado registros de iniciativas posteriores. En 1978, se informa que en la Inspección de Hacienda estaban anotadas doce, hecho atribuido a la política orientada a favorecer esa actividad. Como se sabe, en el decenio de los setenta se produjo una notable expansión de la actividad pesquera en el Uruguay, que llevó a los productos del mar a tener una importante gravitación en el Comercio exterior del país. El crecimiento correspondió a la pesca de altura —principalmente la pesca de la merluza— y supuso la utilización de buques de otro tamaño y la instalación de modernas plantas industriales con inversiones considerables y personal relativamente numeroso.

Sin embargo, el inventario actual de las cooperativas pesqueras<sup>115</sup> no muestra casi nada en este campo. Aparecen en él las de Punta del Diablo y La Charqueda, como inactivas; una cooperativa también artesanal en el lago de Rincón del Bonete, que abastece el norte<sup>116</sup>, y una de antiguos funcionarios del soyp, que explotaba un barco de ese organismo desde que el ente estatal abandonó la captura<sup>117</sup>. Se repite aquí un tipo de proceso creativo ya antes mencionado al hablar del transporte.

En cuanto a PROMOPES, se trata de un proyecto concebido y patrocinado por el CCU a partir de estudios sobre el sector pesquero iniciados en 1971. En 1973 se presentó el proyecto a la Junta Nacional de Pesca y, ese mismo año, se aprobó la personería de PROMOPES<sup>118</sup>. Incluyó la compra, al comienzo, de dos barcos para pesca de altura, modernos y bien equipados, y la construcción y equipamiento de una planta industrial. El propósito era capacitar personal, incorporar a posteriori nuevos barcos, crear así “una comunidad abierta” y “conformar un modelo empresarial viable para el futuro desarrollo del sector pesquero”<sup>119</sup> integrando, según la experiencia, a organizaciones de autogestión apropiadas. Se destacaba que las inversiones requeridas para la pesca moderna, por su monto y por las condiciones en que había que hacerlas —avales bancarios, gastos de importación, capital de giro— no estaban al alcance de las posibilidades de los pescadores. Además, las condiciones del trabajo no eran favorables a la cooperativa. Por una parte, la planta industrial era un mundo

<sup>114</sup> Acourt, Brizuela y otros, ya citado, pp. 295 y 296.

<sup>115</sup> Según informaciones de la Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay.

<sup>116</sup> La Cooperativa Pesquera Isabelina, de Paso de los Toros.

<sup>117</sup> CUOP - Cooperativa Uruguaya Obrera de Pesca.

<sup>118</sup> Cuadernos Cooperativos Uruguayos, N° 62, p. 126.

<sup>119</sup> *Ibid.*, p. 128.

totalmente distinto del que configuraba cada barco y su personal. Por otra parte, el barco representaba un capital muy grande en relación con las personas que ocupaba. Las condiciones de trabajo eran duras, la verticalidad del mando muy acentuada, el personal joven y la expectativa laboral muy corta. Los viajes duraban muchos días y la descarga en puerto sólo unas horas. La inestabilidad era una de las características.

PROMOPES se constituyó como una asociación civil. Gestionó y obtuvo, de fundaciones europeas, créditos de desarrollo a largo plazo y con tasas bajas de interés, con cuyo reembolso se crearía un fondo rotatorio para ejecutar nuevos proyectos. Con el complemento de créditos nacionales de desarrollo, adquirió los dos barcos con los que trabaja actualmente y construyó, equipó y puso en marcha la planta industrial con una inversión total de doce millones de dólares. La empresa trabaja con muy buenos niveles de eficiencia, a pesar de la recesión y la pérdida de los estímulos a la exportación, vigentes hasta noviembre de 1982. Ocupa 360 personas: 35 tripulantes, 15 de apoyo en tierra, 20 de dirección y administración y 290 en la planta industrial.

Actualmente, el CCU designa los gerentes y el personal es contratado. Se han estudiado y experimentado rotaciones para disminuir la inestabilidad y la puesta en marcha, en forma ascendente, de un sistema de capacitación y de participación funcional con delegados, comisiones y plenarios. Se pretende, en un plazo que fue originalmente menor, pero que se espera no supere los tres años, abarcar las etapas de transferencia hacia una o varias cooperativas o empresas de autogestión, vinculadas en un sistema ampliable.

Aunque es prematuro hacer un balance de los resultados, se pueden destacar las analogías con el sistema estudiado de Manos del Uruguay en cuanto a la promoción, mediante una organización en sí misma no cooperativa, competente e ideológicamente motivada, hasta alcanzar un nivel de eficiencia técnica y económica, para iniciar en forma planeada y por etapas ascendentes, la transformación hacia la autogestión.

## *7. Evaluación de las cooperativas de producción*

### *a) Evaluación de la eficiencia económica*

Las cooperativas de producción, por su misma diversidad, son difíciles de evaluar en conjunto.

Se puede decir que, en general, son fenómenos extremadamente marginales dentro del sistema productivo y muy poco significativos en su propio rubro de producción. Desde este último punto de vista, se pueden exceptuar: CODARVI, en la artesanía del vidrio; las cooperativas de transporte —muy atípicas porque no poseen en común los vehículos—; el sistema de Manos del Uruguay —aún más atípicos— y PROMOPES, en el caso de que logre buenos resultados.

Cabe vincular estas constataciones a la forma en que se crearon las cooperativas de producción.

Las que nacieron de un gran impulso ideológico de los propios socios, que buscaban la manera de superar los modelos de producción capitalista y obtener una nueva forma de relación social y productiva, no tuvieron mucho éxito en general. Al parecer, carecían de la capacidad empresarial necesaria, ya fuera porque ésta no existía en sus integrantes, o porque las jerarquías, los liderazgos y las pautas de conducta se establecían de acuerdo a otros valores y entraban en conflicto con la racionalidad empresarial. También parece claro que con frecuencia carecían de los recursos técnicos y de capital y que la inflexibilidad de la estructura cooperativa y su disociación respecto del resto del sistema económico, impedían un flujo de recursos que pudiera imprimirles un dinamismo expansivo.

Las que nacieron —y fueron muchas como se ha visto—, por transferencias a los trabajadores de empresas deficitarias, públicas y privadas, arrastraban además el lastre de ese origen, que hacía difícil suponer su viabilidad. Es verdad que en ciertos casos recibieron inicialmente ayudas importantes, precisamente de quienes trataban por ese medio de desprenderse de ellas o de atajar el problema político o social inminente que su cierre aparejaba. Y también es verdad que, en algunos casos, con esas ayudas y la voluntad y capacidad profesional de sus integrantes, la cooperativa sobrevivió y aun logró una actuación significativa. Pero no podemos dejar de pensar que un número importante de esos casos excepcionales se relacionaba con empresas de transporte, a costa de la personalización de la propiedad individual y el mantenimiento y la operación del vehículo, cooperatizando sólo la organización más indispensable del sistema. ¿Insuficiencia de capacitación y de espíritu cooperativo? ¿Inadecuación de la fórmula cooperativa pura?

Finalmente, están los casos en que la organización cooperativa fue creada por una organización no propiamente cooperativa pero muy motivada y altamente competente, que le dio la eficiencia empresarial y orientó la capacitación y la gradual transferencia a la autogestión, una vez pasada la etapa inicial y lograda la

consolidación. Dejando de lado las incertidumbres sobre la culminación final del proceso hacia la autogestión, es necesario preguntarse en qué medida el éxito de este camino responde a condiciones inherentes al sistema cooperativo —que no sería apto para la etapa inicial— o deriva de la necesidad de inducir un cambio cultural a partir de una sociedad capitalista.

#### b) *Evaluación de los beneficios sociales*

Es indudable que el buen desempeño de una cooperativa de producción propicia una importante superación personal y colectiva de sus miembros, por la asunción de funciones y responsabilidades que supone. También es lógico que la cooperativa preste una atención muy superior a la normal a las necesidades sociales y culturales de los trabajadores que en ella participan. Inclusive existe cierta tendencia a que la preocupación por atender esas necesidades perjudique la eficacia productiva.

Sin embargo, los testimonios señalan que los trabajadores otorgan una importancia fundamental al producto material del trabajo en términos de retribución, estabilidad y seguridad para el futuro, y que la cooperativa no sobrevive, o a lo más languidece, si no les proporciona un producto al menos comparable con el de una empresa común. Esto remite en parte el tema a la eficiencia económica.

#### c) *Evaluación de los grados y modalidades de participación*

Sin duda, las modalidades de participación en las cooperativas de producción se encuentran entre las más intensas, comparables, como se ha dicho, sólo con las cooperativas de vivienda por autoconstrucción en su fase activa.

Eso determina la intensidad de los efectos de esa participación en los aspectos positivos y también en los negativos. Entre éstos se pueden señalar la conflictividad potencial y los fenómenos de dominación en los casos conocidos en que la cooperativa se organiza sobre la base de liderazgos personales muy fuertes.

#### d) *Estimación de los límites de expansión*

En el contexto estructural y cultural capitalista, no es arriesgado suponer que el cooperativismo de producción tenga una función marginal.

Fuera de ese contexto y, por tanto, en otros contextos hipotéticos, la estimación sobrepasa las posibilidades de este trabajo.

## E. LAS COOPERATIVAS AGROPECUARIAS

Las cooperativas propiamente agropecuarias en el aspecto jurídico comenzaron en el Uruguay en 1941 con la aprobación de la ley correspondiente que, anterior a la ley general de cooperativas, fue la primera en su género. No obstante, el fenómeno de la cooperación comenzó con formas atípicas como las sociedades de fomento rural o los sindicatos agrícolas.

Desde el punto de vista de la clasificación, la mayor parte de las cooperativas agropecuarias no se clasifican bien por funciones de producción y consumo. En la producción, salvo pocas excepciones, se limitan a la fase final de comercializar los productos; en la adquisición en común, se especializan en general en la adquisición de insumos y bienes intermedios.

### 1. *Las sociedades de fomento rural*

La sociedad de fomento rural representa la primera forma de agrupamiento de los productores rurales en el Uruguay. Data de fines del siglo pasado y fue impulsada por la empresa inglesa del Ferrocarril Central. Al final de la primera década de este siglo, la empresa creó una sección de fomento rural, a cuyo frente colocó al ingeniero agrónomo Praderi, que formuló los proyectos de ley de 1912 y 1913 sobre cajas de crédito rural, sindicatos y colonización. Las sociedades de fomento eran asociaciones civiles, no lucrativas, jurídicamente impedidas de realizar operaciones comerciales. Se crearon en torno a las estaciones de ferrocarril de las zonas agrícolas, principalmente en Canelones y Colonia, aunque también algunas en Maldonado y Minas. Las presidían vecinos prominentes y los jefes de estación eran los secretarios. En un comienzo realizaban actividades típicamente de fomento: construcción de caminos vecinales y escuelas, servicios de correos y, por

impulso especial de Praderi, distribución de semillas. Las integraban productores rurales pero también figuras destacadas en el ámbito local, como comerciantes y profesionales.

En 1915, durante un congreso realizado en Minas, se creó la Comisión Nacional de Fomento Rural, que por una ley de 1916 fue autorizada a tramitar las personerías jurídicas y a controlar el funcionamiento de las sociedades de fomento, además de administrar el subsidio oficial establecido, aplicando parte al funcionamiento de la Comisión y distribuyendo el resto entre las sociedades.

Sin duda, las sociedades de fomento, aunque nacidas en el ámbito privado, tuvieron un fuerte vínculo con el gobierno batllista. Es significativo que la constitución de la Comisión Nacional se haya producido el mismo año de 1915 en que se fundó la Federación Rural Ganadera, animada por caracterizadas figuras del Comité de Vigilancia Económica, definitivamente antibatllista. Esas características políticas habrían de prolongarse mucho en el tiempo.

Al comienzo de la década de los cuarenta, las comisiones de fomento recibieron un gran impulso. Se creó la Sección de Abastecimiento Agropecuario en el Ministerio de Ganadería y Agricultura, con la finalidad de suministrar semillas —principalmente semillas de papas—, fertilizantes y otros insumos a los productores. La Sección de Abastecimientos Agropecuarios usó como agentes a las sociedades de fomento, asignándoles un papel de intermediación que desbordaba los cometidos autorizados por su carácter jurídico. Ese desajuste entre forma jurídica y actividad real, amparado por el gobierno, caracterizó a las comisiones de fomento durante un largo período de su historia.

Entre 1947 y 1950 el impulso a la producción agrícola se centró en el trigo y el instrumento básico de la acción gubernamental fue el Banco de la República, con los “graneros oficiales”. La importancia de las comisiones de fomento decayó y el crecimiento del movimiento “chicotacista”, antioficialista, que las acusaba de politización, contribuyó a definir un período de decadencia. Paradójicamente en 1959, durante el primer gobierno blanco, cuando las reformas se Azzini redujeron la intervención del Estado, las Comisiones de fomento volvieron a actuar y llenaron el vacío.

Inicialmente, las comisiones de fomento empezaron su actividad individualmente, comprando en plaza para abastecer a sus miembros, pero en 1960-1961 se fundó CALFORU —Cooperativa Agropecuaria Limitada de Sociedades de Fomento Rural.

El carácter inicial de CALFORU era bastante atípico, pues resultaba de un esfuerzo por conciliar algo jurídicamente inconciliable. El problema derivaba de la anormalidad ya señalada de las comisiones de fomento. CALFORU no podía ser una cooperativa de segundo grado, pues las sociedades de fomento no eran cooperativas. Se creó, por tanto, como una cooperativa de primer grado cuyos socios eran personas que integraban las sociedades de fomento. Sin embargo, durante más de diez años CALFORU habría de adquirir o importar y vender fertilizantes o semillas de papa a las sociedades de fomento, transgrediendo las competencias de una y otras. Esta situación se agravó cuando, hacia finales de la década, CALFORU puso en marcha la fábrica de bolsas. Finalmente, en 1974, la Ley 14 330 autorizó a las comisiones de fomento a comprar, vender y realizar todas las operaciones y se estableció un control por la Comisión Nacional de Fomento Rural. Se las habilitó a afiliarse a cooperativas de segundo grado, lo que permitió que se resolvieran los viejos problemas formales. CALFORU reformó sus estatutos convirtiéndose entonces en una cooperativa de segundo grado que afiliaba cooperativas y sociedades de fomento.

Las sociedades de fomento manteniendo su propia tradición y una forma específicamente jurídica, se volvieron, al final, sustancialmente cooperativas. Realizaban las mismas operaciones, aunque podían seguir haciendo además obras de fomento local, que eran objetadas a una cooperativa. Por lo demás, su carácter no lucrativo, el papel de los socios, las autoridades no remuneradas, todo era análogo. No podían distribuir utilidades, pero tampoco lo hacían las cooperativas.

Entre las sociedades de fomento actuales se pueden distinguir dos tipos. Las primeras, predominantes en Canelones, están constituidas por pequeños agricultores y granjeros y alcanzan una limitada gravitación. Las otras, en el litoral, son muy importantes por el volumen de operaciones y se vinculan más a cultivos en gran escala como los cereales. Algunas tienen silos o galpones propios y otras administran silos y graneros oficiales. En este tipo se pueden señalar las de Valdense, Tarariras, Cardona, Risso y Palmitas.

En general, tuvieron su último período de expansión a mitad de los años setenta, período en que recibieron abundantes créditos. Su situación actual es muy difícil, debido a los elevados niveles de endeudamiento.

La Sociedad Nacional de Fomento Rural mantiene la representación de las sociedades y elabora planes por productos. Recibe apoyo financiero de la Inter-American Foundation.



Actualmente funcionan en forma continua 58 sociedades de fomento rural. Con diversos grados de actividad existen en total un centenar.

## 2. *Los sindicatos favorecidos por la ley de 1912*

En la Ley 3 949 de enero de 1912 se preveía que las cajas rurales podían “adquirir la categoría de sindicatos rurales” y tomar a su cargo “el estudio y defensa de los intereses rurales”. Esto significaba “provocar y favorecer” ensayos de cultivos, semillas, abonos e instrumentos y facilitar a sus asociados la adquisición de dichos elementos de trabajo; “provocar la enseñanza agrícola y fomentar la capacitación”; “C) Favorecer las transacciones rurales sirviendo de intermediario para la venta y adquisición de productos y haciendo partícipes a los asociados de los descuentos o rebajas que obtuvieren”, proporcionar árbitros y peritos en los litigios y “E) Fomentar, crear y administrar sociedades de producción y de venta; cajas de socorros mutuos; cajas de retiro; seguros sobre accidentes, incendios, cosechas, granizo y ganado; y oficinas de información”<sup>120</sup>.

Según la ley, las Cajas de Crédito Rural, especialmente si asumían el carácter de sindicatos rurales, desbordaban ampliamente la naturaleza de una cooperativa de crédito y podían convertirse en cooperativas de comercialización<sup>121</sup>, de servicios y aún de producción agrícola<sup>122</sup>.

Sin embargo, aun como cooperativas de crédito, las Cajas de Crédito Rural no constituyeron una experiencia feliz, aunque llegaron a crearse 33 y algunas duraron hasta 25 años después de la aprobación de la ley. No es fácil hoy saber en cuántos casos se intentó sobrepasar el campo del crédito y, menos aún, evaluar esas experiencias. Por ejemplo, se sabe que en 1930 el Sindicato Ozark, de Colonia Suiza, que era una cooperativa de fruticultores, fabricaba dulces<sup>123</sup> pero se suele señalar esa experiencia de Colonia Suiza como la excepción al “fracaso de las Cajas Rurales”<sup>124</sup>.

En definitiva, el sindicato agrícola derivaba y dependía de la cooperativa de crédito y ésta, a su vez, del impulso y la fiscalización del Banco de la República. Este, al parecer financieramente poderoso pero desinteresado del impulso cooperativo, hizo que las Cajas carecieran de la capacidad para evolucionar en el campo de crédito y, con más razón aún, para proyectarse hacia el sindicalismo agrario y aprovechar los espacios potenciales abiertos por la ley.

## 3. *Los sindicatos agrícolas cristianos*

Los sindicatos agrícolas cristianos, promovidos por la Unión Económica del Uruguay, fueron en su comienzo, contemporáneos de las experiencias antes mencionadas y el primero, el Sindicato Agrícola de Santa Lucía, fue fundado en diciembre de 1912 con 25 socios. Las dos iniciativas no son de ningún modo ajenas la una a la otra: por el contrario, en medio de los conflictos que oponían en el momento la Iglesia al Estado y que dividían a la sociedad civil, había elementos muy definidos de similitudes y de confrontación.

La fuente de inspiración para la creación de los sindicatos agrícolas cristianos procedía, como todo el movimiento social católico de la época, de la encíclica *Rerum Novarum*, que había tenido amplia repercusión en el Uruguay a través de Mons. Soler. Pero la forma específica de acción, en este caso, tuvo su modelo más próximo en el Boerenbond belga, movimiento nacido en 1890 y que entonces estaba en pleno auge.

En el Congreso Católico de noviembre de 1911 se constituyó la Unión Económica del Uruguay, entre cuyos cometidos estaba la creación de “cajas de ahorro, cooperativas, sindicatos, sociedades de socorros mutuos, asociaciones gremiales” para vincular a los católicos<sup>125</sup>. Mientras la acción gremial urbana fue obra de otro movimiento<sup>126</sup>, la Unión Económica, durante 40 años, propulsó con altibajos los sindicatos agrícolas y las cajas populares.

<sup>120</sup>Ley 3.949, art. 20.

<sup>121</sup>Inciso C del art. 20.

<sup>122</sup>Inciso E del art. 20.

<sup>123</sup>Exposición de motivos del Proyecto de Ley del Dip. Rogelio Dufour, 13 de agosto de 1930.

<sup>124</sup>Bartolomé Vicens, “Régimen Cooperativo”, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Universidad de la República, Montevideo, 1941, pp. 284 a 286.

<sup>125</sup>El carácter simultáneamente religioso y social de este organismo se examina mejor en el capítulo II, sobre cooperativismo de crédito.

<sup>126</sup>La Unión Democrática Cristiana, fundada en 1904; tuvo también algunos sindicatos agrícolas en Colón, Manga, Pando y las Piedras, pero se carece de información cierta sobre ellos.

Cuando en 1912 se promulgaron las Leyes 3 948 y 3 949, la Unión Económica opuso a la tesis según la cual el sindicato debía derivar de la Caja de Crédito, la tesis contraria: primero era el sindicato y de él debía surgir la caja popular<sup>127</sup>. Al mismo tiempo, mantuvo el enfoque confesional, que no separaba el estudio y la defensa de "los intereses morales, religiosos, profesionales y económicos de sus asociados". Ello suponía la definición católica de la institución y sus directivos, que con los años se convertiría, en época de Meriggi, en una exigencia más vaga de la "mayoría de cristianos"<sup>128</sup>.

Como en el caso de las cajas populares, hubo en los sindicatos agrícolas cristianos dos etapas de expansión. En la primera, iniciada en 1912, el impulsor fue el P. Damiani, seguido entre otros, por los P. P. Aragone y Camacho. La argumentación de Damiani hacía hincapié en la asociación para la defensa mutua y suprimía intermediarios con el fin de adquirir instrumentos, maquinaria, semillas y abonos, reproductores, etc.<sup>129</sup>.

Del impulso de Damiani nació primero el Sindicato Agrícola de Santa Lucía y luego los de San Antonio y Sauce, multiplicando las comisiones fundadoras en Florida, Trinidad, Santa Rosa, San José, Paso de los Toros, Guadalupe, Rosario y Colonia Suiza.

La segunda etapa de la expansión correspondió al período de actividad del P. Horacio Meriggi, hombre, de prodigiosa actividad y arrastre carismático. Organizó un sindicato agrícola en Paysandú, en 1923, comenzando por la compra en común de semillas y continuando luego por la de maquinaria agrícola; formó una caja rural, acogéndose a la ley de 1912, la primera de una larga serie, y en 1931 existían ya nueve sindicatos vinculados en la Federación de Sindicatos Agrícolas de Paysandú<sup>130</sup>.

Entre esa fecha y el año 1949, en que murió, impulsó la creación o creó personalmente 60 sindicatos agrícolas agrupados en tres Federaciones regionales y una Confederación. Diez de ellos tenían depósitos y galpones de su propiedad y algunos industrializaban parte de su producción láctea<sup>131</sup>.

La obra sindical agrícola impulsada por Meriggi se diferenciaba de la anterior por un sentido más laxo de la confesionalidad, por su escala y por el énfasis puesto en la colonización. Mientras que los sindicatos primitivos se centraron en la promoción, la defensa común y la comercialización de insumos, estos últimos se propusieron dar tierra a sus integrantes o se formaron simultáneamente con una obra de colonización privada impulsada por las Federaciones o por el propio Meriggi. Se enumeran 12 colonias en Paysandú, Artigas, Salto, San José, Canelones, Rivera y Treinta y Tres, que fraccionaron 41 700 hectáreas e instalaron 450 familias<sup>132</sup>.

Como se señala en relación con las cajas populares, Meriggi no formó equipos ni estructuras técnico-administrativas estables. A su muerte, el movimiento creado se desintegró y sus partes se debilitaron o desaparecieron gradualmente. Algunos sindicatos se convirtieron en cooperativas y sobreviven como tales.

#### 4. Las cooperativas propiamente dichas

##### a) La Ley de Cooperativas Agropecuarias de 1941

A partir de 1923, el tema de las cooperativas agropecuarias apareció insistentemente en los proyectos legislativos, ya fuera incluido en iniciativas de alcance más general<sup>133</sup>, o por el contrario en iniciativas muy concretas<sup>134</sup>.

Se creó CONAPROLE —Cooperativa Nacional de Productores de Leche— que no era tanto una cooperativa típica cuanto un ente público con elementos cooperativos, que se vinculaba con la concepción

<sup>127</sup>Tomás G. Brena, "Historia Social de la Unión Económica del Uruguay" (inédito), p. 36.

<sup>128</sup>*Ibid.*, p. 51.

<sup>129</sup>Fernando Damiani, "Sindicatos Agrícolas", 1912, transcripciones en Tomás G. Brena, ya citado.

<sup>130</sup>"Primer Congreso Nacional de la Cooperación". Actas y Antecedentes, Uruguay, 1931, realizado del 16 al 19 de mayo de 1931 en Colonia Suiza. Intervención del P.H. Meriggi, p. 134 y siguientes.

<sup>131</sup>Tomás G. Brena, "Historia Social...", *op. cit.*

<sup>132</sup>El Bien Público —22 de septiembre de 1949— citado por Tomás G. Brena, ya citado.

<sup>133</sup>Por ejemplo el proyecto de Régimen Legal de Cooperativas, de César Mayo Gutiérrez (1923) y de Alonso Montaña, Fonseca y Astiagarán (1926), de la Comisión Parlamentaria (1931) o del Museo Social Uruguayo (1939).

<sup>134</sup>De agricultores para la elaboración de alcoholes, Albo y García Selgas (1924); de Bodegas Cooperativas, Berreta y Mayo Gutiérrez (1927); de Lechería Cooperativa en Florida, Marizcurrena (1930); de Fomento al Cooperativismo Rural, de Dovitiis (1930); de protección a cooperativas vitivinícolas, Poder Ejecutivo (1937).

predominantemente estatizante de la ley de 1912 de los proyectos de institutos cooperativos y de las cooperativas de consumo<sup>135</sup>. En 1941 se sancionó la Ley de Cooperativas Agropecuarias<sup>136</sup> según un proyecto inspirado principalmente en la legislación argentina<sup>137</sup>.

Semejante retraso en legislar demostraba la existencia de una activa oposición, que era lógico vincular a focos de interés, ya fuera de las empresas transnacionales que dominaban algunos de los mercados mundiales más complejos y movilizaban intereses económicos cuantiosos como, también, de firmas industriales productoras de insumos y sus propias redes de distribución, así como comerciantes y acopiadores locales y hasta “notables” con encontrados intereses políticos.

En el proyecto de ley se tenían en cuenta las cooperativas existentes y se hablaba de “algunas cooperativas serias y merecedoras de todo apoyo, otras que de tales solamente tienen el nombre”. Se mencionaba que el pequeño productor estaba desamparado y era presa de múltiples intermediarios. Se señalaba que los créditos del Estado acentuaban esta situación y se decía que lo que el productor necesitaba no era capital, sino medios que permitieran al capital producir con más eficiencia y extraer la utilidad máxima a la producción<sup>138</sup>. “El Estado no puede realizar esta obra”. La cooperativa haría posible el logro de “todos los beneficios de la colaboración sin ... perder su personalidad ni su individualidad en el trabajo...”<sup>139</sup>.

La Ley 10.008 limitaba el uso de la designación “Cooperativa Agropecuaria Limitada” a las constituidas de acuerdo con la ley<sup>140</sup>. Autorizaba a “todas o algunas de las operaciones concernientes a la producción, transformación, conservación, venta o exportación” de productos ganaderos o agrícolas provenientes de la explotación “realizada en común o individualmente”<sup>141</sup>. A ese efecto podían adquirir y emplear máquinas y demás instrumentos, semillas, reproductores, adquirir tierras y edificios para uso común, fraccionar tierras para sus asociados, construir viviendas higiénicas para ellos y obras de interés colectivo como silos, graneros, depósitos, cámaras frigoríficas, usinas de transformación, lavaderos de lanas, etc. La responsabilidad de los socios se limitaba al monto de su aporte<sup>142</sup>. Las participaciones sociales eran nominativas y su transferencia estaba regulada<sup>143</sup>. Cada socio tenía solamente un voto, sin importar el número de partes sociales que poseyera<sup>144</sup>. No se permitía conceder ventajas a iniciadores, fundadores y directores; otorgar créditos de consumo a sus socios; permitir a los no socios beneficiarse con los bienes y servicios de la sociedad y, por lo tanto, realizar actividades de intermediación; poner como condiciones de admisión la vinculación a organizaciones religiosas, partidos políticos o nacionalidades, o hacer propaganda de sus ideas<sup>145</sup>. Los miembros del Consejo Directivo eran elegidos por la Asamblea y no podían durar más de dos años en sus funciones<sup>146</sup>. Cuando el número de socios sobrepasaba los 1 500 la Asamblea se sustituía por otra de delegados elegidos en asambleas primarias<sup>147</sup>. Las cooperativas agropecuarias podían asociarse entre sí o federarse para constituir cooperativas de segundo grado<sup>148</sup>. Se podía pagar un interés limitado sobre las partes sociales, excepto la primera de cada socio<sup>149</sup>. Una proporción fija de las utilidades restantes se destinaba al fondo de reserva y el resto se distribuía entre los socios en proporción al trabajo efectuado y al monto de las operaciones realizadas con la sociedad<sup>150</sup>. El Ministerio de Ganadería y Agricultura —hoy Agricultura y

<sup>135</sup>Véase el proyecto de Instituto Nacional Cooperativo, capítulo 1.

<sup>136</sup>Ley 10.008, del 5 de abril de 1941.

<sup>137</sup>Particularmente en la Ley 11.388, del 20 de diciembre de 1926, de la República Argentina.

<sup>138</sup>El argumento así formulado parece más aplicable a los productores medios y grandes que a los pequeños productores antes mencionados.

<sup>139</sup>Exposición de Motivos, citada en Cooperativa Bancaria, “Cooperativismo en el Mundo y en el Uruguay”, Montevideo, 1964, pp. 110-113.

<sup>140</sup>Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 1°.

<sup>141</sup>*Ibid.*, art. 2°.

<sup>142</sup>*Ibid.*, art. 3°.

<sup>143</sup>*Ibid.*, art. 5°.

<sup>144</sup>*Ibid.*, art. 6°.

<sup>145</sup>*Ibid.*, art. 7°.

<sup>146</sup>*Ibid.*, art. 14°.

<sup>147</sup>*Ibid.*, art. 17°.

<sup>148</sup>*Ibid.*, art. 19°.

<sup>149</sup>*Ibid.*, art. 22°.

<sup>150</sup>*Ibid.*, art. 23°.

Pesca— y complementariamente la Inspección de Hacienda, las controlaba<sup>151</sup>. Como complemento de las disposiciones básicas de la ley, se concedían algunas exoneraciones impositivas —a los trámites, la herencia y la exportación—, y había una vaga disposición sobre tasas preferenciales de interés en los organismos oficiales de crédito<sup>152</sup>.

La ley, como se ve, se atenía en general a los principios de Rochdale, salvo la falta de toda exigencia en materia de educación cooperativa y la posibilidad de conceder créditos para insumos a los asociados. Por lo demás, era muy amplia en cuanto permitía la existencia de cooperativas de comercialización y de producción y para estas últimas se preveía tanto la propiedad individual como la propiedad común de la tierra.

En cambio, las naturales dificultades de capitalización de las cooperativas, como resultado de la limitada retribución al capital, se volvieron sumamente severas al incrementarse el ritmo inflacionario, debido a la carencia —explicable en la época— de toda disposición relativa a la corrección monetaria y, en especial, a la revaluación de las partes sociales. Ello convirtió las participaciones de capital en aportes a fondo perdido.

Por otra parte, el hecho de que los directores sólo podían permanecer dos años en sus cargos no se adecuaba a la alta capacitación y experiencia requerida por la gestión de una cooperativa y parecía corresponder a un supuesto de simplicidad poco realista. Si se agrega que la disposición del art. 7º inciso b, que prohibía acordar ventajas o privilegios a los directores —lo que se había interpretado hasta hace poco en el sentido de que esos cargos no debían ser retribuidos— se comprende que, a menudo, cuando se había logrado la indispensable dedicación y competencia, hubiera sido por el camino de una autonomía práctica muy grande y un poder también muy grande de quienes ejercían cargos tecno-burocráticos.

#### b) *La evolución de las cooperativas agropecuarias después de la ley y la diversificación de tipos*

Es difícil calcular el movimiento cooperativo rural en sus primeras etapas, en parte porque la cooperación agrícola que se canalizaba en formas atípicas era considerable, como las sociedades de fomento rural y los sindicatos.

En 1931, al realizarse el Primer Congreso Nacional de la Cooperación, participaron en él 3 ó 4<sup>153</sup>, principalmente lecheras, y 45 sociedades de fomento. En 1942, en el Segundo Congreso Nacional de Cooperación, la nómina de cooperativas, aparentemente agropecuarias, que participaron ascendió a 16 incluida la CONAPROLE<sup>154</sup>. En 1944, a tres años de aprobada la ley, el número llegaba a 26<sup>155</sup>.

La gran expansión del número de cooperativas se produjo entre la fecha de la ley (1941) y 1960, especialmente en los años extremos.

En 1955, cuando se realizó en Rivera el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias —del cual habría de surgir FENACOA— el número de cooperativas se estimaba ya en 40. Pero en la segunda parte de ese decenio el crecimiento se aceleró. Entre 1955 y 1959 se fundaron 23 cooperativas y 49 entre 1959 y 1962, aunque no todas eran, tal vez, auténticamente cooperativas. En 1961 ya existían 109 cooperativas<sup>156</sup>. El registro de la División de Cooperativas del MAP oscila, desde esa fecha hasta el presente, en torno a esa cifra<sup>157</sup>.

En cuanto al número de socios, la cifra creció todavía apreciablemente entre 1959 y 1969: de 18 000 a 40 000, pero no varió sustancialmente después de esa fecha<sup>158</sup>.

Las causas de ese crecimiento pueden en parte derivar de la propia Ley General de Cooperativas, sancionada en 1946. La ley creó un cauce por el que comenzó a fluir un caudal que antes se dispersaba en forma de sindicatos o sociedades de fomento. Seguramente, al operar de esta manera, tropezaban con toda clase de

<sup>151</sup>*Ibid.*, art. 26º.

<sup>152</sup>*Ibid.*, art. 27º.

<sup>153</sup>No es fácil identificar, sobre la nómina de participantes, las que eran realmente cooperativas y agrícolas, ya citado.

<sup>154</sup>"Segundo Congreso Nacional de la Cooperación", Museo Social Uruguayo. Antecedentes, debates, conclusiones, Montevideo, 1943, pp. 19 y siguientes.

<sup>155</sup>"Cooperativismo en el Uruguay", Palacio Legislativo, Montevideo, 1978, p. 66.

<sup>156</sup>"Cooperativismo. En el Mundo y en el Uruguay". Coop. Bancaria, *op. cit.*, p. 229.

<sup>157</sup>Según "Cooperativismo en el Uruguay", Palacio Legislativo, *op. cit.*, las cifras serían: 1959, 89 cooperativas; 1969, 111 cooperativas; 1978, 106 cooperativas. La última cifra publicada es de 103 cooperativas.

<sup>158</sup>"Cooperativismo en el Uruguay", ya citado, p. 80.

obstáculos en materia de trámites, impuestos y financiamiento y lo propio ocurría si intentaban constituirse de todos modos en cooperativas amparándose en las figuras de sociedades comerciales establecidas en el Código Civil. Probablemente las mismas condiciones que presionaron en los años anteriores en pro de la adopción de una ley, impulsaron la primera ola de constitución de cooperativas.

Entre 1945 y 1955 el crecimiento se hizo lentamente, apenas superior a una cooperativa más por año. Por ello, las condiciones cambiaron indudablemente cuando se aceleró después de 1955 y llegó a incrementarse en más de diez por año alrededor de 1960.

No es fácil formular una interpretación global satisfactoria de este proceso, sin tener en cuenta que el universo de las cooperativas agropecuarias está muy lejos de ser homogéneo. Por el contrario, aunque la mayor parte de las cooperativas son de servicios generales y se ocupan principalmente de la comercialización de los insumos y los productos procedentes de las explotaciones individuales de sus miembros, la diversidad de rubros de producción —ganadería, cereales, lechería, horticultura, fruticultura, arroz, caña de azúcar, etc.— no permite remitirse del mismo modo a las variaciones estructurales o coyunturales, de políticas o independientes de las políticas. Por otra parte, los pocos casos de cooperativas de producción en común y los no muy abundantes que realizan un procesamiento industrial, deben examinarse por separado.

De todos modos, antes de diversificar el análisis, parece oportuno recordar que a mediados de la década de los cincuenta los precios de los productos rurales de exportación descendieron —especialmente los de la lana— y acarrearón una disminución de los ingresos de los productores rurales, además de provocar escasez y encarecimiento de los insumos importados.

Al mismo tiempo, ese descenso contribuyó a detener el rápido crecimiento industrial que había caracterizado al período anterior, ya que puso en crisis a todo el sistema de protección industrial que había alentado la sustitución de importaciones, agotada a esa fecha en su aspecto fácil. Finalmente, al comprimir dramáticamente los ingresos del Estado, puso también en crisis la función que éste había venido cumpliendo en la protección de la producción agrícola, tanto en el suministro de insumos como en la comercialización de las cosechas a través del Banco de la República, de los “precios sostén” y de los cambios múltiples.

Es indudable que en muchos casos el desarrollo de un sistema cooperativo puede resultar de una intervención del Estado, que usa a las cooperativas como agentes. Ejemplo de ello es la expansión de las sociedades de fomento, al comienzo de los años cuarenta, y también el impulso que el Plan de Silos dio a las cooperativas cereales al principio de los años setenta. Pero en el crecimiento cooperativo que se produjo entre 1955 y 1962 es más lógico ver, por una parte, una reacción defensiva ante circunstancias adversas y, por otra parte, la ocupación del espacio que dejaba el retiro del Estado.

### c) *Los tipos de cooperativas*

Para ahondar más en el tema del desarrollo cooperativo rural, es preciso distinguir primero sus tipos más diferenciados, lo que no es fácil ni conduce siempre a resultados muy claros, pues se entrecruzan distintas variables en la clasificación. Las cuatro más importantes son: el producto o los productos en que basan su actividad; las operaciones que realizan; la función del Estado, y el grado.

Desde el punto de vista del producto o los productos en que basan su actividad conviene distinguir:

- *Las ganaderas.* Es el grupo más numeroso (una treintena), de las cuales más de la mitad son específicamente laneras.
- *Las cereales.* Son mucho menos numerosas, pero muy significativas por el volumen de operaciones. La mayor parte son específica o predominantemente trigueras.
- *Las agrícolas intensivas o granjeras.* Son numerosas, en torno a la veintena, y combinan una variedad de rubros de horticultura, fruticultura y animales de granja.
- *Las lecheras.* Presentan dos subcategorías: las lecheras propiamente dichas y las queseras.
- *Otros rubros intensivos específicos.* Cierta número de cooperativas trabajan con productos agrícolas o de cría intensivos, pero se ocupan específicamente de un producto. Esta especialización, que las diferencian de las granjeras, resulta, sea de la forma muy especializada de la producción habitualmente realizada en monocultivo, sea de la especialización de la etapa comercial, frecuentemente orientada a la exportación. Se incluyen aquí varias subcategorías: cítrica, apícola, vinícola, florícola y otras.
- *Las arroceras.*
- *Las azucareras,* para el cultivo y comercialización de la caña de azúcar. No existen para la remolacha. Existe una clara asociación entre el producto o los productos trabajados y la zona geográfica.

- Desde el punto de vista de las operaciones que realizan, las cooperativas se pueden clasificar en:
- *De comercialización y servicios.* Es el tipo más general, que representa los tres cuartos del total. Sus socios son productores rurales, independientes en cuanto a la tenencia de la tierra y al proceso productivo. La cooperativa adquiere insumos y equipos para sus socios y comercializa sus productos. Frecuentemente dispone de capacidad de almacenaje —depósitos, silos y algunas veces cámaras frigoríficas— y realiza algunos procesos simples de preparación de los productos para su almacenaje o comercialización: clasificación y secado de granos; clasificación, desborde y enfardado de lana; clasificación y empacado de fruta. Puede complementar su actividad prestando otros servicios, como asistencia técnica y, algunas veces, el uso de alguna maquinaria de propiedad común. Excepcionalmente —es el caso de la fábrica de bolsas de CALFORU— elaboran industrialmente algunos insumos para sus afiliados.
  - *De industrialización y comercialización y servicios.* En este tipo se incluyen las cooperativas que, además de cumplir las funciones antes descritas, realizan procesos de elaboración de mayor complejidad o que requieren verdaderas plantas industriales. Es el caso de las arroceras, que efectúan el descascarado y pulido del arroz; de las cañeras, que operan ingenios azucareros; de las lecheras, que pasteurizan y envasan la leche o elaboran quesos y otros productos lácteos; de las granjeras, que producen dulces, conservas o productos porcinos; de las vitivinícolas, que procesan la propia uva elaborando vinos y, en general, todas aquellas que realizan una producción agroindustrial, si los socios son los productores de la materia prima. Esto último las distingue de las cooperativas de producción industrial, aunque éstas procesen materia prima de origen agrícola, pues en ellas los socios son los trabajadores que participan en el proceso industrial.
  - *Las cooperativas de producción agropecuaria.* Son muy escasas y se caracterizan por realizar en común todo el proceso de producción agropecuaria o parte significativa de él. En su forma más integral, un ejemplo notable es la Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó. La tierra, las mejoras, los semovientes, los instrumentos productivos y, en general, el capital son de la cooperativa en forma indivisa. Una forma parcial es la cooperativa de riego, donde lo operado colectivamente es el manejo del agua —bombeo, canalización.

La cooperativa integral de producción es un tipo tan distinto de los tipos predominantes, que se tratará separadamente al final.

Desde el punto de vista de la función del Estado, se pueden distinguir las *cooperativas propiamente dichas*, reguladas por la Ley 10.008, que son sociedades privadas —de derecho privado— gobernadas por sus socios y donde el Estado cumple solamente una función de contralor; y las *cooperativas mixtas*, entre el Estado —gobierno nacional o municipal— y los productores. Estas últimas son entidades de derecho público creadas y reguladas por leyes especiales. Son muy pocas y están limitadas a la lechería. El caso más notorio es el de CANOPROLE —la Cooperativa Nacional de Productores de Leche— creada en 1935, antes de la Ley 10.008, e inspirada en la “régie coopérative” francesa. Aunque se cuestiona con frecuencia su condición de cooperativa y en todo caso debe considerarse como una forma atípica, en el presente estudio se analizan junto con las cooperativas lecheras por las mismas razones que se han incluido en el estudio otras formas de paracooperativas. Existen también cooperativas mixtas de lechería, de carácter municipal, en el interior del país.

Desde el punto de vista del grado, es necesario distinguir entre las *cooperativas de primer grado*, cuyos integrantes son personas físicas, y las *cooperativas de segundo grado*, o cooperativas de cooperativas, constituidas por cooperativas de primer grado<sup>159</sup> o sociedades de fomento rural<sup>160</sup>, que corresponden a federaciones de estas entidades, habilitadas para hacer operaciones en común.

Para limitarse a las líneas mayores del proceso, se examina a continuación el surgimiento de las cooperativas ganaderas, cerealeras y granjeras de comercialización y servicios y las formas sucesivas de estructurarse en organizaciones de segundo grado. Luego se abordará la evolución de aquellos rubros en los que las cooperativas cumplen normalmente una función a la vez de industrialización, comercialización y servicios. Finalmente se estudiarán las limitadas experiencias de cooperativas de producción agropecuaria.

<sup>159</sup>Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 19°.

<sup>160</sup>Ley 14.330 del 19 de diciembre de 1974, art. 3°.

5. *Los rubros mayores del cooperativismo de comercialización y servicios:*

*las cooperativas ganaderas, cerealeras y granjeras y sus organizaciones de segundo grado*

En la producción ganadera y cerealera se han generado, casi sin excepciones, cooperativas de comercialización y servicios, con mayor o menor desarrollo en cuanto a la capacidad de almacenaje. Han sido siempre cooperativas de carácter local o, a lo sumo regional, que agrupan a productores individuales dispersos en un área, generalmente en torno a un pueblo o una estación de ferrocarril, aunque a veces corresponden sólo a un paraje rural. La adquisición de insumos es probablemente más general que la comercialización de la producción. Para eludir las redes comerciales dominadas por firmas que operan a nivel nacional y aun en el comercio internacional —de importación y exportación—, las cooperativas desde el comienzo intentaron organizarse en cooperativas de segundo grado, para superar el ámbito local y actuar con eficacia en los mercados nacional e internacional.

La experiencia, sin embargo, no resultó fácil ni siempre tuvo éxito y después de los primeros intentos ambiciosos y frustrados hubo de recomenzar una lenta estructuración caracterizada por una mayor cautela en cuanto a la limitación de las funciones, por la prudencia en los métodos y la especialización de las organizaciones mismas.

a) *Los fracasos de FENACOA y FUCA*

La idea de crear una federación nacional de cooperativas tuvo su origen, al parecer, en 1946<sup>161</sup> y recibió su impulso definitivo en 1955, al realizarse el Primer Congreso Nacional de Cooperativas Agropecuarias en Rivera; en febrero de 1956 se fundó FENACOA —Federación Nacional de Cooperativas Agropecuarias—, incorporando al comienzo a 19 de estas entidades, pero al cabo de cinco años llegaron a afiliarse 80, de un total de 109 existentes<sup>162</sup>.

Pero el crecimiento de FENACOA no se produjo solamente en sus afiliaciones. Cumplía a la vez funciones de federación "gremial" y de cooperativa de segundo grado. La federación incrementó y diversificó extraordinariamente sus operaciones, importó, sobre todo, alambre y lubricantes, pero también, en menor volumen, otros insumos y maquinarias. Compraba en plaza, exportaba lana y cueros, realizaba operaciones "ligadas" —por ejemplo: lana contra tractores—, montó fábricas de bolsas de arpillera, de raciones balanceadas y de ropa de trabajo<sup>163</sup> y estudió la instalación de una fábrica de fertilizantes. Obtuvo un capital, en créditos blandos de origen francés, que se pagaría con productos, con el cual preparó un "plan agropecuario" privado. Creó, como instrumento financiero, su propio banco: el Banco de Producción y Consumo<sup>164</sup>, cuyos directores y accionistas eran integrantes de las cooperativas afiliadas.

Pronto, sin embargo, se acumularon los problemas y FENACOA y el Banco fueron intervenidos por el gobierno y hacia 1965 cesaron de operar y dejaron una profunda y prolongada frustración en el movimiento cooperativo. FENACOA fue objeto de fuertes ataques por parte de los intereses afectados, ataques denunciados por la federación en el Congreso realizado en Salto en 1963. Las operaciones de exportación de FENACOA habían alcanzado una importancia económica considerable —llegaron a representar alrededor de 10% de la zafra de lana— y la Gremial de Exportadores y Barraqueros de la Cámara Mercantil de Productores del País llegó a adoptar sanciones públicas contra las firmas y personas que hicieran negocios de cualquier naturaleza con cooperativas que efectuaran exportaciones<sup>165</sup>. Pero la federación fue intervenida debido a una administración deficiente. La crisis reveló la existencia de una problemática más amplia: había alcanzado una importancia económica sin suficiente respaldo patrimonial, sufría de una estructura de costos muy altos, y la rapidez de su crecimiento, unida al intento de abarcar todos los rubros, hacía difícil la capacitación técnica indispensable para operar en mercados muy complejos y duros, dominados por firmas poderosas y por organizaciones transnacionales.

En 1964 se creó FUCA —la Federación Uruguaya de Cooperativas Agropecuarias Ltda.— integrada por

<sup>161</sup>Cooperativa Bancaria: "Cooperativismo. En el mundo y en el Uruguay", *op. cit.*, p. 229.

<sup>162</sup>*Ibid.*

<sup>163</sup>*Ibid.*

<sup>164</sup>El banco era un organismo lateral, formado por algunos de los animadores de FENACOA.

<sup>165</sup>De un estudio inédito.

varias cooperativas del litoral<sup>166</sup> que, una vez desaparecida FENACOA, se constituyó en la mayor cooperativa exportadora. La intervención de FUCA demostró que la federación en realidad encubría las actividades de un grupo mercantil; tres cuartas partes de las operaciones se realizaban con una sola cooperativa y había directivos y funcionarios comprometidos en cobro de comisiones o bien ligados a otras empresas. Ello contribuyó a un deterioro de la imagen del cooperativismo agropecuario en el año 1968.

b) *El papel del CALFORU en relación con las cooperativas*

La Cooperativa Agropecuaria Limitada de Sociedades de Fomento Rural (CALFORU) se creó en los años sesenta para prestar servicios —principalmente adquisición de insumos— a las sociedades de fomento y a las cooperativas. Nacida como una cooperativa de primer grado, operó de hecho como si fuera de segundo grado hasta que la Ley 14.330 le permitió, en 1974 constituirse jurídicamente como tal.

CALFORU no experimentó los fracasos de sus antecesoras FENACOA y FUCA y aunque la mayor parte de sus afiliados habían sido "sociedades de fomento", agrupó y agrupa también a cooperativas propiamente tales, desde el punto de vista jurídico.

CALFORU, desde su origen, hizo hincapié en la comercialización de insumos y en los rubros de granja —principalmente frutas y verduras. Algunas de las sociedades que la integran comercializan un volumen apreciable de trigo, pero las actividades específicas de CALFORU son, en materia de importación, los fertilizantes, los herbicidas, los plaguicidas, la semilla de papa y de soya, los complementos alimenticios para aves, la maquinaria agrícola y arpillera para la fabricación de bolsas; y en materia de exportación, los huevos, los productos lácteos, la miel y la fruta. Realiza en su propia planta del 6% al 7% del envasado de cítricos y fabrica bolsas. Desde 1981, fecha en que adquirió la antigua planta del Frigorífico Nacional, la utiliza para almacenaje refrigerado y para industrialización de tomates, choclos, membrillos y duraznos. Mientras las cooperativas de primer grado son típicamente de comercialización y servicios, CALFORU desborda hacia la industrialización.

En cuanto a los rubros extensivos, CALFORU recibió en consignación lanas cuando las autoridades no permitían que las sociedades de fomento se afiliaran a la Central Lanera, por no ser cooperativas. Después de la Ley 14.330, ese problema se subsanó. Del mismo modo, las sociedades de fomento tienden ahora a comercializar sus cereales a través de la Mesa de Granos, que funciona vinculada a CALFORU pero con tendencia a definirse como una entidad propia. En la práctica, todo ello llevó a especializar a CALFORU en los rubros extensivos y ocupó sólo en forma parcial y transitoria el vacío dejado por la desaparición de FENACOA y FUCA. Esto se debió al principio a las propias limitaciones jurídicas y a la contracción de actividades que los fracasos provocaron sobre el cooperativismo, y luego, a una definida tendencia a la división de tareas y la especialización.

c) *Creación y desarrollo de la Central Lanera*<sup>167</sup>

La Central Lanera surgió en 1967 de la colaboración entre la Unión Rural de Flores, la Cooperativa "El Fogón" de Sarandí del Yí y el Centro Cooperativista Uruguayo (ccu).

En el campo de la exportación de lanas, la Central se beneficiaba de los buenos resultados de las experiencias llevadas a cabo en 1964 por las mencionadas cooperativas y la de Young. Partía, además de dos ideas nuevas que habrían de mostrarse extremadamente fecundas: la primera, la separación entre las funciones de federación —gremiales— y las de central —comerciales—; la segunda, la especialización de las centrales por rubros específicos.

El crecimiento de la Central Lanera fue rápido y sostenido entre su creación y 1976. Empezó comercializando 800 000 kg de lana de 200 productores y llegó en 1976/1977 a 6 200 000 kg de 2 732 productores, lo que representaba un 10% de la zafra nacional. A partir de ese momento, la cifra ha oscilado en volúmenes algo menores, con un promedio de 7.5% de la zafra lanera.

Posteriormente se estabilizó operando prácticamente con el 90% de las cooperativas que comercializan este producto.

<sup>166</sup>CALVI, CARIONI, CALAGU, CALCAR, CALNORTE y Colonia Estrella.

<sup>167</sup>En este tema la información se basa en testimonios y estudios inéditos, cuya cita excusamos.



Para la elección de la lana, para recomenzar las experiencias en cooperativas de segundo grado se tuvo en cuenta que el mercado internacional de este producto "es algo más transparente y menos político que los mercados de carne, lácteos o cereales"<sup>168</sup>, que el producto era menos riesgoso, por ser no perecible y requerir limitadas inversiones en infraestructura, y debido a la existencia de un descontento en el mercado de los productores por las formas habituales de comercialización en términos de precios y modalidades de pago<sup>169</sup>.

Sin duda el éxito de la Central Lanera proviene en parte de los métodos adoptados: "una clasificación exigente y rigurosa, precios promedio, control directo de la gestión de exportación..., de los precios internacionales, ... de los gastos de comercialización, amplia transparencia general de las operaciones"<sup>170</sup> y también de la transferencia a los productores de créditos blandos del Banco de la República, pero, además, de una capacidad de gestión muy ligada a la especialización y a la fuerte motivación cooperativa de los dirigentes —no de la masa de socios— que les ha permitido sortear dificultades muy serias inherentes al sistema<sup>171</sup>.

#### d) *Del Frigorífico Nacional a la Central Cooperativa de Carnes*

El Frigorífico Nacional fue, durante varios decenios, el "ente testigo" que defendió a los productores contra los intereses de los consorcios de frigoríficos extranjeros. Fue creado en 1928<sup>172</sup> como una empresa mixta a la que el Estado aportó un capital considerable, complementado con capital privado. El monopolio del abasto de carne de Montevideo le aseguraba una base estable de demanda. Su estructura no era cooperativa y se asemejaba un tanto a la de CONAPROLE, que apareció algunos años después, y también a la de otros proyectos de grandes entes públicos, muy propios de la época, donde lo público se combinaba con ciertos elementos cooperativos, en distintas dosis, según la corriente política de que procedía la idea<sup>173</sup>. La concepción, sin embargo, era menos cooperativa y estaba siempre más en la línea de las "régies coopératives" que de las cooperativas propiamente dichas.

Con instalaciones y tecnología anticuadas, combatido como ineficiente, aprisionado entre precios políticos y rigideces legales y poco defendido por los propios productores, el Frigorífico Nacional fue privado, en 1959<sup>174</sup>, del monopolio del abasto de Montevideo y luego llevado a la liquidación por el Estado.

En los decenios siguientes hubo pocos intentos de cooperativismo en la comercialización de la carne, muy dependiente del carácter perecedero del producto y de las grandes inversiones que exigen la industrialización y la conservación en cámaras frigoríficas, además de la dificultad de los mercados.

Sólo en 1975 se elaboraron los estatutos de la Central Cooperativa de Carnes (ccc) y en 1980 comenzaron las operaciones de comercialización. Los objetivos son los siguientes:

- Contribuir a racionalizar el proceso mediante la eliminación de la intermediación innecesaria.
- Comprobar precios y condiciones de comercialización.
- Informar sobre negocios, coyunturas y tendencias y divulgar tecnologías para aumentar la eficiencia productiva y adecuar la producción a los mercados.

Treinta y dos cooperativas se han vinculado a la ccc. Hasta ahora ha efectuado negocios de exportación realizando la etapa industrial por contratos "à façon". Los resultados son, hasta el momento, alentadores, aunque la experiencia resulta todavía muy corta<sup>175</sup>.

#### e) *Las cooperativas cerealeras y la Mesa de Granos*

El cultivo intensivo de granos —trigo y secundariamente sorgo, cebada y oleaginosos— en los departamentos del oeste y sudeste del país fue, desde el principio, uno de los campos más fértiles para el desarrollo cooperativo. Cuando no intervenía el Estado sosteniendo los precios mínimos mediante una red de

<sup>168</sup>Las mismas fuentes.

<sup>169</sup>Esto ya había sido demostrado por CLAEH, "Situación Económica y Social del Uruguay Rural", MGA, Montevideo, 1963.

<sup>170</sup>Las mismas fuentes.

<sup>171</sup>Este es un hecho, certificado por directivos y técnicos, no explicable en términos de racionalidad clásica.

<sup>172</sup>El 6 de septiembre de 1928: fecha de la ley.

<sup>173</sup>Véanse el Proyecto de "Instituto Nacional de Cooperación" de Gabriel Terra en el capítulo de este trabajo; "Instituto Cooperativo Rural" del Consejo Nacional de Administración, 1923; o el Proyecto de monopolio del alcohol de García Selgas y Albo, 1924.

<sup>174</sup>El 5 de junio de 1959.

<sup>175</sup>Mesa Permanente de Cooperativas Agropecuarias —Conferencia de Prensa del 18 de mayo de 1983—, mimeo.

compra y almacenaje como la que manejó el Banco de la República, en su mejor época, con los graneros oficiales, el mercado quedaba en poder de algunas grandes firmas dueñas de depósitos y molinos, pero especialmente bajo el control de las transnacionales que se dedicaban a la importación y exportación. Esto produjo desde la reacción antiestatista, de finales de los años cincuenta, que diluyó más la presencia del Estado, hasta la agrupación de los productores para defender el valor de sus cosechas.

La cooperativa de Young fue la primera que completó en 1970 una planta propia de silos y aplicó la comercialización a granel. Este cambio técnico, que reducía considerablemente los costos al eliminar el embolsado y la trabajosa manipulación posterior de las bolsas, representó una revolución en los métodos de transporte y almacenaje y alteró fuertemente las formas de comercialización. Para las cooperativas, representaba una tarea difícil por las grandes inversiones en infraestructura que suponían las plantas de silos y, al mismo tiempo, era indudable que éstas no estaban a la escala del productor individual; podían, en cambio, ser manejadas eficientemente por una cooperativa.

La solución a este problema la dio el gobierno con el Plan Nacional de Silos<sup>176</sup>. En los primeros años de la década de los setenta, se construyeron 10 plantas de silos con arreglo al Plan, cada una con capacidad para 15 000 toneladas de granos. La administración de esas plantas se entregó a seis cooperativas y tres sociedades de fomento. Estas entidades estaban obligadas sólo a pagar una tarifa para mantenimiento y servicios, puesto que la financiación del Plan se hizo por vía impositiva. La propiedad pasaría a las cooperativas a los 20 años.

Sin duda, las plantas de silos proporcionaron un gran impulso a las cooperativas cerealeras. No obstante, el sistema suscita algunas críticas. Al quedar la propiedad en manos del Estado, se reducían peligrosamente el estímulo al mantenimiento, la ampliación y las mejoras por cuenta de las cooperativas. Pero la mayor deficiencia fue la falta de un financiamiento adecuado para que las cooperativas construyeran sus propias plantas. Varias lo hicieron, a pesar de todo —las Young, Paysandú, Guichón, Valdense, Miguelete, Riso— pero quedaron financieramente en condiciones relativamente muy desfavorables, lo que las llevó a enfrentar situaciones muy críticas.

No obstante estas dificultades, las cooperativas alcanzan en los cereales, y especialmente en el trigo, una importancia excepcional en nada comparable al papel menor que desempeñan en la lana, la carne o los productos de granja. En el trigo manejan entre el 50% y el 60% de la cosecha nacional<sup>177</sup>, que oscila en torno a las 350 000 toneladas. Una sola cooperativa, la de Young (CADYT), comercializa el 10% de la cosecha. Se han convertido, por tanto, en el canal básico de la comercialización.

Mención especial merece la producción de semilla certificada, en la que se especializan tres cooperativas: COPAGRO, CALPROSE y CALDOSE.

En cambio, ha sido muy lenta la reaparición de una estructura de segundo grado en este campo. Sólo en octubre de 1982, cuando el Banco de la República, que en ese momento compraba a precios mínimos oficiales, se retiró del mercado abandonándolo a la iniciativa privada, apareció la Mesa de Granos. Ante la alternativa de caer en manos de los molineros o de las grandes firmas del ramo, se organizaron rápidamente la Mesa del Norte —integrada por las cooperativas de Mercedes, Young, Paysandú, Salto y Guichón— y la Mesa del Sur —integrada por 12 entidades de Flores, Colonia, etc. Comenzaron a actuar con el apoyo administrativo y técnico de CALFORU y concretaron en el primer año operaciones de exportación de trigo al Irán y Taiwán por un total de 100 000 toneladas, lo que representaba un 30% de la cosecha nacional, vendida a un precio muy superior al vigente en plaza.

En el segundo año ambas mesas se reunieron en el Sector Granos de CALFORU y exportaron unas 70 000 toneladas.

Aunque todavía subsisten dos tendencias, la de mantener la comercialización de granos vinculada a CALFORU y la de constituir una central especializada y autónoma, la evolución parece orientarse en este último sentido.

<sup>176</sup>Se puso en acción siendo Ministro Benito Mederos, en 1972. Tuvo el acierto de despolitizar el problema confiando su presidencia al Dr. Angüilla, de la Sociedad Nacional de Fomento Rural, y entregando los silos cooperativos y sociedades de fomento.

<sup>177</sup>"Cerca del 60% de la producción granera del país", 1<sup>er</sup> Encuentro Nacional de Cooperativas Agropecuarias, Salto, 1979. Documento de Base N° 2, p. 7.

f) *La CAF —Cooperativas Agrarias Federadas— y el reclamo de una nueva política cooperativa*

Dos encuentros nacionales de cooperativas agropecuarias, el de Salto de 1979 y el de Mercedes de 1981, en los que participaron unas 60 cooperativas, contribuyeron a crear conciencia de que, a pesar del éxito de las centrales especializadas en el área de la comercialización, una cantidad de problemas trascendía de esa esfera y afectaba en común a las cooperativas agropecuarias. Uno de esos problemas era la urgente necesidad de modificar la Ley 10.008. Otro era la necesidad de formular nuevas políticas ante las dificultades económico-financieras de las cooperativas, como parte de la crítica situación del agro en que había desembocado el ciclo de políticas neoliberales y la recesión mundial. Un tercer problema era la conciencia de una necesidad general de capacitación cooperativa.

De esos encuentros nació una Mesa Permanente y, a partir del trabajo en esta mesa, el 10 de abril de 1984, se concretó la constitución de una federación del más alto nivel: la CAF —Cooperativas Agrarias Federadas. La función de CAF es sustancialmente gremial. Quiere representar al cooperativismo agrario en el orden nacional e internacional; defender los derechos morales y materiales de las cooperativas; coadyuvar a su buen funcionamiento trabajando por mejorar el marco legal y, en especial, por modificar la Ley 10.008; coadyuvar también a la capacitación de dirigentes y funcionarios y promover la integración de sus asociados en cooperativas de segundo grado<sup>178</sup>.

6. *Los rubros en que las cooperativas asumen habitualmente etapas de la industrialización: lechería, arroz, caña de azúcar, viticultura*

a) *Las cooperativas lecheras y un ejemplo inspirado en la "régie coopérative": CONAPROLE*

Teniendo en cuenta que el 45% de la población del país se encuentra en la capital, Montevideo, el monopolio del abastecimiento de esta ciudad en un rubro como la leche determina de por sí el papel preponderante de la empresa que goza de ese monopolio en el ramo: CONAPROLE.

Hasta 1925, las necesidades, relativamente bajas, se satisfacían exclusivamente con leche cruda. En esa fecha se instaló la primera empresa pasteurizadora<sup>179</sup>, seguida en 1930 por la Cooperativa de Lecherías S.A. (COLE) cuando ya la pasteurización era obligatoria<sup>180</sup>.

Cinco años más tarde, la situación de los productores se había vuelto extremadamente crítica. En total, funcionaban seis plantas, en general de tamaño excesivo. La competencia desatada envileció el precio al productor. Mientras no se abastecían las necesidades del consumo en invierno, las plantas estaban en bancarrota y pagaban a los productores con retraso. La presión resentía los controles municipales de calidad<sup>181</sup>.

El 14 de diciembre de 1935, la Ley 9.526 creó la Cooperativa Nacional de Productores de Leche (CONAPROLE) expropiando las usinas existentes y concentrando monopólicamente la pasteurización y el abasto. El proyecto contó con el apoyo del gobierno y de las gremiales de productores y apuntaba a organizar el mercado interno, mejorar la producción, diversificar la industrialización y abrir mercados de exportación para los productos lácteos.

Se puede decir que CONAPROLE ha logrado asegurar hasta el presente el abastecimiento pleno de leche fresca de buena calidad. En el momento, la crisis de la producción fue superada, aunque la tecnificación posterior en las etapas de producción, almacenaje y transporte fue lenta y las corrientes exportadoras se volvieron regulares y cada vez mayores sólo a partir de 1972. En realidad, los problemas estructurales de la llamada "cuenca lechera de Montevideo" —de tamaño de los establecimientos, tenencia de la tierra y tecnología productiva— se mostraron reacios. La introducción de mejoras en el transporte y almacenaje, con plantas zonales de enfriamiento y transporte a granel, también fue gradual. Todo ello hizo que el país tardara en lograr capacidades competitivas en el difícil mercado internacional de productos lácteos, permanentemente distorsionado por el *dumping* de países desarrollados. Pero CONAPROLE cuenta entre sus logros indudables el abastecimiento del mercado de productos de buena calidad adecuados al consumo de masa, el haber impedido

<sup>178</sup>Remitido de la CAF - "El Día", 18 de abril de 1984.

<sup>179</sup>La Lechería Central Uruguaya Kasdorf S.A.

<sup>180</sup>A partir del 19 de agosto de 1927, por resolución municipal.

<sup>181</sup>CONAPROLE, "Posición de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche ante el proyecto de ley que establece normas para la regulación del abastecimiento de leche pasteurizada", septiembre de 1983.

que ese espacio fuera, como en otros países latinoamericanos, ocupado por las transnacionales, y el haber abierto mercados de exportación.

La índole de CONAPROLE, como empresa, ha sido muy debatida. Evidentemente no es una cooperativa en el sentido estricto del término. No es, al menos, una cooperativa libre y no se rige por la ley general de cooperativas ni por la de cooperativas agropecuarias<sup>182</sup>. En todo caso, habría que relacionarla con la "régie coopérative" francesa: está constituida por ley, los beneficios se distribuyen, en su mayor parte, en proporción a la utilización de los servicios que hagan los socios<sup>183</sup>, tiene autonomía administrativa, comercial y financiera<sup>184</sup> con la fiscalización de un síndico designado por el Banco de la República<sup>185</sup> y permanece abierta a todos los productores que quieran hacerse miembros<sup>186</sup>. La responsabilidad está limitada a los bienes de la empresa, no teniendo los productores responsabilidad personal alguna<sup>187</sup>. En realidad, tampoco aportaron capital, pues éste debía formarse con un sobreprecio de los productos<sup>188</sup> reembolsando préstamos. No distribuye utilidades y trabaja al costo en la pasteurización. Los beneficios que obtenga en los otros rubros deben destinarse en un 70% a la producción y en un 30% a previsión y asistencia al personal<sup>189</sup>. A los productores les paga precios fijados por el gobierno. Ha sido, además, unificada por su monopolio del abastecimiento de leche a Montevideo<sup>190</sup>, por ineficiencia, especialmente en la década de los sesenta y desde el punto de vista cooperativo<sup>191</sup> procesa casi 400 millones de litros al año —en 1982, un 78.3% del total nacional procesado en plantas industriales. Posee 14 plantas y opera 15 regionales de extensión agronómica y veterinaria. Los establecimientos que suministran leche —pertenecientes a los socios—, en número de 5 334, son, en general, pequeños, puesto que el 42% entrega menos de 100 litros diarios. El sistema ocupa en total 36 000 trabajadores<sup>192</sup>.

En el interior del país se han creado cooperativas lecheras con el doble fin de abastecer las ciudades y elaborar otros productos lácteos. En algunos casos las autoridades locales han impulsado o estimulado su creación, debido a razones sanitarias y sociales; en otros casos —COLOQUE, de Quebracho, por ejemplo— el proyecto ha recibido créditos blandos externos, ayuda de fundaciones y asistencia técnica del CCU.

En 1973 se registraban siete de estas cooperativas. Desde entonces una de las más importantes —CLALDY, de Young— dejó de ser cooperativa. Con las fusiones y creaciones se pueden contabilizar hoy nueve cooperativas lecheras distribuidas en el interior<sup>193</sup>, con diversos grados de desarrollo, y una sociedad de fomento rural —la de Durazno— que procesa leche.

Esto completa el panorama de un rubro en que el cooperativismo tiene un peso decisivo.

#### b) Las cooperativas arroceras

Las cooperativas arroceras han sido muy pocas aunque en un momento de producción llegó a representar cerca de un tercio del total. Si se descarta la experiencia muy efímera de CARROZ en Río Branco —que duró dos o tres años— existieron sólo dos, creadas en 1963 con apoyo del Banco de la República y ambas desaparecidas: una por liquidación y la otra por conversión en sociedad anónima.

COPARROZ, de Tacuarembó, se inició con 18 productores independientes que trabajaban 80 hectáreas y llegó a tener 45 productores con un total de 4 500 hectáreas. Recibía la producción de sus socios, la elaboraba —secado y molino— en sus propias instalaciones y la comercializaba en plaza o la exportaba. Brindaba, además, asesoramiento técnico y tenía maquinaria de la cooperativa al servicio de los productores. Inclusive en algún momento realizó negocios de exportación "ligados", importando tractores para sus socios a muy bajo

<sup>182</sup>Leyes 10.761 y 10.008.

<sup>183</sup>Ley 9.526 del 14 de diciembre de 1935, arts. 10° y 11°.

<sup>184</sup>*Ibid.*, arts. 17° al 22°.

<sup>185</sup>*Ibid.*, art. 23°.

<sup>186</sup>*Ibid.*, art. 2°.

<sup>187</sup>*Ibid.*, art. 36°.

<sup>188</sup>Bartolomé Vicens, *op. cit.*, pp. 288 y siguientes.

<sup>189</sup>CONAPROLE, "Posición de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche...", *op. cit.*, p. 25.

<sup>190</sup>Ultimamente, por la firma Lactería, S.A., con amplia publicidad.

<sup>191</sup>Véase, por ejemplo, "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay", Monografía 1017, *op. cit.*, pp. 176 y 177.

<sup>192</sup>*Ibid.*, anexo 10.

<sup>193</sup>COLEME, de Melo; CALGAR, de Carmelo; CAPROLET, de Tararinas; CALPU, de Trinidad; COLEQUE, de Quebracho; INLAR, de Rivera; COLESO, de Mercedes; COLALGUI, de Guichón; y CALITT, de Treinta y Tres.

precio. Funcionó bien hasta 1971, en que por motivos políticos, derivados de las circunstancias del momento, se acordó la sustitución de los dirigentes. La empresa decayó y en 1980 el Banco de la República forzó su cierre.

COOPAR, de Izcano, llegó a agrupar 80 productores que trabajaban un total de 15 000 hectáreas, representando un 25% de la cosecha total. Recibía la producción de sus socios, la elaboraba y la comercializaba, pero no prestaba otros servicios, excepto el asesoramiento técnico. En 1981-1982 se convirtió en sociedad anónima, solución lograda a expensas de los fines sociales de la entidad, aunque todavía la sociedad conserva algunas características cooperativas.

### c) *Las cooperativas cañeras*

En el Uruguay se produce azúcar a partir de la remolacha y la caña de azúcar. En ninguno de los dos casos se competía con los precios del mercado internacional; por el contrario, los cultivos y la industria se desarrollaron en un régimen de protección y de subsidio, como complemento de las importaciones. La remolacha depende de grandes empresas privadas y la caña de azúcar se reparte entre la empresa pública ANCAP<sup>194</sup> —monopolizadora de la elaboración de alcoholes— y un sistema cooperativo cuya cabeza es CALNU.

La caña de azúcar se cultiva en el extremo Norte —Bella Unión y Belén— en el microclima de las proximidades del río Uruguay. Requiere riego abundante, que exige normalmente costosas instalaciones en el país. Las primeras plantaciones comerciales de caña se realizaron en 1941 por una sociedad anónima, la empresa CAASA, a la que se agregó, a mitad del decenio, otra empresa similar, CAINSA; ambas instalaron sus ingenios con equipos usados muy antiguos —uno de la Argentina y el otro de Estados Unidos, de mejor calidad, pero de comienzos de siglo. En CAASA actuaba como administrador Alfredo Mones Quintela, quien, junto con otras figuras locales, habría de ser por convicción el principal impulsor primeramente del cultivo y luego, en una segunda etapa, de la estructura cooperativa actual.

En 1951 se creó el Fondo de Estabilización del Precio del Azúcar<sup>195</sup>, que subsidiaba la producción nacional a base de un recargo del precio del azúcar elaborada con materia prima importada. En 1952<sup>196</sup> se formó la Comisión Honoraria del Azúcar, que regulaba cuotas, subsidios y precios. En ese marco dirigista se desarrolló la producción, aun cuando la reforma cambiaría de 1959 modificó parcialmente los instrumentos de esa política.

A mitad de la década de los cincuenta, CAASA se desinteresó de la plantación de caña, traspasándola a una cooperativa —la Primera Cooperativa Agropecuaria Limitada de Cañeros Santa Rosa— formada por sus técnicos, empleados y obreros. CAASA siguió administrando el ingenio hasta que en 1963 lo vendió a una nueva cooperativa formada al efecto: CALPICA —Cooperativa Agropecuaria Ltda. de Producción e Industrialización de Caña de Azúcar. Quedaron así dos cooperativas entrelazadas, una cultivadora y la otra fundamentalmente industrializadora, aunque muy limitada por la poca capacidad y la baja eficiencia del ingenio. Esta limitación impulsó al mismo grupo motor local, encabezado por Mones Quintela, a realizar el proyecto de CALNU, que puso en marcha en 1970 un ingenio moderno y eficiente.

Posteriormente, los agricultores de otra empresa privada se organizaron en CALCABU —Cooperativa Agropecuaria Ltda. de Colonos Azucareros de Bella Unión— y quedó un sistema formado actualmente por dos cooperativas de cultivadores —CALPICA y CALCABU— y una cooperativa industrializadora —CALNU. Una cuarta cooperativa, CALAGUA, ha ejecutado un proyecto de riego para horticultura y caña de azúcar.

A lo largo de los años, los progresos tecnológicos en los cultivos han sido considerables, lográndose hoy rendimientos que pueden superar las 80 toneladas de caña y las 10 toneladas de azúcar por hectárea. Los costos nacionales de producción se han nivelado con los del mercado internacional y las ventajas relativas que al comienzo tenía la remolacha sobre la caña se han invertido.

CALNU actualmente trabaja utilizando una muy alta proporción de su capacidad instalada. Su producción representa más de 50 000 toneladas y más del 50% del consumo, en un país que ahora se autoabastece y ha reservado inclusive alguna cuota para la exportación. La significación de las cooperativas en este rubro es digna de destacar. No sólo han dominado un renglón de producción importante, sino que,

<sup>194</sup>El ingenio "El Espinillar", cerca de Belén, Depto. de Salto.

<sup>195</sup>Decreto del 27 de febrero de 1951.

<sup>196</sup>Decreto del 6 de agosto de 1952.

después de hacerse cargo de un espacio abandonado por empresas capitalistas por no resultar rentable, lo han perfeccionado tecnológicamente en lo agrario y en lo industrial, convirtiéndolo en competitivo y gravitando positivamente sobre el abastecimiento interno y el comercio exterior del país. En la zona representan, además, la mayor fuente de ocupación y de desarrollo económico. Cuentan con servicios de salud y de vivienda de apreciables condiciones y han proporcionado un impulso indudable al desarrollo social.

#### d) *Las cooperativas vitivinícolas*

Existen desde hace tiempo en el país algunas bodegas cooperativas cuyos socios son los viticultores que suministran la materia prima. En 1973 las principales eran CALCENVU de Canelones, CALUVA de Colonia y CALVU de Montevideo. La participación de las cooperativas, en una industria limitada al mercado interno y por tanto pequeña, representaba el 7.5%<sup>197</sup>.

Actualmente se registran cuatro, entre las cuales se cuentan dos de aquellas —CALCENVU y CALUVA— y dos nuevas, en Canelones —CALCO— y en Montevideo —COPAVINO. Presentan poco dinamismo y han sufrido los efectos de la contracción del consumo y, en general, de la crisis económica imperante.

### 7. *Las cooperativas de producción agropecuaria*

#### a) *La Unidad Cooperaria N° 1 de Cololó*

La Unidad Cooperaria N° 1 fue constituida como cooperativa el 16 de mayo de 1953 por un grupo de productores rurales de la Colonia Agraciada, a iniciativa del señor Epiménio Bachini, administrador de esa colonia y antiguo funcionario del Banco Hipotecario<sup>198</sup>.

Se trata de uno de los casos de creación personal basada en el carisma y las dotes de liderazgo, no raros en las experiencias cooperativas, que presentaron dos defectos fundamentales: un marcado irrealismo, con baja eficiencia técnica en términos prácticos, y una personalidad dominante que no logró la transición hacia la cogestión cooperativa.

La experiencia, que absorbió durante muchos años cuantiosos recursos estatales, se vio muy marcada por las ideas y la personalidad de su impulsor, que expuso sus tesis en 1943 en un libro titulado "La Granja Cooperativa"<sup>199</sup>, caracterizado por un contenido ideológico muy definido. Para Bachini, el cooperativismo clásico no sería otra cosa que una coartada del "individualismo económico"<sup>200</sup>. "La solución estaría en un cooperativismo asociado a un sistema de economía colectiva mediante el cual el trabajo adquiere una forma vital, mágica, atrayente, pues el trabajo en colaboración... se convertirá en una verdadera religión"<sup>201</sup>.

En octubre de 1970, el Poder Ejecutivo decretó la intervención a raíz de una crisis interna —en la que se apartó al señor Bachini— y de la situación deficitaria. En 1972 se creó una Comisión Administradora tendiente a consolidar la cooperativa y transferir su dirección a los socios. En 1973 se apreciaba un mejor funcionamiento económico de la Unidad N° 1. La N° 2 desapareció y el campo fue arrendado a particulares.

Actualmente, la Unidad Cooperaria N° 1 está regida por la Comisión Administradora sólo teóricamente, pues ésta no se reúne. El Instituto de Colonización le presta alguna asistencia técnica. Han mejorado los rendimientos y también la convivencia interna y en manos de una nueva generación de cooperarios, el sistema interno se ha flexibilizado algo. Se mantiene el comedor común, que es usado principalmente por los solteros.

### 8. *Evaluación*

El cooperativismo agrario, en sentido estricto, era muy escaso antes de la ley de 1941, aunque ya existía CONAPROLE desde hacía seis años, importante ente mixto público-cooperativo. El movimiento se desarrolló en sucesivos impulsos a partir del momento en que la ley le abrió camino; sin embargo, tuvo un largo proceso

<sup>197</sup>"El Movimiento Cooperativista en el Uruguay", Monografía 1017, *op. cit.*, p. 184.

<sup>198</sup>El Banco Hipotecario del Uruguay —ente autónomo de derecho público— estuvo a cargo de la colonización hasta la creación del Instituto Nacional de Colonización.

<sup>199</sup>Editorial Claridad, Montevideo, 1943.

<sup>200</sup>E. Canpal, O. Rodiño y G. Wettstein, *op. cit.*, p. 4.

<sup>201</sup>*Ibid.*, pp. 4 y 5.

de evolución y pasó por formas atípicas; aunque no por ello menos significativas. Las sociedades de fomento fueron la primera de esas formas, con medio siglo más de historia. Es cierto que legal y estatutariamente estuvieron en su origen muy distantes de la cooperativa, pero realizaron actividades cooperativas que hicieron crujir las formas jurídicas, hasta que éstas terminaron por plegarse a la realidad. Los sindicatos agrícolas fueron la otra forma atípica, la que desapareció absorbida por la forma cooperativa. En sus varios decenios de vida, sin embargo, los sindicatos agrícolas —en particular los sindicatos cristianos— representaron una realidad llena de exploraciones fecundas sobre las posibilidades de la cooperación.

La historia del cooperativismo agropecuario ocupa, por tanto, prácticamente todo el presente siglo, si se analiza con flexibilidad y en su dinamismo social. En la primera mitad se enfrentaron corrientes pragmáticas —las sociedades de fomento—, concepciones políticas estatizantes —varios proyectos, de los cuales el único realizado fue CONAPROLE— y movimientos privados ideológico-políticos o ideológico-religiosos. En la segunda mitad del siglo desaparecieron los proyectos estatales de grandes organismos mixtos. Los movimientos de fuerte carga ideológica, salvo la experiencia de Cololó, perdieron importancia frente a un cooperativismo más tecnificado y pragmático, donde los contenidos ideológicos eran más estrictamente cooperativistas y pasaban más desapercibidos, aunque en realidad constituían experiencias importantes.

#### a) *Evaluación de la eficiencia económica*

La cooperativa de producción sólo ha mostrado una experiencia importante, costosa y poco concluyente. Es, apenas, un fenómeno marginal. Lo voluminoso y significativo es la cooperativa, cuyos socios son independientes en la producción rural —exceptuada la prestación de algunos servicios—, pero realizan cooperativamente la compra de insumos, el almacenaje, la comercialización y aun ciertos procesos de elaboración industrial de sus productos.

Esto no es casual. Las empresas agropecuarias conforman, para cada producto, una oferta dispersa en muchos millares de unidades. En general, enfrentan una demanda concentrada en muy pocas empresas. Eso es más marcado en los rubros de exportación, tendencialmente oligopólicos, pero ocurre también en el mercado interno. De esas características deriva la gran debilidad del productor aislado, especialmente si es mediano o chico, si está geográficamente aislado o si sus productos son perecederos. La gran tarea que ha realizado el cooperativismo agropecuario es, mediante la unión, mejorar la participación del productor rural en el resto de la economía, en una situación en que los fenómenos de mercado le son extremadamente adversos. Esto vale tanto para la adquisición de insumos y tecnología como para la orientación de la producción y la venta de los productos. La mayor parte de las cooperativas son de comercialización y servicios y una cantidad notoriamente menor abarca las agroindustrias.

Las de comercialización y servicios pueden ocupar una porción menor del mercado: es el caso de la carne, la lana y la mayor parte de los rubros intensivos. En esos casos, protegen a grupos de productores, en general medianos y chicos, y con su presencia testigo contribuyen a condicionar a los canales privados. Se destacan, sin embargo, las cooperativas cerealeras, que dominan más de la mitad del mercado. Contribuyen en gran medida a ese éxito el almacenaje en silos y la comercialización a granel, unidos al hecho de que el Estado se haya adelantado a las firmas particulares en la construcción de las infraestructuras y haya cedido su uso a cooperativas. Probablemente el tradicional intervencionismo estatal en la comercialización de granos creó para las empresas privadas un cuadro de inseguridad que les hizo perder la ventaja. Sin embargo, la función de las cooperativas no ha sido pasiva; por el contrario, fueron las introductoras de la comercialización a granel y de otros significativos progresos en la eficiencia.

Las cooperativas también jugaron un papel importante en la apertura de mercados de exportación en algunos rubros menores, como la miel.

La construcción de una estructura cooperativa de segundo grado ha sido difícil. Después de los grandes fracasos de FENACOA y FUCA, tomó muchos años empezar de nuevo. El éxito de la Central Lanera, aunque menor en relación con la dimensión del mercado, orientó la tendencia hacia la formación de cooperativas de segundo grado especializadas por productos y muy exigentes en sus métodos, que parecen tender a consolidar su realización mayor en los cereales.

CALFORU, muy compleja por la variedad de rubros intensivos en que trabaja, no es fácil de evaluar en un juicio somero. Ha desempeñado continuamente un papel muy positivo en el suministro de insumos y también en la comercialización de algunos rubros como los cítricos, aunque sea minoritaria en relación con el

mercado. Sin embargo, presenta una situación financiera difícil, en parte por deudas de las cooperativas y en parte por la compra del antiguo Frigorífico Nacional a un precio que, según ciertas opiniones técnicas, se sitúa muy por encima de su valor real.

Respecto de las cooperativas que, además de las actividades de comercialización y servicios, se dedican a la industrialización, hay dos rubros en que se han logrado grandes realizaciones. El primero es la leche, donde CONAPROLE, con el complemento de las cooperativas del interior, dominan la mayor parte del mercado y lo atienden con buenos niveles de calidad, defendiendo al productor y protegiendo el mercado nacional de las multinacionales. El éxito de la forma mixta de CONAPROLE merece destacarse en forma particular.

El otro rubro es la caña de azúcar, donde las cooperativas han conquistado totalmente el mercado y transformado la eficiencia del sector, convirtiendo una actividad considerada artificial e ineficiente y abandonada por la empresa privada, en un logro productivo.

Frente a esos éxitos hay que contabilizar el fracaso del arroz. En la desaparición de las cooperativas convergieron factores políticos, la falta de capacitación y la competencia de una empresa privada dinámica. Sin duda, la falta de apoyo oficial, bancario y de política es responsable en parte de estos resultados, pero también lo es la falta de una asistencia técnica institucionalizada, como la que han podido aprovechar otras experiencias.

Algunos de los problemas importantes de las cooperativas en su operación económica tienen que ver con la falta de estímulos y mecanismos adecuados para la capitalización. La no lucratividad del capital —o la lucratividad limitada a un interés bajo— es una restricción fundamental del sistema. En el Uruguay, se agrega a ello un sistema legal y un control administrativo que impiden reevaluar las cuotas sociales, lo que hace que la inflación las destruya y convierta toda participación de capital en aporte a fondo perdido. Generalmente, el mecanismo es puramente simbólico y es, sin duda, uno de los aspectos de la Ley 10.008 que deben modificarse.

En esas condiciones, la obtención de capital debe hacerse por la vía del crédito. En este sentido, hay tres problemas. El primero es la falta de un sistema financiero cooperativo, que pueda apoyar el volumen adecuado<sup>202</sup>, y la limitación de las líneas de crédito oficial. El segundo es la fijación del endeudamiento máximo de la cooperativa al 50% del capital efectivo y realizado<sup>203</sup>, que además, es insignificante por la inflación. El tercero es el de los avales en préstamos bancarios, que normalmente comprometen los bienes personales de los dirigentes. Cabe imaginar soluciones mixtas, estatales y cooperativas a estos problemas, complementadas con reformas legales. Se reclama a ese fin la responsabilidad limitada de la cooperativa por responsabilidad ilimitada o suplementada.

Algunos problemas de eficiencia de las cooperativas se ligan a la falta de capacitación de los dirigentes, en muchos casos acentuadas por la obligación de rotar cada dos años y la interpretación que impedía retribuirlos en sus cargos. En general, la capacitación se logró por el recurso a gerentes y asesores técnicos permanentes, pero a costa de una burocratización peligrosa cuando los dirigentes no cuentan con capacitación.

Hay otros problemas que se vinculan, a juicio de los dirigentes, a falta de estímulos oficiales, por ejemplo en materia fiscal, y a inadecuaciones legales. En este aspecto, los delegados de la Mesa Permanente de Cooperativas Agropecuarias —antecesora del CAF— han insistido mucho en la necesidad de reconocer el “acto cooperativo”<sup>204</sup> expresivo de la relación entre la cooperativa y los socios, como algo específico, no reductible a las transacciones comerciales ni cargado con exigencias administrativas y fiscales análogas.

También piden que el Estado las estimule y proteja con políticas de desarrollo.

#### b) *Evaluación de los beneficios sociales*

En general, las ventajas están implícitas en los beneficios económicos, pues la vida cooperativa está muy limitada a las operaciones económicas. Cabe destacar particularmente la defensa del productor pequeño, habitualmente castigado en la comercialización, y que en manos del intermediario privado entra en un ciclo de dependencia por el endeudamiento que conduce a una verdadera servidumbre. En casos como el de las

<sup>202</sup>Ya se ha señalado que las cooperativas de crédito operan con la Central Lanera pero en volumen limitados.

<sup>203</sup>Ley 10.008 del 5 de abril de 1941, art. 21º.

<sup>204</sup>Consejo de Estado, versión taquigráfica de la Comisión de Agricultura y Pesca, sesión del 24 de agosto de 1982.



azucareras, en que las cooperativas han asegurado en la zona una fuente de trabajo, los beneficios son mucho más diversificados y amplios. En general, sin embargo, la cooperativa no causa cambios tan drásticos.

En pocos casos aparece una acción educativa específica.

#### c) *Evaluación de los niveles y modalidades de participación*

En general, la participación de los socios se limita a sus propias operaciones con la cooperativa y a interesarse, por ejemplo, en la concreción de la venta de los productos en que están los suyos. La participación en asambleas es mínima y sólo es activa en un núcleo de socios. Es frecuente que el socio no se sienta comprometido con la cooperativa y la use sólo cuando le convenga.

#### d) *Posibilidades y límites de crecimiento*

Las posibilidades son muy grandes, en la medida en que la política del Estado decida utilizar el sistema cooperativo como un instrumento privilegiado para el desarrollo rural. El ejemplo de los silos y las cooperativas cerealeras es el mejor y el éxito del CALNU, de las cooperativas lecheras y de algunas que tienen plantas frigoríficas muestran el papel que podrían jugar, desde la carne hasta los rubros intensivos. Ello requeriría la actualización de la legislación cooperativa en este campo, financiamiento e iniciativas coordinadas entre las cooperativas y el Estado.

## F. CONCLUSIONES

### 1. *Significado del cooperativismo*

#### a) *Participación del cooperativismo en la economía uruguaya*

El cooperativismo de consumo tiene unos 170 000 socios, que representan aproximadamente el 15% de la población activa del país. Como está fundamentalmente concentrado en el medio urbano, y particularmente en Montevideo, es posible que en esta ciudad representen la cuarta parte de la población. Sin duda, ello da una idea hipertrofiada de su importancia. Muchos socios no usan los servicios de la cooperativa o lo hacen esporádicamente, cuando necesitan el crédito para ropa o equipamiento doméstico. De los usuarios habituales, muchos realizan en la cooperativa parte de sus gastos. Sin embargo, el número de los que mantienen el vínculo, porque les brinda alguna ventaja o tranquilidad, tiene un significado y es un hecho consolidado desde hace unos 40 años.

El cooperativismo de crédito, en su forma actual, es muy reciente y el número de socios se multiplicó por diez en los últimos diez años. Las cifras actuales, también de 170 000, son análogas a las del cooperativismo de consumo. En especial, las de base gremial son muy similares, en cuanto a participantes y funciones, pero el conjunto maneja un crédito muy pequeño, fundamentalmente de consumo —salvo el apoyo de las cooperativas territoriales a las cooperativas de comercialización, producción o vivienda— y representa un volumen marginal en el total nacional del crédito —entre el 0.5% y el 1%. Como llega a destinatarios mal atendidos por el sistema bancario, su importancia es social.

En su modalidad abierta, es de base territorial en las ciudades del interior. Ese fue el viejo rol de las cajas populares y las cajas rurales en una época en que la red bancaria comercial no operaba en esas zonas o lo hacía mal. Al parecer, todavía queda allí un espacio que las cooperativas atienden mejor.

El cooperativismo de vivienda, el más reciente de todos, globalmente logró mucho mayor significación económica en su sector hasta que fue contenido por decisión política en 1976. Llegó a representar, en número de viviendas, más de un tercio de la construcción financiada con créditos de vivienda y dejó estructurado un movimiento social que, aun ahora, sigue en dinamismo y gravitación, en la opinión pública y en el proceso político, al movimiento sindical.

El cooperativismo agropecuario es demasiado diversificado para evaluar en conjunto su significación en la comercialización de la producción.

La cobertura territorial del sistema es muy amplia. Si se suma un centenar de sociedades de fomento a un centenar de cooperativas, se llega a una cifra que se aproxima al número de zonas locales que han señalado diversos estudios en el país<sup>205</sup>. Naturalmente, muchas zonas son demasiado despobladas y débiles en sus

<sup>205</sup>Véase, por ejemplo, CLAEH, "Situación Económica y Social del Uruguay Rural", Montevideo, MGA, 1963, Parte I, Sección B y estudios posteriores de CONAC-ACOR.

servicios para generar cooperativas y muchas cooperativas y sociedades de fomento, por sus funciones diferentes, tienen zonas de influencia superpuestas. Pero la comparación, de todos modos, es interesante.

En la comercialización de insumos, el sistema cooperativo cumple una función, más que por el volumen, por su presencia. En la comercialización de la producción varía mucho según los productos. A veces la proporción es baja, como en la lana o los cítricos —alrededor del 7%— pero defiende a productores pequeños y medianos, muy vulnerables, y actúa como testigo. En los cereales por el contrario, como ya se ha dicho, el sistema maneja hasta el 60% de la cosecha y administra las infraestructuras fundamentales de la comercialización a granel. En la miel también es significativo.

Entre las agroindustrias, la participación del sistema cooperativo es menor, pero no insignificante, en la elaboración de frutas y verduras. Llegó a representar un tercio en el arroz, para desaparecer después. Su porcentaje es menor en el vino. Pero domina la producción de azúcar a partir de la caña, y revolucionó la eficiencia del sector.

Las cooperativas de producción, en cambio, constituyen un fenómeno marginal, excepto en el transporte urbano de pasajeros, donde su participación es importante, y en la producción artesanal de alta calidad para la exportación, que domina a través del sistema de Manos del Uruguay. Sin embargo, ambos ejemplos son atípicos: el primero por la propiedad no cooperativa de los omnibuses y el segundo porque las cooperativas integran una estructura nacional, inicialmente no cooperativa, y que sólo gradualmente evolucionó hacia la autogestión. Algo parecido, con un proceso aún menos avanzado, ocurre en la pesca con PROMOPES. En los demás casos, las cooperativas de producción han definido fuentes de trabajo a costa de un esfuerzo encomiable, a veces con éxito, como CODARVI en el vidrio. Pero sea por las adversas condiciones de partida, o por sus problemas de inserción en la estructura global o por características del sistema mismo, la mayor parte han mostrado escaso dinamismo y representan un fenómeno marginal. Algo semejante ha ocurrido en el campo agropecuario con las unidades cooperarias, aunque en este caso no se puede culpar a las condiciones de partida, que eran, en muchos aspectos, excelentes.

#### b) *La eficiencia económica de las empresas cooperativas*

Como se ha visto, hay sectores en que las empresas cooperativas actúan con alta eficiencia y otros en que han justificado sólidamente su presencia, a pesar de mostrar limitaciones evidentes en este aspecto. Es el caso de las cooperativas de consumo que, en su forma predominante —la cooperativa gremial— han presentado tendencias a la sobreinversión en capital fijo —el exceso en edificios, entre otras razones, como símbolo de poderío cooperativo y gremial—, incapacidad de crear una red a nivel de barrios que acerque el servicio al consumidor y dificultades para desenvolverse en la inflación como lo hacen las empresas comerciales. Pero aunque compiten mal en los precios, compensan esas desventajas con la agilidad de su crédito y el descuento sobre los sueldos.

Las cooperativas de crédito gremiales, por el mismo método de descuento sobre los sueldos, son funcionalmente muy simples y operan con costos muy bajos, aunque son poco dinámicas. Las territoriales abiertas, que reciben depósitos, tienen costos altos y deben competir con los intereses de plaza.

De las de vivienda por ayuda mutua se ha podido demostrar que reducen los costos monetarios, aseguran una buena calidad del producto y aprovechan un ahorro extra, generado en forma de trabajo, que de otro modo no estaría al alcance de los destinatarios. Las cooperativas de ahorro y préstamo de vivienda eliminan las ganancias del promotor privado, la publicidad y la venta y permiten, por la participación activa del destinatario, un producto menos uniforme y más adecuado a sus necesidades. Además, al trabajar en conjuntos pequeños y medios, permiten una mejor adaptación a la estructura productiva de un país pequeño, evitando el gigantismo al que se obligan los organismos centralizados, estatales o capitalistas. Cabe anotar, sin embargo, que la eficiencia de los mecanismos cooperativos de vivienda en el Uruguay ha dependido de la existencia de un sólido sistema de financiamiento público —el Fondo Nacional de Vivienda— y no se ha aplicado, por tanto, a crear su propio sistema financiero.

Las mayores limitaciones de eficiencia económica aparecen en las cooperativas de producción. La cooperativa rara vez genera la empresa; en general, la hereda. Las dificultades para captar capital limitan su capacidad de expansión, aun cuando no graviten los problemas de competencia o de conflictos de motivaciones que se han observado en ciertos casos. Parecería que la falta de fluidez para las transferencias de capital y de mano de obra son las trabas más importantes. El problema para la obtención del capital es más grave cuando debe obtenerse por los propios socios y éstos son obreros. Su modesta condición económica los aleja de las

fuentes y les impide contar con los avales indispensables. Esto fue diferente cuando en las primeras etapas existían entidades patrocinantes, como Manos del Uruguay para los artesanales, el CCU para PROMOPES y la autoridad pública para las empresas de transporte desmunicipalizadas, o cuando lograron un apoyo excepcional público, como la Unidad Cooperaria N° 1.

El cooperativismo rural es distinto. Sus socios son empresarios —y no todos pequeños— que suman sus esfuerzos para mejorar operaciones que, como productores, tendrían que realizar de todos modos. No existe un cambio de función tan dramático como en las cooperativas de producción, sin menospreciar la diferencia entre vender a la puerta del establecimiento y salir a moverse en los mercados nacional o internacional. Ciertamente, la eficiencia ha estado condicionada a la capacitación, y la obtención de los recursos financieros ha tropezado con obstáculos legales, como la responsabilidad limitada y los topes de endeudamiento. Pero ha existido un respaldo de bienes propios y un hábito de movilizar cifras importantes. La eficiencia en este campo ha sido mucho más variada y ha dependido de la capacitación y de los métodos empleados. Por eso contrastan tanto ejemplos con muy buenos resultados con ineficiencias rutinarias y aun con fracasos espectaculares.

#### c) *Los beneficios sociales del sistema*

Desde este punto de vista, las cooperativas de consumo se asemejan de nuevo con las gremiales de crédito. Ambas proporcionan al socio, operando sobre los sueldos, la tranquilidad de contar con un margen elástico para enfrentar gastos tanto periódicos como eventuales. Las cooperativas de crédito abiertas le ofrecen, además, modalidades de ahorro. Como son multitudinarias e impersonales, la relación con la cooperativa está muy limitada a esas ventajas específicas. Algunas cooperativas de consumo ofrecen otros servicios: jurídicos, fúnebres o de salud.

Las cooperativas de vivienda de ahorro y préstamo han brindado a la gente de nivel medio la posibilidad de construirse apartamentos en edificios colectivos, acordes con sus necesidades. Pero los mayores aportes sociales los ha brindado el sistema de ayuda mutua, al permitir a población de bajos ingresos el acceso a conjuntos bien construidos y equipados, con espacios y servicios colectivos, que han mejorado significativamente sus condiciones de vida. Además, han permitido que la gente se integre creativamente a una colectividad sumamente fecunda en sus potencialidades. Han generado liderazgos y oportunidades muy considerables de desarrollo personal.

Las cooperativas de producción, cuando han tenido éxito, han proporcionado a sus socios, básicamente, estabilidad en el trabajo y oportunidades de realización personal.

Las agropecuarias, aparte de la capacitación de sus cuadros dirigentes, se han limitado bastante a los beneficios económicos y de seguridad específicos. En ciertos casos, sin embargo, la tarea de asistencia técnica y la información han mejorado sustancialmente las condiciones. Deben distinguirse algunos casos —el de caña de azúcar es el más destacado— en que la cooperativa ha auspiciado un proceso global de desarrollo social en la zona.

#### d) *Modalidades y grados de participación*

Las cooperativas de consumo y las de crédito se caracterizan, en general, como ocurre en el mutualismo, por bajísimos niveles de participación. La elección de autoridades y el informe anual, en asambleas con escasa asistencia realizadas en segunda citación, constituyen la regla. Algunas minorías que acceden a funciones de dirección, en cambio, pueden tener experiencias valiosas de participación.

Las cooperativas de producción y las de vivienda por ayuda mutua en el período de la construcción presentan una característica totalmente opuesta: la participación muy intensa de todos, materializada en las decisiones colectivas, y en la actividad y los riesgos en común. Las cooperativas de producción, por ser permanentes, requieren y presentan el mayor contenido ideológico en sus miembros. Las de vivienda por ayuda mutua, impulsadas por un resultado concreto y altamente motivador a corto plazo, no requieren tanta carga ideológica inicial en sus participantes, pero, según la experiencia uruguaya, dejan, después de esa etapa activa, un contenido ideológico fuerte en el grupo capaz de animar un movimiento social.

Las cooperativas agropecuarias y las de vivienda por ahorro y préstamo después de terminada la construcción se aproximan más a las de consumo y crédito por su baja participación. Sin embargo, al no ser multitudinarias e impersonales y al correr riesgos en común, no existe la misma indiferencia y desinformación que en éstas. Algunas cooperativas agropecuarias y las de vivienda por ahorro y préstamo en el período del proyecto y la construcción, manifiestan formas de participación bastante intensas.

## 2. *Dinámica y potencialidades del cooperativismo*

Los hechos demuestran que en el Uruguay, durante el presente siglo, se han presentado formas variadas de cooperación, más o menos ortodoxas respecto de los principios de Rochdale o sus reformulaciones posteriores, como las realizadas por la Alianza Cooperativa Internacional en París (1937) o en Viena (1966), y se han ido consolidando organizaciones, muchas de las cuales están profundamente arraigadas en la sociedad uruguaya y cumplen importantes cometidos económicos o sociales. Este conjunto tiene características extraordinariamente diversas, como diversa ha sido la suerte de las múltiples experiencias que fructificaron o fracasaron. Parece importante destacar algunas constantes sobre su dinámica y sus condiciones, para reflexionar sobre sus potencialidades futuras. Sin embargo, es difícil hacerlo debido a la propia diversidad.

La búsqueda de algunas constantes debe claramente alejarse del supuesto de que existe o puede encontrarse *la forma superior* de organización microsocia o específicamente microeconómica, que sería buena para todo. Esa búsqueda, tan típica de las utopías decimonónicas y que pocas ilusiones puede alentar en la complejidad de la sociedad moderna, no llegaría muy lejos tampoco en el campo más restringido de este estudio. El éxito de las formas cooperativas aparece condicionado a problemas específicos, según los campos a que se apliquen. En consecuencia, las formas también han sido muy específicas y diversificadas, han puesto en juego motivaciones distintas y han realizado inclusive valores diferentes.

La primera constante que conviene destacar es la importancia del marco legal. Es cierto que las cajas populares, y al comienzo varias cooperativas de consumo, existieron en el contexto de un derecho comercial que no las contemplaba. También es cierto que las sociedades de fomento funcionaron, durante muchos decenios, violando sus restricciones legales. Pero esta violación fue expresamente tolerada por el Estado y en la desnaturalización y desaparición de las cajas populares influyó la falta de un encuadre legal adecuado. Los hechos, a veces, forzaron la aparición o la adecuación de la ley. Pero se impone reconocer que en las cooperativas agropecuarias, en las de producción, en las actuales de crédito y en las de vivienda el movimiento progresó, a veces explosivamente, a partir de la aprobación de una ley marco. Indudablemente, los reclamos actuales de modificaciones de normas inadecuadas, relacionadas con el cooperativismo agropecuario y con el de producción, la eliminación de la reciente ley contra las cooperativas de vivienda y, en general, la adecuación de la legislación cooperativa al fenómeno de la inflación, tocan condiciones muy determinantes para el movimiento.

La segunda constante que cabe destacar es que el crecimiento del sistema, hasta lograr un avanzado desarrollo cooperativo, y aun la creación de cada unidad, responden a la acción de un motor extracooperativo. Se podría decir que la cooperativa no se crea a sí misma o que, salvo marcadísimas excepciones, la gente común no crea cooperativas. La lista de esos "motores extracooperativos" es bastante heterogénea.

En el caso de las cooperativas de consumo y de algunas gremiales de crédito, el motor fue, en general, la *organización gremial* preexistente, que actuó mucho tiempo como tutor y le imprimió un contenido ideológico inicial que luego, tendencialmente, se diluyó o burocratizó. En muchos casos *el empleador - empresas o Estado* participó en el impulso inicial, suministrando recursos como parte de una transacción en reivindicaciones laborales. Esta hipótesis debería investigarse más a fondo, así como la relación entre estas creaciones y la coyuntura económica y política.

Una combinación análoga de *organización gremial y empresa o Estado* operó en la creación y el apoyo a las numerosas cooperativas de producción nacidas de empresas deficitarias, cerradas o desestatizadas.

En el caso de las cajas populares y de los sindicatos cristianos agrícolas, jugó el papel de marco *una institución religioso-social* de definido contenido ideológico —la Unión Económica del Uruguay—, pero que sólo operó creativamente en dos momentos, bajo el impulso de *liderazgos personales*, el del P. Damiani y luego, con mucho más fuerza, el del P. Meriggi. Por el factor liderazgo personal, estos casos se asemejan a los de algunas cooperativas de producción, particularmente a las unidades cooperativas y la función que en ellas cumplió Epiménio Bachini, las de Mones Quintela en la caña de azúcar y la del Dr. Angüilla en CALFORU. En las cooperativas de producción y en otras más absorbentes, el líder tiende a quedar prisionero de la empresa que crea y no multiplica las realizaciones. En la medida en que estos liderazgos son muy dominantes y no generan una institucionalización colectiva del órgano promotor y tutelar, el dinamismo se agota con la capacidad de líder —caso de las unidades cooperativas— y la creación tiende a volverse efímera, desapareciendo con él —caso de Meriggi.

En otras esferas, el motor —promotor, tutelar en la etapa de consolidación y asesor o asistente luego— fue *una organización no lucrativa*, pero no propiamente cooperativa, de alta competencia técnica y,

normalmente, con fuerte carga ideológica, social o al menos estrictamente cooperativa. En ese caso, la estructura colectiva probó la capacidad de superar el carácter efímero del líder personal y también —aunque no es un riesgo descartable— la tendencia a la dominación. El ejemplo más destacado fue el Centro Cooperativista Uruguayo, por el número y la variedad de realizaciones en producción, crédito, vivienda y agropecuario, seguido por la Central de Manos del Uruguay y por un conjunto de institutos de asistencia técnica de vivienda —como el CEDAS, ITACOVI, ITC y otros.

Reclamando un lugar también para lo insólito, la otra gran rama de la cooperación agropecuaria —las sociedades de fomento rural— encontró su motor y tutelador inicial en *La administración de una empresa comercial extranjera*, el Ferrocarril Central del Uruguay, entonces inglés, operando con cierto grado de vinculación con el gobierno y los medios políticos oficiales.

Cuando ya existe en la población una amplia experiencia, y por tanto también una cultura cooperativa, se multiplican las probabilidades de una creación colectiva de las cooperativas por la *acción espontánea de sus integrantes*, siempre, naturalmente, mediando algunos liderazgos internos.

Finalmente, cuando ya hay en un sector un sistema estructurado en sus diversos niveles, *las cooperativas de segundo grado o las federaciones* son las que asumen el rol promotor y de asistencia, tarea que han cumplido o están cumpliendo, en distinta medida, gran parte de los organismos de ese tipo. Esto es lo que ocurre en el crédito con dos al menos de las federaciones —FUCAC y COFAC—, y en lo agropecuario con la Comisión Nacional de Fomento Rural, CALFORU, y ahora CAF.

El papel cumplido por esta variedad de instituciones confirma la creación, en cierto grado artificial o no espontánea, de las cooperativas. Eso justificaría, aparentemente, el rol que la ley de 1912 dio al Banco de la República de promover la creación y tutelar las cajas rurales y los sindicatos agrícolas. La poca fecundidad de ese mandato, que contrasta con la abrumadora superioridad de los medios materiales del Banco en relación con la mayor parte de las instituciones mencionadas, pone de relieve que la capacidad de animar un movimiento cooperativo contiene ingredientes motivacionales e ideológicos y requiere cualidades personales, cuyo secreto parecen no poseer las grandes organizaciones burocráticas. El mismo vacío, aún más chocante, hay que señalarlo en la falta de realizaciones cooperativas del Instituto Nacional de Colonización, cuyas oportunidades y obligaciones en la materia parecen obvias.

La tercera constante digna de destacar es la necesidad de contar con una fuente de financiamiento, proporcionado en volumen y adecuado en sus modalidades a las necesidades del movimiento cooperativo. Esto es vital para el cooperativismo de vivienda y para el de producción, condiciona mucho el desarrollo del cooperativismo agropecuario de comercialización y servicios, y puede transformar el rol y la dimensión del cooperativismo abierto de crédito. Quizá el que sobreviva mejor, sin líneas específicas de crédito, sea el de consumo gremial, por sus menores exigencias y su capacidad de capitalizarse a partir de los socios.

Una cuarta constante, vinculada a la capacidad de capitalización, es la dificultad del sistema cooperativo para captar capital. El crédito resuelve sólo parcialmente este problema, especialmente en las cooperativas de producción y en las agropecuarias que realizan almacenaje en frío o en silos, embalaje o agroindustrias. A las limitaciones inherentes al sistema, en el Uruguay se agrega el conjunto de ficciones que resultan, para las partes sociales y para los intereses “moderados”, de la combinación entre una economía inflacionaria y una legislación que pasa por alto este fenómeno.

Una quinta constante tiene que ver con las profundas transformaciones de la función del movimiento cooperativo, según las políticas públicas y la voluntad de éstas de canalizar procesos económicos y sociales a través de ellas. Seguramente, uno de los primeros ejemplos, que fracasó en su modalidad pero encomiable en su intención general, fue la ley de 1912. Pero hubo una orientación política en realizaciones positivas: no sólo detrás de CONAPROLE, sino también de la multiplicación de las cooperativas de consumo, de la comercialización a través de las sociedades de fomento, de la asignación de los recursos por DINAVI en los primeros años de la ley de vivienda, o de la aplicación del Plan Nacional de Silos por intermedio de las cooperativas. Y hubo una orientación negativa en la privatización de la red financiera del interior o en el vacío cooperativo del Instituto de Colonización. El movimiento cooperativo no se crea porque el Estado oprima un botón. Pero, al existir, su significación cambia radicalmente según la posición que tenga en las políticas públicas. Quizá uno de los campos donde es fácil imaginar las potencialidades de un sistema coordinado Estado-cooperativas sea el financiero, si se quiere salir del actual, extranjerizado.

Es un lugar común señalar que la estructura capitalista es conflictiva con el cooperativismo y en general con los sistemas de autogestión. Como mínimo, limita extremadamente su rol. Esto es exacto, pero puede ser

mal interpretado si se supone que el sistema entero debe ser transmutado para que la cooperación amplifique su papel. Por el contrario, importa señalar que el análisis de los hechos indica la existencia de grandes espacios, que han podido ser ocupados por la cooperación dentro de la estructura existente, y que los cambios de políticas pueden extender mucho esos espacios.

#### Bibliografía

- Agilda, Enrique, "Cooperación: Doctrina de Armonía", 2ª edición; Cuadernos de Cultura Cooperativa N° 4, INTERCOOP, Buenos Aires, 1962.
- BHU, "Informativo de Préstamos - Cooperativas de Vivienda de Ayuda Mutua", noviembre de 1980.
- \_\_\_\_\_, *Ley 14.804*.
- \_\_\_\_\_, *Memoria 1980*.
- Brena, Tomás G., *Historia Social de la Unión Económica del Uruguay*, inédito.
- Campal, Esteban F., Oscar N. Rodiño y Germán Weetstein, *Evaluación Económica, Social y Contable, de las explotaciones rurales que realiza la Unidad Cooperaria N° 1 en los inmuebles de las Secciones Judiciales Novena de Soriano y Cuarta de Flores*, Instituto Nacional de Colonización, Montevideo, 1969.
- Cecilio, Miguel, *Experiencias de prefabricación en Cooperativas de Vivienda*, versión preliminar, trabajo realizado en el ccu.
- \_\_\_\_\_, y Edmundo Salgueiro, *Desarrollo del Cooperativismo de Vivienda en el Uruguay*.
- Centro Cooperativista Uruguayo (ccu), *Boletín del ccu*, del N° 35 al final.
- \_\_\_\_\_, "ccu - Sector Vivienda"; folletos años 1961-1966; año 1972, septiembre/octubre de 1983.
- \_\_\_\_\_, "Centro Cooperativista Uruguayo", folleto de actividades, 1972, programas en ejecución 1973.
- \_\_\_\_\_, *Cinco años de Política Neoliberal de Vivienda en el Uruguay: 1977-1982*, Centro Cooperativista Uruguayo, septiembre de 1983.
- \_\_\_\_\_, *Descripción Sintética y Elementos para una Evaluación de la Experiencia de Cooperativismo de Vivienda por Ayuda Mutua en el Uruguay (1965-1982)*, Centro Cooperativista Uruguayo, Montevideo, julio de 1982.
- \_\_\_\_\_, "Dinámica cooperativa", Boletines números 70 al 89, Montevideo.
- \_\_\_\_\_, *Informe de Actividades*, período del 1° de julio de 1980 al 31 de diciembre de 1981, Montevideo.
- \_\_\_\_\_, *Informe Anual de Actividades: 1982*, Montevideo.
- \_\_\_\_\_, "Significación del Cooperativismo de Ayuda Mutua en el Plan Nacional de Vivienda, sus realizaciones y posibilidades de futuro", versión preliminar, Mesa Redonda: Arq. Amenado, Stes. Riera, Caetano, Samurio y Sierra, Arq. Aroztegui, Dr. Silveira, Arq. Nicolich, Arq. Cubría, Ing. Ramos, Ing. Nahoum, Arq. Siázar, Montevideo, octubre de 1981.
- Cerda y Richart, Baldomero, *La cooperación (su aspecto económico y social)*, Editora Nacional S.A., México, D.F., 1950.
- CIDE, *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, tomo III, "Síntesis de Planes Sociales", Montevideo, 1965.
- CLAEH, *La Empresa Pública en el Uruguay*, Serie Investigaciones 1, Montevideo, noviembre de 1977.
- CONAPROLE, *Posición de la Cooperativa Nacional de Productores de Leche ante el proyecto de ley que establece normas para la regulación del abastecimiento de leche pasteurizada*, septiembre de 1983.
- Consejo de Estado, "Cooperativa Agraria", Consejo de Estado, Comisión de Agricultura y Pesca, versión taquigráfica de la sesión realizada el día 24 de agosto de 1982.
- Comisión Nacional de Fomento Rural, "Actas y Antecedentes: 1° Congreso Nacional de Cooperación", Uruguay, 1931.
- \_\_\_\_\_, *Boletín de la Comisión Nacional de Fomento Rural*, números 92 al 101, año 1945-1946.
- Cooperativa Bancaria, *Cooperativismo en el Mundo y en el Uruguay*, Montevideo, 1964.
- Charquero, Gutemberg, *Cooperativismo, posible ensayo de Socialismo Constructivo*, Editorial Ateneo Libre, Montevideo, 1952.
- Chávez Pérez, Silvestre, "Manual de Cooperativas Pesqueras", 3ª edición, Unión Panamericana, Manuales Técnicos 1, Washington, D.C., 1963.
- Dinámica Cooperativa, *Boletín del ccu*, N°s 70 al 89, Montevideo.
- DINAVI, "Boletines Informativos del Plan Nacional de Vivienda".
- \_\_\_\_\_, *Régimen de Adjudicaciones del Plan Nacional de Vivienda*, Montevideo, mayo de 1973.
- Equipos, "Evaluación Proyecto: Desarrollo de la Participación de las Cooperativas Artesanales: Manos del Uruguay - Fundación Interamericana", diciembre de 1982.
- \_\_\_\_\_, "Informe correspondiente a la Primera etapa de la tercera fase del proyecto 'Comunicaciones', Manos del Uruguay", Montevideo, diciembre de 1981.
- \_\_\_\_\_, "Proyecto Comunicaciones —Informe final— versión preliminar, Manos del Uruguay", abril de 1981-agosto de 1982.
- Fauquet, George, "El Sector Cooperativo", *Cuadernos de Cultura Cooperativa*, N° 19, INTERCOOP, Buenos Aires, 1962.
- Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, *Cooperativismo y Autogestión*, Montevideo, 1969.
- FUCVAM, *El Cooperativismo de Vivienda y su Significado Gremial*, Montevideo, Uruguay.
- \_\_\_\_\_, *Revista del 10° aniversario*, Montevideo, 1980.
- Gide, Charles, *Les Sociétés Coopératives de Consommation*, Librairie de la Société du Recueil Sirey, París, 1917.
- Instituto de Estudios Cooperativos (Alemania), Centro de Estudios Cooperativos (Chile), Instituto de Cooperativismo (Colombia), "Las

- Cooperativas en América Latina", *Cuadernos Cooperativos* 6, Federación Nacional de Cooperativas de España, Centro Nacional de Educación Cooperativa, 1976.
- Instituto Nacional de la Cooperación, *Sobre cooperativismo*, Montevideo, 1950.
- IPRU, *El Sistema de Fomento Rural*, Montevideo, 1981.
- , *Programa de Desarrollo Rural para la Federación de Sociedades de Fomento del Noreste de Canelones*, Montevideo, 1982.
- , *Uruguay: Crisis y salida*, Montevideo, 1983.
- Manos del Uruguay-Fundación Interamericana, *Evaluación Proyecto: Desarrollo de la Participación de las Cooperativas Artesanales*, Montevideo, 1982.
- Martorelli, Horacio, *El Cooperativismo en la Situación Socio-económica del Uruguay Actual: El caso de las Cooperativas de Producción de Montevideo*, tomos I y II, CIEDUR, Montevideo, julio de 1982.
- , *Estudio "Manos del Uruguay"*, tomos I y II; CIEDUR, Montevideo.
- Mazz, Addy, *Impuestos al Patrimonio, Improme, Impuesto al Valor Agregado*, 2ª edición, FCU, Montevideo, 1976.
- Milhaud, Edgar, y M. Van Audenhove, "Crédito Comunal Cooperativo: Una Experiencia Centenaria", *Cuadernos de Cultura Cooperativa* N° 20, INTERCOOP, Buenos Aires, 1962.
- Ministerio de Agricultura y Pesca, *Estatuto tipo de Cooperativas Agropecuarias*, MAP, División Cooperativa, Montevideo, 1977.
- , "Nómina de Cooperativas Agropecuarias regidas por la Ley N° 10.008", versión preliminar, MAP, Dirección de Asistencia Técnica-División Cooperativa, Montevideo.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, "Cooperativas de Consumo", Informe Sectorial N° 28, MTSS-Dirección Nacional de Recursos Humanos, Montevideo, 1983.
- Muñoz, Humberto, *Introducción al Cooperativismo*, Editorial del Pacífico S.A., Santiago de Chile, 1955.
- Museo Social Uruguayo, *Segundo Congreso Nacional de la Cooperación*, Comisión de Cooperación, Montevideo, 1943.
- Naciones Unidas, "República Oriental del Uruguay: Informe Nacional", HABITAT, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos, Vancouver, 31 de mayo - 11 de junio de 1976.
- ORT, "Dirección y Administración de las Cooperativas", 5ª edición. *Estudios y Documentos*, Nueva Serie, N° 7, ATAR S.A., Ginebra, 1960.
- , *Las Cooperativas. Manual de Educación Obrera*, 9ª edición, Ginebra, 1956.
- Olivera, Carlos y Nelson E. Talento, "El Cooperativismo de Ahorro y Crédito", Monografía N° 1182 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, coordinado por Oscar P. Rovella.
- Palacio Legislativo, "Cooperativismo en el Uruguay", Serie de Temas Nacionales 6, Biblioteca del Palacio Legislativo, Montevideo, 1978.
- Pastori, Aurelio, *El Movimiento Cooperativista en el Uruguay*, Impresora Uruguaya S.A., Montevideo, 1944.
- Rippe, Sigbert, "Régimen Legal de las Sociedades Cooperativas en el Derecho Uruguayo", 2ª edición, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1976.
- Rodríguez, Ana María y Daisy Solari, "Cuadernos Cooperativismo 2", Asociación Cristiana de Jóvenes, Departamento de Extensión y Desarrollo, Montevideo, agosto de 1976.
- Royol, José, "La Salud Pública", Colección Nuestra Tierra N° 48, Montevideo, 1970.
- Terra, Gabriel, *Instituto Cooperativo de la República*, Instituto Militar, Montevideo, 1931.
- Terra, Juan Pablo, *La Vivienda*, Editorial Nuestra Tierra N° 38, Montevideo, diciembre de 1969.
- y Enrique Camou, "El Proceso de la Vivienda de 1963 a 1980", CLAEH, Serie Investigaciones N° 33, Montevideo, junio de 1983.
- Universidad de la República, *Las Sociedades Cooperativas de Consumo en el Uruguay*, Montevideo, 1980, Facultad de Ciencias Económicas y Administración.
- , *El Movimiento Cooperativista en el Uruguay: Tipo, desarrollo e importancia*, Monografía N° 1017 de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración, coordinador: Cr. Jorge A. Tiscornia; Participantes: Ma. Graciela Acourt, Dionisio Jorge Brizuela, Juan José Casal, Nélica Gambogi, Claudio Pérez González. Montevideo, 1973.
- Vicens, Cr. Bartolomé, *Régimen Cooperativo*, Facultad de Ciencias Económicas y Administración, Montevideo, diciembre de 1941.

*Otras publicaciones existentes  
en la Biblioteca Nacional del Uruguay*

- Asociación de Bancarios del Uruguay, *La cooperativa frente al futuro*, Montevideo, 1956.
- Bachini, Epiménio, *La granja orgánica*, Carmelo, Litoral, 1951.
- , *La granja colectiva*, Montevideo, 1948.
- Boletín informativo de COFAC/Cooperativas Federadas de Ahorro y Crédito, Montevideo, 1981.
- Brandi, Maroos, *Cooperativismo*, Montevideo, Impr. Miguez, 1942.
- Centro Cooperativista Uruguayo, Montevideo, Comunidad del Sur, 1974.
- Cooperativa Escolar "Sarmiento", Montevideo, Cooperativas Escolares, Montevideo, Corporación Gráfica.
- Federación de Cooperativas de Producción del Uruguay, *Cooperativismo y autogestión*, Montevideo, 1969.
- Frizzi, Antonio, *Rumbos Cooperativos*, Montevideo, Castro, 1946.

- , *El régimen cooperativo: una visión mundial y sus perspectivas en el Uruguay*, Montevideo, 1948.
- , *Economía cooperativa*, Montevideo, 1949.
- FUCVAM, "El país necesita un gran plan de vivienda: esta es la opinión de las cooperativas FUCVAM/FENACOV/UNICOVI", Montevideo, Comunidad del Sur, 1975.
- Machín, Máximo, *Una contribución al cooperativismo*, Montevideo, 1958.
- Marbán Santos, Salvador, *Cooperativismo*, México, D.F., UTEHA, 1968.
- Meriggi, Horacio, "Los Sindicatos agrícolas", conferencia, Montevideo, Ed. Juan Zorrilla de San Martín, 1932.
- Ministerio de Agricultura y Pesca, División Cooperativas, *Modelo de estatuto*, Montevideo, Imprenta Nacional, 1977.
- Nicolich, Gustavo, *Viviendas en el Uruguay: Plan Nacional Cooperativas*, Montevideo, Editorial M.B.A., 1975.
- Norte Cooperativo, Cooperativa Agropecuaria Ltda., Norte Uruguayo, Bella Unión, CALNU, 1977.
- Presidencia de la República, Opinión de la Presidencia de la República sobre la forma de resolver el problema agrícola y el de la carestía de la vida, Montevideo, Dornaleche, 1946.
- Seminario sobre problemas del cooperativismo en el Uruguay, Montevideo, 1968.
- Tomeo Ibarra, Humberto, *Planificación de cooperativas lecheras en el medio rural uruguayo*, Montevideo, Universidad de la República, 1964.
- Uncal, Roberto, *Organización Cooperativa del medio rural*, Montevideo, Talleres Gráficos Comunidad del Sur, s.f.



## ANEXO

Cuadro 1  
EVOLUCION DE LAS PRINCIPALES COOPERATIVAS DE CONSUMO ENTRE 1961-1981

Cooperativas	Número de socios			
	1961 (1)	1973 (2)	1978 (3)	1981 (4)
Previsión Social	5 134	50 000	41 000	41 329
Consumo Magisterial	5 179	12 500	25 000	28 000
Consumo Policial	4 823	14 000	16 000	15 182
Consumo UTE-ANTEL	6 882	5 500	12 000	12 429
Bancaria	10 588	12 850	12 000	11 582
Electoral	—	7 400	8 000	—
Consumo Municipal	8 124	8 500	7 000	8 957
Cons. Salud Pública	6 793	7 000	7 000	7 696
Familiar de Consumo	—	5 000	6 500	5 999
Socios del Club de				
Empleados de ANCAP	—	—	—	5 077
Club ANCAP	—	—	3 600	4 100
Cooperativa de Consumo de las FF.AA.	—	3 631	4 000	—
de las FF.AA.			8 000*	
Transporte	8 363	11 000	5 000	4 221
Func. de Obras Públicas	1 504	2 700	2 400	2 696
Producción y Consumo del				
Personal de AFE	6 568	5 000	3 000	2 185
Consumo de Aduana	1 300	2 600	3 100	1 182
Obreros y Empleados del				
Frigorífico Nacional	2 527	2 100	2 400	—
Otras	16 713	5 600	—	1 050
<b>Total con datos</b>	<b>84 498</b>	<b>155 381</b>	<b>162 000</b>	<b>151 685</b>
<b>Total estimado</b>	<b>90 000</b>	<b>165 000</b>	<b>168 000</b>	<b>170 000</b>

\*4 000 tienen la calidad de socios y 8 000 son únicamente consumidores, aunque no se consideran como terceros.

Fuentes: 1) Cooperativa Bancaria, "Cooperativismo en el mundo y en el Uruguay", Montevideo, 1964, p. 226. Datos suministrados por las instituciones federadas.

2) Monografía N° 1017 de la Fac. de Ciencias Económicas y Administración, "El Movimiento Cooperativista en el Uruguay, Tipo, desarrollo e importancia", Montevideo, 1973, Cap. 4, p. 252.

3) Universidad de la República, Fac. de Ciencias Económicas y Administración, "Las sociedades Cooperativas de Consumo en el Uruguay", Montevideo, 1980, Cuadro V:2, p. 100.

4) 1° Seminario de las Cooperativas de Consumo del Uruguay Montevideo, 1981.

Cuadro 2  
SITUACION DE LAS COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO EN 1975-1976\*

	FUCAC (1975)	COPAC (1975)	FECOAC (1976)	No federadas (1975)	Total <sup>b</sup>
Instituciones	20	20	8	2	50
Socios	3 233	7 359	4 185	1 947	16 724
Capital Integrado <sup>c</sup>	163.4	720.0	2 619.8	828.1	4 331.3
Depósitos <sup>c</sup>	53.4	110.2	—	84.4	—

\*Carlos Olivera, Nelson E. Talento, ya citado, sobre datos de Tabla XLIII.

<sup>b</sup>El total es puramente indicativo, pues la suma incluye datos de dos años diferentes.

<sup>c</sup>En miles de N\$.

Cuadro 3  
**RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDAS COMPROMETIDOS  
 EN VIVIENDAS COOPERATIVAS HASTA EL 31-XII-1973**

	N\$	%	Viviendas	%	N\$/Viv.
Cooperativas de ayuda mutua	3 077 352	19.7	3 324	20.5	926
Coop. de ahorro y préstamo	1 739 705	11.1	1 014	6.3	1 716
<i>Total de Cooperativas</i>	<i>4 817 057</i>	<i>30.8</i>	<i>4 338</i>	<i>26.8</i>	<i>1 110</i>
Promotores privados	4 809 228	30.8	4 499	27.8	1 069
Sistema público	6 004 529	38.4	7 374	45.5	814
<b>Total</b>	<b>15 630 814</b>	<b>100.0</b>	<b>16 211</b>	<b>100.0</b>	<b>964</b>

*Fuente:* Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4, Montevideo, abril de 1974, Cuadros 9 y 10, sobre datos de DINAVI.

Cuadro 4  
**RECURSOS DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDAS INVERTIDOS EN VIVIENDAS  
 COOPERATIVAS HASTA EL 31-XII-1973**

	N\$	%	Viviendas	%
Cooperativas de ayuda mutua	1 879 310	15	2 030	15.4
Coop. de ahorro y préstamo	1 261 898	10.1	736	5.6
<i>Total de cooperativas</i>	<i>3 141 208</i>	<i>25.1</i>	<i>2 766</i>	<i>21</i>
Promotores privados	3 831 128	30.6	3 584	27.2
Sistema público	5 544 674	44.3	6 809	51.7
<b>Total</b>	<b>12 517 010</b>	<b>100</b>	<b>13 159</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4, Montevideo, abril de 1974, Cuadros 9 y 10, sobre datos de DINAVI.

Cuadro 5  
**PORCENTAJES DE RECURSOS ASIGNADOS A MONTEVIDEO EN LOS PRESTAMOS  
 DEL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA OTORGADOS HASTA EL 31-XII-1973**

Cooperativas de ayuda mutua	75%
Cooperativas de ahorro y préstamo	88%
<i>Total de cooperativas</i>	<i>79%</i>
Promotores privados	97%
Sistema público	55%
<b>Total</b>	<b>75%</b>

*Fuente:* Boletín Informativo del Plan Nacional de Vivienda 4, Montevideo, abril de 1974, Cuadro 11, sobre datos de DINAVI.

Cuadro 6

	Número de Viviendas	%
Cooperativas de ayuda mutua	7 276	23
Coop. de ahorro y préstamo	3 160	10
Total de cooperativas	10 436	33
Fondos sociales	1 630	5
Promotores privados	6 964	22
Sistema público	12 650	40
<b>Total</b>	<b>31 680</b>	<b>100</b>

*Fuente:* *El Movimiento Cooperativista en el Uruguay, op. cit.*, págs. 360, sobre datos de la Oficina de Plancamiento y Presupuesto.

Cuadro 7  
**VIVIENDAS FINANCIADAS POR EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA  
 HASTA EL 30 DE JUNIO DE 1975**

	Terminadas	En construcción	Total	%
Cooperativa de Ayuda Mutua	612	5 302	5 914	25
Coop. de Ahorro y Préstamo	839	1 477	2 316	10
<i>Total de cooperativas</i>	<i>1 451</i>	<i>6 779</i>	<i>8 230</i>	<i>34</i>
Promotores privados	3 070	2 874	5 944	25
Sistema público	3 021	6 707	9 728	41
<b>Total</b>	<b>7 542</b>	<b>16 360</b>	<b>23 902</b>	<b>100</b>

*Fuente:* Informe Nacional del Uruguay a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos -Vancouver 1976-, diciembre de 1975, p. 68.

Cuadro 8  
**FINANCIAMIENTO DEL BANCO HIPOTECARIO A LA CONSTRUCCION  
 DE VIVIENDAS COOPERATIVAS**

	Nº de viviendas	Montos (miles de N\$)	% sobre créditos de viviendas nuevas
1978	824	738 000	14.9
1979	986	2 053 000	16.2
1980	214	1 152 000	2.7
1981	496	2 920 000	8.1
1982	213	104 000	2.7

*Fuente:* Sobre datos del BNU, en CCU "Cinco Años de Política Neoliberal de Vivienda en el Uruguay: 1977-1982", inédito, Montevideo, septiembre de 1983, cuadro 4.2.2.

Cuadro 9  
**EVOLUCION DE LOS PRESTAMOS ESCRITURADOS POR EL BANCO HIPOTECARIO DEL URUGUAY  
 (F.N. de V. y otras)**

Año	Préstamos (millones de N\$)
1972 <sup>a</sup>	4.3
1973 <sup>a</sup>	3.4
1974 <sup>a</sup>	14.0
1975 <sup>a</sup>	9.8
1976 <sup>a</sup>	7.0
1977 <sup>a</sup>	5.5
1978 <sup>a</sup>	9.2
1979 <sup>a</sup>	17.1
1980 <sup>a</sup>	45.8
1981 <sup>b</sup>	42.1
1982 <sup>b</sup>	45.0

*Fuente:* Memorias y Boletines de BNU.

<sup>a</sup>Tomado de J.P. Terra, J.E. Camou, ya citado.

<sup>b</sup>Tomado de CCU, "Cinco..." ya citado, cuadro 4.4.2.

Cuadro 10  
 COOPERATIVAS DE PRODUCCION DE MONTEVIDEO POR NUMERO  
 DE SOCIOS, 1982

	Cooperativas	%
Hasta 15 socios	6	30
16 a 50 socios	6	30
51 a 100 socios	1	5
101 a 500 socios	4	20
más de 500 socios	3	15

*Fuente:* H. Martorelli, *op. cit.*, cuadro 41. Las cifras se refieren a las veinte cooperativas estudiadas.

## Capítulo IX

### RASGOS PRINCIPALES DE LAS FEDERACIONES DE AHORRO Y CREDITO DEL ISTMO CENTROAMERICANO\*

El presente estudio forma parte del Proyecto para el Estrechamiento de Vínculos entre las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano<sup>1</sup>, que lleva a cabo la Subsección de la CEPAL en México con financiamiento otorgado por el Gobierno de los Países Bajos.

El proyecto comprende una tarea recientemente incorporada al programa de trabajo de la Subsección en México de la CEPAL, destinada a conocer el alcance y las modalidades de funcionamiento de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano, y a identificar formas y medios para estrechar sus vínculos de cooperación recíproca. Esta actividad ofrece, además, la oportunidad de profundizar temas relacionados con el desarrollo económico y en particular con la cooperación intrarregional, tradicionalmente abordados por la Secretaría de la CEPAL.

Los datos que sirvieron de base al presente estudio se recopilaron mediante diversos mecanismos. Se elaboró un cuestionario para ser respondido por las federaciones, que abarcaba aspectos históricos, características financieras y formas de inserción de las federaciones en el contexto económico y social de los países. También se realizaron entrevistas a personeros de las federaciones, con el propósito de ampliar las respuestas a preguntas planteadas en el cuestionario o explorar nuevos temas que surgían espontáneamente como resultado de la discusión. Se utilizaron, asimismo, estudios específicos sobre cada federación realizados por instituciones o personas vinculadas con el tema. Por último, se emplearon —cuando se estimó necesario— estadísticas o boletines de entidades estatales. En las llamadas bibliográficas se formula un reconocimiento a los analistas que con sus trabajos contribuyeron a darle un marco conceptual al presente capítulo.

A lo largo de esta primera etapa del Proyecto, se ha contado con la decidida colaboración de las autoridades y personal especializado de las federaciones. Ojalá que, en buena medida, sean sus puntos de vista los que el lector encuentre a lo largo de este estudio.

#### A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LAS FEDERACIONES DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO

El fenómeno cooperativo en el Istmo Centroamericano comprende una parte importante de la población de esa subregión. Según estimaciones realizadas por la Organización de Estados Americanos<sup>2</sup>, más de 600 000 personas están asociadas a cooperativas. (Véase el cuadro 1 del anexo.) Si se considera que en promedio una familia consta de cinco personas y que los asociados normalmente son jefes de hogar, puede deducirse que aproximadamente tres millones de personas intervienen en dicho movimiento. Hacia 1980, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) había estimado para el Istmo Centroamericano una fuerza de trabajo de 7.1 millones de personas. Sobre la base de esta cifra y calculando que la subregión contaba con una población total de 18 millones de habitantes, se puede afirmar que aproximadamente 8% de la población que constituye la fuerza de trabajo y 17% de la población total está participando en cooperativas.

\*Este documento fue preparado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Subsección de México, y presentado al Segundo Seminario sobre el Estrechamiento de Vínculos entre las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano, realizado en México, D.F., del 29 al 30 de julio de 1985, y publicado con la signatura LC/MEX/R. 12/2/Rev.2.

<sup>1</sup>CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1985): *Proyecto para el estrechamiento de vínculos entre las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano. Objetivos y alcance* (LC/MEX/R.1 (SEM.11/2)), México, D.F., 25 de enero.

<sup>2</sup>OEA (Organización de Estados Americanos) (1984): *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (OEA/SER.H/XIV), San José, Costa Rica, 19 de mayo, p. 35.

En particular, las cooperativas de ahorro y crédito cuentan con una participación importante en términos de población. En 1983, por ejemplo, 57% de la población guatemalteca que participaba en cooperativas pertenecía a asociaciones de ahorro y crédito. En Honduras, dicha participación se elevaba a 34% y en Panamá a 70%. En otras palabras, en términos de población, las organizaciones cooperativas de ahorro y crédito comprenden, en el Istmo Centroamericano, una proporción importante del total de cooperativas existentes y, por lo tanto, de la población. (Véase el cuadro 2 del anexo.)

Algunas cooperativas de ahorro y crédito han creado organismos de segundo grado con el objeto de aunar y coordinar esfuerzos, por lo que el movimiento se divide en cooperativas federadas y no federadas. El presente capítulo se concentra en las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito, por lo que el análisis se ha restringido a las federaciones.

La importancia relativa de las cooperativas federadas dentro del cooperativismo de ahorro y crédito varía de un país a otro. En un extremo, se encuentra El Salvador, con una participación relativa de las organizaciones federadas dentro del número total de cooperativas de 16%; en un punto intermedio están Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, con 44%, 38% y 28%, respectivamente, y en el extremo más alto se sitúan Honduras con 53% y Panamá con 60%. Esto significa que en cinco de los seis países las cooperativas federadas representan una parte importante de las cooperativas de ahorro y crédito. (Véase el cuadro 3 del anexo.)

Otra variable importante y respecto de la cual se registran diferencias entre las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito de la subregión es la participación relativa de los sectores urbano y rural por tipos de cooperativas o de asociados. Según estimaciones de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Panamá (FEDPA), la ponderación de las cooperativas y de los asociados urbanos en el total de cooperativas federadas y de asociados alcanza a aproximadamente 85%. En El Salvador, los porcentajes al parecer llegan a 66% y 70%, respectivamente, mientras que en Nicaragua 61% de las cooperativas federadas son urbanas. Cabe señalar que de este último país no se dispuso de cifras detalladas sobre los asociados. En un punto intermedio, según esta clasificación, se encuentra la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras (FACACH), en la cual 49% de las cooperativas y 52% de los asociados son de origen urbano. En el otro extremo se sitúan la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC), de Guatemala, y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FEDECREDITO), de Costa Rica, ya que 27% de las cooperativas y 32% de los asociados son de origen urbano, en el caso de Guatemala, mientras que en Costa Rica aproximadamente, 30% de las cooperativas y de los asociados son urbanos. (Véase el cuadro 4 del anexo.)

#### *1. Algunas de las principales características socioeconómicas de los asociados*

Existe consenso entre los dirigentes de las federaciones del Istmo Centroamericano de que las características socioeconómicas de los asociados de las cooperativas corresponden a los estratos de ingresos medios y medios bajos. Ninguna de las federaciones dispone de información confiable con respecto a los niveles de ingreso promedio de los asociados. Las estimaciones proporcionadas por las mismas se basan, por un lado, en el concepto de que sus afiliados pertenecen a los estratos mencionados de las zonas rural y urbana y, por otro, en estadísticas nacionales estimativas acerca del ingreso de estos estratos.

Existen otras vías por las cuales se podrían constatar empíricamente esas conjeturas. En el caso de Panamá, la federación realizó, hace algún tiempo, un análisis de la distribución de depósitos, por tamaño, entre las distintas instituciones financieras nacionales. Los resultados de ese estudio no parecen haberse modificado sustancialmente a la fecha. De acuerdo con la información del cuadro 5 del anexo, casi 99% de las cuentas de ahorro manejadas por el sistema cooperativo es inferior al equivalente de 2 000 dólares, y 69% resulta menor de 500 dólares. En cambio, una porción sustancial (40%) de las cuentas de ahorro del sistema bancario tradicional se concentra en cuentas de ahorro superiores al equivalente de 5 000 dólares. En este último tramo, el sistema cooperativo no maneja cuentas de ahorro.

En Guatemala, según estimaciones de la federación, el ahorro promedio por asociado es de 40 quetzales<sup>3</sup>, lo cual constituye un nivel de ingresos bajos; ello tiende a confirmar la impresión existente en las federaciones de que éstas agrupan a un estrato de bajos ingresos.

<sup>3</sup>Aplicando un tipo de cambio de 1.24 quetzales por dólar, tal monto equivale a 32.2 dólares. El tipo de cambio de 1.24 quetzales para 1984 fue estimado por la Sección de Desarrollo Económico de la Subsección de la CEPAL en México.

De acuerdo con las descripciones proporcionadas por la federación, los programas de Nicaragua comprenden esencialmente a pequeños empresarios y artesanos en las áreas urbanas y a pequeños agricultores en las zonas rurales.

En síntesis, el movimiento cooperativo de ahorro y crédito agrupa a un estrato social que no es exactamente el más pobre de la subregión. Se trata más bien de un grupo con una capacidad mínima de ahorro o de medios de producción (tierra, talleres, etc.) que le permite participar en el proceso de ahorro y crédito. Según opinión de un dirigente cooperativista, no se puede incorporar a los estratos más pobres porque carecen de capacidad para generar un proyecto productivo; en otras palabras, las necesidades de esos grupos están orientadas básicamente al crédito para consumo, cuestión que debilita las posibilidades de recuperación del crédito, además de que significa incapacidad de ahorro. Este punto se relaciona, además, con la visión que poseen los personeros cooperativistas acerca de sus instituciones. Se trata de que tanto las federaciones como las cooperativas afiliadas conduzcan sus operaciones con un criterio empresarial, esto es, que las federaciones y sus cooperativas emprendan operaciones financieras que sean redituables. De ahí que estas instituciones se empeñen en elegir cuidadosamente a los beneficiarios del crédito. Los requisitos que éstos deben llenar excluyen del grupo de beneficiarios a los más pobres.

Existe consenso, sin embargo, en que los asociados de las cooperativas federadas y beneficiarios de los servicios de las federaciones, particularmente con respecto al crédito, sean quienes no puedan obtener crédito de la banca comercial.

## 2. La situación financiera de las federaciones

En el análisis de la situación financiera de las federaciones interesaba conocer el grado en que éstas se han aproximado al nivel de autosuficiencia, o sea, qué proporción de sus operaciones y de su expansión en activos se realizaba con recursos propios. Con tal propósito, se examinó la dinámica de sus presupuestos y algunas relaciones financieras clave.

El análisis reveló que de las seis federaciones de ahorro y crédito existentes en el Istmo Centroamericano, las de Guatemala y Panamá financian con fondos propios sus respectivos presupuestos de funcionamiento; la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito y Servicios Múltiples de Costa Rica (FEDECREDITO) (98%); la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES) y FACACH de Honduras (82.8% y 89%, respectivamente), y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Nicaragua (FECACNIC) (19%). (Véase el cuadro 6 del anexo.)

Las federaciones deficitarias obtienen recursos de diversas fuentes externas. En El Salvador, la Asociación Interamericana de Desarrollo de los Estados Unidos (AID) se hace cargo del total del déficit. En Honduras, participan en el financiamiento del déficit tanto la AID como la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica y la CIDA de Canadá. Sin embargo, aun en este último caso, la participación de la AID es decisiva, pues financia 9.2% del presupuesto, en comparación con 1.1% y 0.7% que aportan la institución alemana y la CIDA, respectivamente. En el caso de Nicaragua, la participación mayoritaria en el financiamiento del déficit corresponde a Misereor, de Alemania y a la Société Des Jardins del Canadá. Cabe señalar que en el caso de Nicaragua, aun con la participación financiera de tales instituciones, parte del déficit de 1984 no logró financiarse.

Conviene también analizar el grado de endeudamiento que tienen las federaciones, a fin de medir mejor el grado de autonomía que éstas han alcanzado. El crecimiento de las federaciones ha sido posible básicamente gracias a los aportes de las cooperativas afiliadas, lo que constituye el capital pagado de las primeras; en el caso de Centroamérica, este capital procede de dos fuentes principales: un porcentaje de los aportes de los socios a las cooperativas (fijado en los estatutos) y un porcentaje del monto de los préstamos recibidos de la federación.

Los analistas suelen aducir una serie de razones financieras para determinar la solidez de una empresa. El capital social o capital propio juega un papel importante en algunas de estas razones porque sirve para establecer el nivel de participación que desempeña el esfuerzo propio de los asociados en el desenvolvimiento de la empresa.

En un estudio sobre FEDECREDITO<sup>4</sup>, patrocinado por la Confederación Latinoamericana de Cooperativas

<sup>4</sup>COLAC (Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito) (1983): *Diagnóstico de la Federación*, documento 11, Edison Silva P., San José, Costa Rica, agosto, p. 74.



de Ahorro y Crédito (COLAC), se indican las magnitudes que algunas de dichas razones deben alcanzar para que las organizaciones se mantengan dentro de límites adecuados. En ese estudio se definen, entre otras, las dimensiones de dos razones financieras: la primera formada por la relación pasivo total/activo total y, la otra, por la relación capital social/activo total. Para la primera, denominada "grado de endeudamiento", se determinó un valor máximo de 0.90 y para la segunda, llamada "grado de autonomía", uno mínimo de 0.10. Por otro lado, en un informe de FEDECREDITO<sup>5</sup>, se establecía como objetivo financiero adecuado el de alcanzar una relación entre pasivo y patrimonio no mayor de 10:1. El análisis que sigue a continuación se basa en estos parámetros<sup>6</sup>.

Si se toma como base la relación capital social/activo total, se advierte un *continuum* en la situación de las federaciones del Istmo. Al parecer, dos de las federaciones (FEDECREDITO y FECACNIC) están por debajo del mínimo de 0.10; en un punto intermedio, aunque más cercano al mínimo, se encuentran FENACOAS y FACACH y, en el otro extremo, con una situación más sólida, FEDECACES y FEDPA. La importancia de esta razón reside en que indica el grado en el que el capital propio o los asociados mismos son dueños de los activos totales. Con esta fórmula se establece en qué medida el crecimiento ha sido financiado con ahorros propios o con préstamos de capital. (Véase el cuadro 7 del anexo.)

La situación cambia levemente si se toma en cuenta la relación patrimonio/activo total. Por ejemplo, FECACNIC supera al mínimo, FEDECREDITO se acerca a éste, FACACH registra una posición mucho más sólida, superando el mínimo en forma holgada, y la situación de FEDPA es aún mejor. El problema con esta relación es que en el caso de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano, las donaciones de capital forman un componente importante del patrimonio. En 1984, por ejemplo, en la FACACH las donaciones netas alcanzaron a casi 65% del valor del patrimonio<sup>7</sup> y, en FEDECREDITO, aproximadamente a 35%<sup>8</sup>. Esto se considera un problema porque las donaciones forman un componente aleatorio sobre el cual las federaciones no pueden basar su programación financiera.

Las relaciones de endeudamiento presentan un cuadro que más o menos confirma las tendencias analizadas en los párrafos anteriores. En la relación pasivo/capital social, FEDECREDITO presenta la situación más precaria, mientras que FECACNIC se acerca bastante al punto límite establecido de 10:1. Las otras federaciones parecen gozar de solvencia. Excepto en el caso de FECACNIC, que es mejor, el panorama no se altera si se considera la relación deuda/patrimonio. En la relación pasivo total/activo total, FEDECREDITO aparece en situación muy precaria y FENACOAC se sitúa muy cerca del punto límite; en el otro extremo, con una posición más sólida, aparecen FEDECACES, FACACH y FEDPA.

Con respecto al origen de los recursos que las federaciones reciben del exterior, en el cuadro 8 del anexo se indica que FECACNIC seguida por FEDECREDITO son las que presentan una menor diversificación. El resto de las federaciones tienen acceso a por lo menos cuatro instituciones financieras. La Confederación Latinoamericana de Cooperativas de Ahorro y Crédito se registra como acreedora de cinco de las seis federaciones, y su participación en los montos adeudados es la más importante en cuatro federaciones y en la otra ocupa el segundo lugar.

Las instituciones financieras gubernamentales, o los gobiernos directamente también participan en grado importante como fuente financiera externa en cinco de las seis federaciones. Sin embargo, excepto en el caso de FENACOAC, parece que la participación conjunta de dichas instituciones gubernamentales no excede de 18% de la deuda de la federación respectiva. Esa participación, sin embargo, indica que las federaciones han tenido éxito relativo de conseguir acceso a los recursos financieros manejados por los Estados centroamericanos. El éxito más notorio en este sentido se registra en el caso de FEDECACES, por tener acceso directo a los recursos financieros manejados por el Banco Central de Reserva y con ello a las operaciones de redescuento de dicha institución.

<sup>5</sup>FEDECREDITO, R.L. (Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito) (1985): *Informes xxv Asamblea Nacional de Representantes*, San José, Costa Rica, marzo, p. 15.

<sup>6</sup>No hay unanimidad respecto del valor que deben alcanzar dichos parámetros. Para dar un ejemplo, tomado de un libro sobre análisis financiero usado ampliamente en México, se sugiere que la razón capital social/activo total debería alcanzar un valor no menor de 0.60. Véase, Gutiérrez, Alfredo F. (1985): *Los estados financieros y su análisis*, México D.F.: Fondo de Cultura Económica, p. 260.

<sup>7</sup>FACACH (Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras) (1984): *Memoria anual*, Tegucigalpa, p. 41.

<sup>8</sup>FEDECREDITO, *Informes de la xxv Asamblea Nacional...*, op. cit., cuadro A, p. 2.

## B. PRINCIPALES ACTIVIDADES DE LAS FEDERACIONES DE AHORRO Y CREDITO Y SU REPERCUSION ECONOMICA Y SOCIAL

### 1. *El crédito*

La concesión de crédito constituye uno de los programas básicos de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano. No obstante, en términos comparativos globales, esa actividad parece todavía marginal. De acuerdo con las cifras globales disponibles, en 1983 la participación de la actividad crediticia de las federaciones de El Salvador, Guatemala y Honduras, en el crédito global fue realmente mínima: 0.001, 0.002 y 0.003, respectivamente. (Véase el cuadro 9 del anexo.) En este último país, la participación de FACACH (3 051 432 lempiras) aumentó sustancialmente comparada con el monto de créditos nuevos otorgados por los bancos de desarrollo durante 1983 (196 103 000 lempiras). Así, la proporción alcanzó a 0.015 (3 051 432/196 103 000). En Guatemala, la participación del crédito nuevo otorgado en quetzales por FENACOAC sobre el concedido en la misma moneda por BANDESA, el principal banco de desarrollo del país, fue igual a 0.05 (2 066 740/41 570 500), lo cual representó un aumento sustancial<sup>9</sup>.

Este indicador permite advertir, no obstante, el potencial de crecimiento de las cooperativas de ahorro y crédito en materia de financiamiento de la actividad económica. Quizás pueda encontrarse un elemento que ayude a imaginar ese potencial en el crecimiento pasado de estas instituciones. Todas las federaciones iniciaron su actividad crediticia con montos reducidos. En 1967, únicamente la de Honduras concedió préstamos por un valor superior al equivalente de 100 000 dólares. Las otras federaciones sólo otorgaron crédito por unos cuantos miles de dólares: FEDECACES, por ejemplo, apenas movilizó alrededor de 1 600 dólares, FEDECREDITO unos 2 564 y FENACOAC 4 350 dólares. Tanto FECACNIC como FEDPA superaron los 10 000 dólares. Se trataba, por lo tanto, de actividades financieras extremadamente reducidas. (Véase el cuadro 10 del anexo.)

En 1970, cuatro de las federaciones sobre las cuales se contó con información, habían incrementado sustancialmente sus actividades crediticias, y sólo las de FECACNIC se redujeron. El crecimiento más espectacular, en términos relativos, lo registró FEDECACES, cuyos créditos excedieron casi 17 veces los concedidos en 1967. Le siguió en importancia FEDPA, con un monto casi 10 veces superior al de 1967. Entre este último año y 1970, las federaciones de Guatemala y Honduras quintuplicaron con creces el valor de su crédito, si bien éstos siguieron siendo reducidos en términos absolutos. En ninguno de los casos los créditos otorgados alcanzaron montos equivalentes al millón de dólares. En términos relativos, medidos desde su propia base, la actividad crediticia de las federaciones ha crecido en forma muy rápida, aun cuando las cifras absolutas siguen siendo bajas.

Hacia 1980, sin embargo, la actividad crediticia de cuatro de las seis federaciones (FEDECACES, FENACOAC, FACACH y FEDPA) rebasaba el equivalente a un millón de dólares. En cinco de las seis federaciones, la mencionada actividad mantuvo tasas de crecimiento realmente elevadas, lo que parece reflejar una capacidad notable para contrarrestar las tensiones producidas por el crecimiento.

Esta expansión crediticia tan acelerada no es evaluada en forma totalmente favorable por las federaciones del Istmo. En general, los personeros de las federaciones centroamericanas se muestran muy cautelosos frente a una expansión acelerada del crédito que descuide los mecanismos de recuperación.

En 1984, todas las federaciones, excepto las de Guatemala y Nicaragua, sobrepasaron el equivalente a un millón de dólares. En ambos países, el crédito se contrajo; en Guatemala, el fenómeno se debió al deterioro del tipo de cambio, mientras que en Nicaragua pareció reflejar un problema de crecimiento distinto, quizá atribuible a los desastres naturales y profundos virajes políticos, puesto que en ningún momento alcanzó la cifra mencionada.

En resumen, se trata de entidades financieras que empezaron como pequeñas empresas y que han alcanzado niveles más complejos y de mayor dimensión. Cabe advertir que son empresas que experimentaron tasas de crecimiento muy elevadas, que supieron encarar con éxito ese fenómeno y que, de paso, acumularon una experiencia en el financiamiento del desarrollo que las ha convertido en instituciones de comprobada capacidad de manejo en dicho campo.

<sup>9</sup>Para los datos sobre los créditos nuevos otorgados por los bancos de desarrollo de Honduras en 1983, véase, Banco Central de Honduras (1985): *Boletín estadístico*, vol. xxxv, N° 2, Tegucigalpa, febrero, p. 25. Para los datos sobre el monto de crédito otorgado por BANDESA, véase BANDESA (Banco Nacional de Desarrollo Agrícola) (1984): *Boletín estadístico*, Guatemala, julio-septiembre, p. 14.

Por otro lado, la actividad crediticia de las federaciones está orientada a cubrir la demanda de un sector que no tiene acceso a la banca tradicional, debido entre otras razones, a que ésta se encuentra a distancias poco accesibles y sus volúmenes de crédito son reducidos. Las federaciones han hecho, pues, un gran esfuerzo por llenar ese vacío. Por ejemplo, en El Salvador, siete de las 44 cooperativas de ahorro y crédito afiliadas a la federación están ubicadas en lugares donde no existen otras instituciones financieras; en Nicaragua, aproximadamente 20% de las cooperativas se encuentran instaladas en áreas en que no hay instituciones financieras tradicionales, y en Guatemala más de la mitad de las cooperativas federadas están situadas en zonas en que no hay ningún tipo de institución financiera tradicional. En estos casos, las federaciones, además de cumplir una función de la que la banca tradicional no se ha hecho cargo, se han convertido en pioneras del esfuerzo por extender a grupos de población más amplios las nociones modernas del ahorro y del crédito<sup>10</sup>.

Cabe destacar, no obstante, que aún en áreas relativamente urbanizadas o que cuentan con buenas vías de comunicación y fácil acceso a las instituciones financieras tradicionales, las cooperativas de ahorro y crédito federadas cumplen un papel que escapa a dicha banca. Según FECACNIC, los asociados de las cooperativas federadas en esas áreas demandan un tipo de préstamos que no interesa a la banca. Por ejemplo, puede tratarse de préstamos de bajo monto para el mejoramiento de viviendas (construcción de una cocina, ampliación de un dormitorio, etc.), o crédito para emergencias personales que deben tramitarse con rapidez. Este tipo de actividad tiene un valor intrínseco por tratarse de esfuerzos colectivos de autoayuda para suplir las deficiencias de las instituciones financieras tradicionales. Son iniciativas impulsadas desde la base para autogenerar un mecanismo que permite mejorar las condiciones de vida de los asociados<sup>11</sup>.

Otro rasgo de la actividad crediticia de las federaciones del Istmo en el campo productivo está orientado al financiamiento de empresas pequeñas. El tamaño promedio de un préstamo a un determinado socio, en el caso de Guatemala, por ejemplo, es de aproximadamente 300 quetzales, pero se suelen registrar montos de hasta unos 10 000 quetzales. En Panamá, la federación nacional ha fijado un límite máximo de 12 500 dólares, a los préstamos que pueden otorgarse a un solo socio, en el caso de la producción agropecuaria. En Nicaragua, los préstamos se conceden a sastres, carpinteros, pequeños agricultores, y otros, para que adquieran insumos, modernicen equipos de trabajo o amplíen sus actividades.

En este terreno hay ejemplos notables de éxito. Personeros de FEDPA refirieron dos casos ilustrativos. En uno de ellos, un albañil, maestro de obras, que quería instalar su propia fábrica de bloques, se asoció a una cooperativa federada y acudió a ella para obtener un primer préstamo de 5 000 dólares. La inversión resultó un éxito, por lo que al poco tiempo solicitó un nuevo préstamo, esta vez por 8 000 dólares. La cooperativa lo concedió y de nuevo la inversión fue buena. El asociado pidió en seguida un crédito por 20 000 dólares. La cooperativa lo negó porque excedía el monto máximo que estaban dispuestos a otorgar, pero le sugirieron buscar financiamiento en la banca comercial.

La forma en que los personeros del FEDPA evaluaron este caso refleja la visión que tienen de sí mismos como agentes financieros. Según su opinión, FEDPA hizo exactamente lo que se supone que debe hacer: Ayudar a crecer al pequeño empresario de manera que pueda convertirse en un sujeto de crédito de la banca comercial. Es interesante observar cómo en este caso la federación de Panamá contribuyó en forma decisiva a superar la restricción de capital que enfrentaba ese pequeño empresario como, asimismo, a formar un sujeto de crédito de la banca comercial. He aquí un ejemplo de economías externas generadas por la actividad del movimiento de ahorro y crédito.

En Nicaragua también se recogieron experiencias parecidas, como la de la Cooperativa Humberto Aguilar, formada por pequeños productores agrícolas que explotan extensiones de tierra de una o dos manzanas. Hace apenas dos años era una cooperativa muy pobre, en la que participan unos 180 de los 240 agricultores de la zona. Los asociados decidieron organizar la comercialización de la producción de cítricos del área. La federación les concedió un primer préstamo por 100 000 córdobas en 1982 para financiar el inicio de

<sup>10</sup>Este esfuerzo ha sido recomendado a la propia banca tradicional, tanto estatal como privada, por especialistas en el tema que ven con preocupación la tendencia de dicha banca por concentrarse en las áreas urbanas y mejor comunicadas. Véase, Naciones Unidas (1984): *Ahorros para el desarrollo. Informe del simposio internacional sobre la movilización del ahorro personal en los países en desarrollo*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.84.II.A.1, y para una apreciación favorable de las cooperativas de ahorro y crédito, véase V. V. Bhatt y Jacob Meerman (1978): "Resource mobilization in developing countries: financial institutions and policies", *World Development*, vol. 6, N° 1, pp. 45 a 64.

<sup>11</sup>Véase un análisis sobre este esfuerzo de autoayuda en Albert O. Hirschman (1984): *Getting Ahead Collectively. Grassroots Experiences in Latin America*, Nueva York, Pergamon Press.

actividades, las que resultaron tan exitosas que en 1983 se les otorgó un nuevo crédito por 500 000 córdobas. Antes de un año la cooperativa había pagado el crédito. En 1984 recibieron un préstamo adicional por 1 500 000 córdobas, que ya fue pagado. De acuerdo con la opinión de los personeros de FECAACNIC, el éxito de la empresa se ha traducido en un mejoramiento notorio de las condiciones de vida de los asociados, que se refleja en la vivienda, el mobiliario y hasta en el uso de algunos aparatos electrodomésticos.

Sin embargo, la repercusión de esta experiencia rebasa a la propia empresa cooperativa. Antes de los préstamos, una parte sustancial de la cosecha de cítricos se perdía (aproximadamente 30%); la otra parte era comprada por los comerciantes de Managua, quienes llegaban en la época de la cosecha, adquirían el fruto que tumbaban con palas, para revenderlo en Managua; luego, esperaban la próxima cosecha. La cooperativa ha modificado esa situación. En primer lugar, se ha instaurado la compra a futuro, lo cual ha suscitado interés por prevenir plagas tales como la de la mosca blanca. Por ser éste un problema básico de economía o deseconomía externa, la cooperativa ha velado por que participen en los programas de prevención no sólo los asociados, sino todos los agricultores del área. Por otro lado, se interesa en maximizar la producción de los plantíos dado que ha comprado a futuro. Como resultado de lo anterior, la cooperativa ha introducido sistemas de fertilización y de cuidado de los árboles en que participan todos los agricultores de la zona. En resumen, los beneficios que la cooperativa deriva de la actividad comercializadora se generan "por derrame" al conjunto de la comunidad.

Los buenos resultados de las federaciones del Istmo Centroamericano no se reducen a las actividades en que no existe competencia de entidades financieras tradicionales. En Panamá, los personeros de FEDPA han señalado la experiencia en el distrito de Guararé como uno de los ejemplos que demuestran la eficiencia del servicio de crédito del movimiento cooperativo federado en el país. En ese distrito, el Banco de Desarrollo Agropecuario atendía el 100% de la demanda de crédito hasta 1976, y a tasas de interés más bajas que las establecidas por la federación. Por esa época, ésta empezó a penetrar al mercado de dicho distrito en forma sistemática. Pese a que el servicio de crédito suponía una tasa de interés más alta, éste tuvo un proceso de expansión muy rápido. Actualmente, la federación satisface 90% de la demanda de crédito en dicha provincia<sup>12</sup>.

Las circunstancias en las que FEDPA se expandió en la zona de Guararé no fueron del todo favorables. En primer lugar, financiaba actividades agrícolas que entrañan un grado de riesgo mayor que otras líneas de producción. Por otro lado, se financiaba básicamente al pequeño o mediano propietario, lo que suponía servir a un sujeto de crédito más riesgoso. Con ambas circunstancias aparentemente en contra, la federación incursionó en la zona debido a que, por un lado, algunos de sus asociados viven en ella y, por otro, a que las instituciones internacionales condicionaron la concesión de créditos a que se atendieran esos sectores. La federación enfrentó ambas circunstancias creando un mecanismo de asesoramiento y asistencia técnica para el agricultor, lo cual contribuyó a que la morosidad o falta de cumplimiento no fuera particularmente elevada.

A continuación se presenta un ejemplo de la capacidad de "derrame" que poseen las actividades de crédito. La FEDPA, preocupada por la recuperación del crédito, sin recurrir en primera instancia a la garantía hipotecaria presentada por el socio, creó una serie de servicios tendientes a adiestrar al pequeño agricultor en las técnicas de fertilización, uso de suelos, empleo de pesticidas y otras tareas. Asimismo, el trámite rápido de las solicitudes de crédito hizo muy atractivo el sistema de crédito ofrecido por la federación. Incluso, los personeros de FEDPA han considerado que la asistencia crediticia al pequeño agricultor es una actividad en la cual ellos han reunido amplia experiencia, lo cual los coloca en condiciones de asesorar y ampliar los programas crediticios estatales.

En algunos países centroamericanos la experiencia acumulada por las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito en materia de financiamiento del desarrollo ha recibido reconocimiento oficial. En Costa Rica, por ejemplo, FEDECREDITO fue escogida como intermediaria financiera para un programa de financiamiento de construcción de viviendas con fondos proporcionados por la AID y también como intermediaria financiera de un programa del Programa Mundial de Alimentos. Se ha estimado que esta selección se debió a que se otorgó reconocimiento a su red organizativa y a su experiencia.

<sup>12</sup>En un estudio sobre FEDPA, se comenta que las tasas de interés cobradas por las cooperativas prestatarias de FEDPA a sus usuarios se estiman inferiores a las tasas cobradas por la banca privada, pero superiores a las tasas de interés cobradas por las instituciones de fomento. Sin embargo, a pesar de esta última diferencia de tasas, la demanda de las cooperativas resulta competitiva debido, fundamentalmente, a que el usuario también participa de las utilidades de las cooperativas, recibe una asistencia permanente, gratuita y oportuna, y la tramitación de sus préstamos se realiza con mayor agilidad que en cualquiera otra institución de crédito.

Los éxitos de las federaciones de ahorro y crédito, por otro lado, no parecen reflejar una política de dinero fácil, esto es, no son el resultado de un derroche financiero mediante el cual se compra un éxito pasajero. Todas las federaciones muestran una tasa de morosidad que, según sus personeros, puede compararse muy favorablemente con las que experimentan los bancos de desarrollo de los países respectivos. Según las federaciones de ahorro y crédito de Guatemala, El Salvador y Honduras, las tasas de morosidad registradas en la cartera crediticia de los bancos de desarrollo durante 1984 no fueron menores de 40%, mientras que las federaciones del Istmo registraron tasas de morosidad diversas, pero muy inferiores a esa proporción. Las federaciones de Nicaragua y El Salvador (FECACNIC y FEDECACES) registraron las tasas más altas: 27% y 26%, respectivamente). En un punto intermedio estuvieron las federaciones de Guatemala y Honduras (FENACOAC y FACACH), con 18% y 10.5%, respectivamente, y con tasas muy bajas se situaron FEDECREDITO de Costa Rica, con 0.5% y FEDPA de Panamá con 6%.

Los éxitos de la actividad crediticia de las federaciones del Istmo Centroamericano no deben llevar a la conclusión de que esta actividad está exenta de problemas. Cuando se la examine de cerca, surgen rasgos que parecen repetir la historia de las instituciones financieras tradicionales en este campo. Ejemplo de ello es la concentración del crédito en un grupo pequeño de usuarios. En 1984, los beneficios del crédito cooperativo federado, en los casos de FECACNIC, FEDECACES, FENACOAC y FEDPA, se concentraron en 48%, 29%, 25% y 22%, respectivamente, de las cooperativas federadas<sup>13</sup>. Es decir, ninguna de las federaciones mencionadas logró servir cuando menos al 50% de sus cooperativas afiliadas. Cuando se preguntó la causa del problema, los encargados de las federaciones señalaron no uno, sino varios motivos. Entre otros, se señalaron dos circunstancias: el hecho de que las cooperativas suelen ser renuentes a usar el crédito debido a ignorancia o temor al riesgo que supone la adquisición de compromisos de deuda y la debilidad administrativa y/o económica de muchas de estas cooperativas, que las excluye de los beneficios del crédito.

El efecto concentrador señalado en los párrafos anteriores se ve confirmado al observar las tendencias en cuanto al número de cooperativas federadas. Por ejemplo, en FENACOAC aumentó sistemáticamente el número de cooperativas afiliadas durante el período 1969-1978. En el lapso 1978-1982, se observaron pequeñas fluctuaciones, pero en el trienio 1982-1984 el número decreció de 88 a 77. En el caso de FACACH, la tendencia también fue descendente: habiendo comenzado con una afiliación de 69 cooperativas, llegó a contar en 1976 con 112. A partir de entonces se registró un descenso que en 1984 llegó a 86. En FEDECACES también se observó un crecimiento sostenido en el número de cooperativas afiliadas, que se inició en 1966 y que culminó en 1972 con 77 cooperativas. A partir de 1973, el número empezó a decrecer; hacia 1978, se estabilizó en aproximadamente 50 cooperativas federadas, para luego oscilar en alrededor de 40 cooperativas federadas. En Nicaragua, el número de cooperativas afiliadas a FECACNIC pasó de 31 en 1975 a 60 en 1976, pero en seguida se registró una tendencia declinante que hizo que éstas llegasen a 33 cooperativas federadas en 1984. La expresión más aguda de esta tendencia a la baja en el número de cooperativas federadas fue registrada por FEDECREDITO, de Costa Rica. En el período inicial, 1963-1967, la tendencia fue en aumento. En 1967 se alcanzó el número máximo de cooperativas federadas, para luego iniciarse una tendencia descendente. Esa etapa cesó en 1975 cuando el número creció hasta alcanzar en 1976, a la cifra de 74, que ya había sido lograda en 1967. A partir de entonces, la federación registró una disminución en el número de cooperativas afiliadas; este proceso alcanzó su punto más crítico entre 1981 y 1982, bienio en el cual el número de cooperativas federadas llegó a 18. Entre 1983 y 1984 empezó una etapa de crecimiento que, sin embargo, no ha logrado restituir el número de cooperativas federadas en 1967 y 1976<sup>14</sup>. La única federación cuyo número de cooperativas ha crecido sistemáticamente es FEDPA, de Panamá.

La determinación de las causas de la comentada tendencia declinante del número de cooperativas federadas, así como de la concentración del crédito, conduce nuevamente al tema de la relación entre

<sup>13</sup>Según los datos proporcionados por las federaciones nacionales, son 16 las cooperativas beneficiadas con crédito, en el caso de Nicaragua, y 13, 19 y 23 en El Salvador, Guatemala y Panamá, respectivamente. Los totales de las cooperativas federadas en cada país, en el orden correspondiente, son de 33, 44, 77 y 105. CEPAL (1985): *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril (mimeo).

<sup>14</sup>Judith Tedler, en su estudio sobre las cooperativas bolivianas, dice que la tendencia decreciente o estable del movimiento cooperativo se plantea como un problema porque, por un lado, si se pretende que las cooperativas sean un instrumento adecuado para aliviar la pobreza, entonces su expansión debería mantenerse hasta tener un impacto significativo en el medio rural. Por otra parte, la misma autora señala que estas organizaciones dejan de crecer tal vez debido a que mejoran las técnicas gerenciales. Sobre este y otros problemas del movimiento cooperativo, véase Judith Tedler, *What to Think about Cooperatives*, The Inter-American Foundation, s.f.

eficiencia económica y distribución del ingreso<sup>15</sup>. Las razones aducidas para explicar la exclusión de numerosas cooperativas de los beneficios del crédito se reducen en última instancia al nivel de ineficiencia con que operan muchas cooperativas excluidas. Por otro lado, la disminución de los miembros de las federaciones también se debe a la práctica mediante la cual el más apto es el que más se beneficia. No obstante, el breve análisis de las experiencias centroamericanas indica que debe estudiarse con profundidad el caso panameño para determinar algunas de las razones básicas por las que en esa federación no se experimentó decremento alguno.

## 2. El ahorro

Todas las federaciones del Istmo Centroamericano consideran que no han avanzado en forma totalmente satisfactoria en el propósito de aumentar los ahorros propios de manera que éstos pasen a jugar un papel más importante en sus programas de financiamiento. Este es el problema de fondo que explica la baja razón entre capital social y activo total señaladas en la parte primera de este trabajo.

Los personeros de las federaciones centroamericanas atribuyen el reducido nivel de ahorros al bajo nivel de ingresos de los asociados de las cooperativas federadas; sin embargo, en un esfuerzo por aumentar los ahorros propios, FACACH de Honduras lanzó un programa específico con ese objetivo. El programa consistió en impulsar un plan piloto en que participaron cinco cooperativas, destinado a aumentar el volumen de aportes y de ahorros retirables, así como a proporcionar a los asociados distintas formas de depósitos a plazo. Ambos objetivos se alcanzaron en el período 1983-1984; los aportes registraron un aumento de 21%, mientras que en el rubro de ahorros retirables y distintos tipos de depósitos a plazo el incremento ascendió a 70.7%. Ambos parámetros, de acuerdo con la opinión de los personeros de FACACH, indican el éxito del programa, que se proyecta extender de manera que puedan participar en él todas las cooperativas federadas<sup>16</sup>.

En FEDECREDITO se impulsó un programa denominado Captación de Ahorros y Depósitos (CAD) para captar los ahorros de las cooperativas federadas de modo que la federación se beneficiara del rol de intermediaria financiera<sup>17</sup>. Mediante este sistema, la federación obtiene ingresos derivados de la inversión de estos ahorros, a la vez que asegura un rendimiento sobre ellos a las cooperativas federadas. El programa ha sido un éxito en el sentido de que ahorros canalizados por las cooperativas a través de FEDECREDITO han crecido espectacularmente<sup>18</sup>, en tanto que los ingresos generados se han convertido en el aporte financiero más importante de la federación<sup>19</sup>.

Un rasgo básico en el programa de Captación de Ahorros y Depósitos (CAD) de FEDECREDITO es que éste ofrece a las cooperativas federadas un rendimiento competitivo comparado con el ofrecido por el sistema financiero tradicional<sup>20</sup>, según la opinión expresada por los personeros de dicha federación. Los ahorros captados por esa vía crecieron de 100 000 colones en 1981 a 150.7 millones en 1984.

## 3. La diversificación

Las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano han desarrollado actitudes diferentes frente a la posibilidad de diversificar sus actividades, incursionando en áreas fuera del campo financiero. En síntesis, podría señalarse que tanto FENACOAC como FEDECREDITO están emergiendo de una etapa de diversificación que les dejó como enseñanza básica la necesidad de que dichas federaciones se

<sup>15</sup>Una discusión interesante de los dilemas enfrentados, como resultado de esta tensión, se encuentra en Kornai, Janos (1980): "The dilemmas of a socialist economy: the Hungarian experience", *Cambridge Journal of Economics*, vol. 4, N° 2, junio.

<sup>16</sup>FACACH (Federación de Asociaciones Cooperativas de Ahorro y Crédito de Honduras) (1985): *Experiencia del programa de movilización de recursos durante 1984 con apoyo de la AID*, Tegucigalpa, D.C., enero.

<sup>17</sup>CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico...*, op. cit.

<sup>18</sup>*Ibid.*

<sup>19</sup>FEDECREDITO, R.L., *Informes de la XXV Asamblea Nacional de Representantes*, op. cit., p. 3.

<sup>20</sup>En el caso de la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC) de Guatemala, un estudio realizado sobre este tipo de programas destinados a captar los ahorros de las cooperativas federadas señaló que las bajas tasas de interés ofrecidas a los depósitos de las cooperativas afiliadas constituían un obstáculo importante para el crecimiento del programa. Véase Marion, J. Peter (1985): *Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Guatemala (FENACOAC). Análisis financiero y operativo del sistema nacional de cooperativas de ahorro y crédito*, informe para AID/Guatemala preparado pro el Consejo Mundial de Cooperativas de Ahorro y Crédito, febrero, p. 176.

dediquen exclusivamente a las actividades financieras. FACACH y FEDECACES, por su lado, están actualmente en un proceso de diversificación en materia de comercialización agrícola y proyectos agroindustriales. FEDECACNIC parece concentrarse en las actividades de crédito. Pero quienes han expresado y manifiestan una oposición sistemática a la idea de diversificación son los personeros de FEDPA. Para estos últimos, la tarea central es convertirse en una institución financiera sólida, pues creen que incursionar en otras áreas sólo los distraería de ese propósito fundamental.

La actitud de FEDPA se fundamenta en la observación de la experiencia de ciertas cooperativas afiliadas que intentaron diversificarse y fracasaron, así como en el caso de filiales de las federaciones. Una cooperativa afiliada influyó particularmente en esta visión de FEDPA. Esta cooperativa entregó un "paquete" completo de servicios a los asociados, esto es, les proporcionó financiamiento y creó un sistema de comercialización y una distribuidora de insumos. Las tensiones de carácter organizativo y de control afloraron rápidamente, lo mismo que la carga financiera del "paquete". Por un lado, se perdía el producto en el trayecto del molino a la bodega debido a que la cooperativa no tenía los controles adecuados para impedir el robo o el fraude. Por otro, la distribuidora de insumos imponía una considerable carga financiera porque requería el mantenimiento de un inventario de piezas, fertilizantes, etc. A la carga financiera se agregaba nuevamente la falta de controles adecuados sobre el inventario, por lo que se registraron pérdidas de las piezas de repuesto como, asimismo, de los insumos almacenados.

El sistema completo estaba fundado en la confianza, según explicaron algunos personeros de FEDPA. La cooperativa amplió en exceso sus actividades sin montar los controles adecuados y la experiencia resultó un fracaso. La lección básica que extrajo FEDPA fue que las entidades de ahorro y crédito deben concentrarse en tales actividades para alcanzar un buen nivel de eficacia.

La experiencia de FENACOAC es diferente. En este caso la propia federación incursionó en los campos de la comercialización agrícola y de la distribución de fertilizantes; esto último se inició en 1972. La idea básica de este proyecto era conseguir precios más bajos para los fertilizantes mediante la negociación conjunta de la compra de los que eran demandados por las cooperativas federadas. El objetivo inmediato se logró; pues los asociados efectivamente obtuvieron precios más bajos; sin embargo, primero el gobierno y luego un conjunto de empresas privadas lanzaron una campaña masiva de venta de fertilizantes en el campo. Un elemento importante de ese esfuerzo fue el abaratamiento del precio. Conjuntamente con la aparición de estos nuevos competidores, surgieron federaciones de cooperativas agrícolas, que estaban en mejores condiciones para enfrentar la nueva realidad del mercado, por lo que FENACOAC se retiró de esa actividad en 1976.

Es difícil calificar esa experiencia como un fracaso. Si bien al parecer no fue viable desde el punto de vista financiero, dejó beneficios tangibles e intangibles. Así, por ejemplo, FENACOAC logró el propósito que motivó su incursión en el campo de la distribución de fertilizantes, cual era obtener mejores precios para sus asociados. Aún más, en el momento en que el programa perdió su razón de ser, dado que la competencia del mercado había abaratado los precios, FENACOAC tuvo flexibilidad para interrumpirlo. No sería difícil imaginar una situación parecida en la cual la empresa o institución afectada hubiera buscado protección contra la competencia, aunque al intentarlo los precios no bajaran y, por lo tanto, se desvirtuara el propósito inicial de la empresa. No se contó con suficiente información acerca de los esfuerzos de diversificación realizados por FEDECREDITO; sin embargo, sus personeros también han criticado esos esfuerzos e insistido en la necesidad de especializarse en las actividades financieras.

En El Salvador, FEDECACES está iniciando un programa de comercialización agrícola en coordinación con el IRA. El rol de la federación en este programa consiste en negociar una cuota de granos básicos con el IRA, que se distribuye entre los productores asociados. En esta forma, FEDECACES desempeña el papel de representante del pequeño productor ante un organismo estatal. Según la opinión de los personeros de esa federación, se trata de un mecanismo por el cual el pequeño productor es atendido institucionalmente y no en forma individual. Las ventajas para el productor residen en que consigue buen precio y rapidez en la entrega. Este programa abarca actualmente a unos 200 agricultores de las zonas norte y central de El Salvador.

FEDECACES también ha incursionado en la agroindustria. La empresa cuenta con un molino y una secadora de arroz y ha sido iniciada por una cooperativa federada con el financiamiento de la federación. Según encargados de FEDECACES, su ventaja está en que por primera vez existe un molino en la zona; ello ha permitido que el agricultor tenga la posibilidad de vender el grano en oro y no en granza, lo cual presenta un mejoramiento de las condiciones económicas a que se enfrenta el productor al expandir las alternativas entre las cuales puede escoger. Por otro lado, esto ha permitido a la cooperativa vender el servicio de trilla al IRA.

Esa actividad ha dado lugar a un subproducto de gran utilidad para los ganaderos de la región, quienes antes tenían que salir a comprarlo fuera del área. Por lo tanto, este es un proyecto con eslabonamientos importantes. Además, dado que a la cooperativa le interesa abaratar el costo medio de la trilla y la molienda, se trata de incorporar a los productores, socios y no socios. Este último fenómeno, observado por Tedler en el caso de las cooperativas agroindustriales de Bolivia<sup>21</sup>, ilustra nuevamente el potencial de "derrame de beneficios" de estos proyectos.

En FACACH de Honduras, por su parte, se está iniciando la producción de semillas mejoradas. Hasta ahora, dicho renglón había estado en manos de una empresa estatal. Lo novedoso y halagüeño, de acuerdo con los personeros de la Federación, se encuentra en que por primera vez el abandono de una actividad productiva por parte del Estado no es aprovechado por la "iniciativa privada"<sup>22</sup>, sino por las organizaciones cooperativas. Se trata, además, de una actividad que comprenderá a socios y no socios. El proyecto se inició con una producción de 2 000 quintales de semillas mejoradas. Las necesidades de los socios se han fijado en alrededor de 600 quintales; por lo tanto, la federación tendrá que extenderse más allá de sus propios asociados para colocar la producción. El objetivo final del plan es culminar la expansión del proyecto en 1987 produciendo 10 000 quintales de semillas mejoradas. Es difícil expresar en palabras el orgullo y el entusiasmo que la conversación sobre dicho proyecto ha provocado en los dirigentes y técnicos de la federación, pero el proyecto mismo quizá explica un tanto las dificultades que enfrentan las federaciones para expandir su número de asociados. En este caso, la actividad emprendida por la federación beneficiará de igual manera a socios y no socios. Planteado de esta manera, cabe preguntarse, ¿qué incentivo existe para que el no socio se integre al movimiento cooperativo?<sup>23</sup>

En síntesis, en esta sección se ha tratado de ilustrar la forma en que los esfuerzos de diversificación de las federaciones de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano han repercutido en las sociedades centroamericanas. En unos casos, las federaciones han servido como organismo comprador, consiguiendo mejores precios para sus asociados; en otros, como representantes de pequeños productores que de otra manera no habría tenido voto en los organismos gubernamentales; por fin, en otros, como impulsores de proyectos cuyos beneficios se han extendido a los no asociados. En todos esos proyectos existe el elemento básico de la autoayuda para enmendar o corregir situaciones que las instituciones vigentes, ya sean el mercado o el Estado, no han corregido.

#### 4. El efecto intangible

En esta sección se procura analizar la repercusión de las cooperativas de ahorro y crédito federadas a un nivel que trasciende lo cuantitativo<sup>24</sup>. En la experiencia de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano se encuentran ejemplos de este tipo.

El primer efecto que interesa registrar es el sentimiento de participación que despierta en el asociado la vinculación al movimiento cooperativo. Conjuntamente con ese sentimiento, las cooperativas abren vías de organización para orientar y expandir el liderazgo popular potencial que se encuentra entre los asociados y que no se desarrolla por falta de instituciones y mecanismos abiertos a este sector social. Los encargados de la FECACNIC proporcionaron una descripción más detallada del fenómeno. Señalaron el efecto que produce en el asociado que vive en una aldea apartada o en un barrio urbano la responsabilidad de recibir y enviar correspondencia. "Imagínese —decía uno de ellos— lo que significa para un asociado que probablemente no ha cruzado correspondencia con nadie que no sea su familiar inmediato, empezar a recibir informes e invitaciones de organismos cooperativos situados fuera de su comunidad. Comenzar a integrarse en un mundo que trasciende la inmediatez de su vecindario". "Por otra parte —indicaba la misma persona—, las cooperativas proporcionan a este individuo la oportunidad de asumir roles de liderazgo y ser por ello reconocido por el resto de su comunidad y por otras organizaciones. Un obrero, un artesano o un campesino

<sup>21</sup>Judith Tedler, *What to think...*, *op. cit.*, p. 63.

<sup>22</sup>El uso de comillas tiene por objeto destacar la diferenciación que los personeros de FACACH hacen entre el empresario individual grande y el empresario cooperativista.

<sup>23</sup>Judith Tedler, *What to think...*, *op. cit.*, p. 20. Se podría argüir que el incentivo consiste en disfrutar de las ganancias contables que la federación derive de esta actividad. Pero la incertidumbre acerca de la posibilidad de obtener dicha ganancia, conjuntamente con el tamaño potencial del beneficio para el socio marginal, debilita dicho argumento.

<sup>24</sup>Albert O. Hirschman, *Getting Ahead...*, *op. cit.*, cap. 8.



—agregaba— de pronto se encuentra con que su título, antes de su nombre, es presidente de..., secretario de..., etc., con capacidad aunque sea mínima, para afectar el uso de recursos en la comunidad”.

Esa descripción contiene un elemento intangible adicional: el impacto social de la expansión de relaciones interpersonales que provoca el movimiento cooperativo. De acuerdo con Hirschman<sup>25</sup>, éste puede ser uno de los beneficios del movimiento cooperativo, aun cuando con el tiempo se desarrollen conflictos interpersonales. Otros autores señalan que el encierro de las relaciones interpersonales en el círculo familiar íntimo es una de las causas fundamentales del subdesarrollo<sup>26</sup>. De ahí la importancia de expandir las relaciones interpersonales de manera de asegurar la ejecución de esfuerzos colectivos que fortalezcan los lazos de camaradería y confianza entre grupos más amplios de la población<sup>27</sup>.

Por otra parte, ¿cuáles son las repercusiones de la experiencia en la promoción del desarrollo de grupos sociales importantes? Al respecto, en FENACOAC de Guatemala se ha creado una filosofía o actitud respecto de los ritmos del cambio social y económico, así como del papel que desempeña el agente financiero externo en el desarrollo económico y social de los grupos que se busca beneficiar. Según sus encargados, uno de los problemas básicos en este fenómeno es que los organismos financieros desean obtener resultados rápidos sin importarles que su fundamento sea endeble. Con ese criterio, las instituciones financieras literalmente inundan con recursos monetarios a los grupos beneficiados, sin tomar en cuenta las condiciones que permitirían una absorción sólida y productiva de tales recursos. Por consiguiente, dichos grupos desarrollan una visión del mundo en la que, por un lado, no existe restricción de recursos y, por otro, cobra fuerza el paternalismo, pues los grupos beneficiados confían en que dichos agentes financieros vendrán siempre en su auxilio, ya sea para impedir el fracaso de la inversión, o para proporcionarles cualquier asistencia técnica que se precise para resolver los problemas derivados del propio crecimiento rápido a que han sido sometidos.

Los encargados de FENACOAC incluso afirman que el desarrollo de las cooperativas en Guatemala ha sido más débil y ha enfrentado mayores problemas financieros en aquellas regiones a las que las instituciones financieras han dirigido mayores recursos. En estos términos, un departamento de Guatemala ha sido catalogado como ejemplo desastroso de lo que puede producir una asistencia financiera en que no existe preocupación por ir sentando las bases para la recuperación de los créditos, para la capacitación de los beneficiarios de modo que éstos puedan manejar en forma empresarial sus proyectos, ni para la obtención de un ritmo adecuado para los cambios que los beneficiarios puedan absorber.

Ilustrar esa experiencia resulta difícil de aquilatar en términos cuantitativos. Se trata de una visión del cambio social que se basa en una práctica concreta, traducida en una organización financiera popular, que da lugar a que se extienda el criterio de que el manejo económico sano es bueno para el desarrollo a largo plazo, y que destruye la noción de que el paternalismo es sustituto del esfuerzo propio de los posibles beneficiarios de los programas de desarrollo.

### C. CONCLUSIONES

Un somero examen de las experiencias de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano clarifica algunas conclusiones. En primer lugar, se trata de organizaciones cuya expansión ha sido notable, si se toma en cuenta lo precario de sus inicios. Han sido también el medio de transmisión de técnicas contables y de manejo financiero, así como de criterios económicos para un sector importante de la población centroamericana.

Por otra parte, puede señalarse que las federaciones, y las cooperativas que representan, han obtenido logros significativos para mejorar las condiciones de vida de sus asociados mediante una serie de actividades que trascienden el trabajo propiamente financiero. En algunos casos, han servido como representantes de pequeños productores para negociar precios de insumos y productos con entidades gubernamentales o con empresas privadas. En otros, han jugado el papel de instituciones financieras aptas para proveer el capital que requiere el pequeño empresario rural o urbano para expandirse o mejorar sus técnicas de producción. Más aún, han desempeñado el papel de entidades comercializadoras de los productos generados por sus asociados. En resumen, han desarrollado una actividad polifacética que ha dejado resultados tangibles.

<sup>25</sup>*Ibid.*, p. 59.

<sup>26</sup>Banfield, E.C., (1958): *The Moral Basis of a Backward Society*, Glencoe, Illinois, The Free Press.

<sup>27</sup>Sobre el impacto económico de la confianza, véase, Kenneth J. Arrow (1974): *The Limits of Organizations*. W.W. Norton and Company, p. 23.

También se trata de una experiencia de resultados intangibles. Entre ellos, lograr que el sector público oriente recursos hacia grupos que de otra manera no hubieran tenido acceso a ellos. Asimismo, cabe mencionar la vasta experiencia que estas federaciones han acumulado en el campo del financiamiento al pequeño productor, tanto agrícola como industrial, así como en la formación de un grupo amplio especializado en los problemas financieros que supone el proceso de desarrollo. Por otra parte, son organizaciones que han alcanzado un conocimiento concreto de las restricciones y dificultades que enfrenta la actividad del pequeño empresario en los países centroamericanos. Manejan información sobre características de ciertos mercados específicos, tanto en lo que se refiere a precios, como a la comercialización, calidad y psicología del pequeño productor. Por último, son instituciones con una concepción acerca del ritmo que deben seguir los cambios sociales y económicos. Entre ellos se ha desarrollado una visión prudente en cuanto a lo que puede lograr el acceso al financiamiento por sí solo. Tan importante como garantizar el acceso a esos recursos, es preocuparse por las formas de recuperación del crédito y por la capacitación que permita el mejoramiento empresarial de los beneficiados.

Pero el análisis de la experiencia de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito deja también la sensación de que en su seno se vuelven a plantear viejos problemas. La concentración del crédito en un porcentaje reducido de las cooperativas federadas es un ejemplo. Desde el punto de vista económico-financiero, la exclusión de la mayor parte de las cooperativas federadas de los beneficios del crédito puede justificarse, ya que se trata de cooperativas con serias debilidades de organización y administrativas. Sin embargo, desde otra perspectiva, el tipo de institución financiera que las federaciones representan probablemente podría contribuir a expandir el número de cooperativas beneficiadas. El desafío radica en conciliar los planteamientos económicos con los objetivos más amplios que generalmente se atribuyen a las cooperativas.

Por otro lado, el crecimiento del número de cooperativas federadas plantea el problema de la concentración. Excepto en Panamá, la tendencia reciente en el resto de las federaciones centroamericanas ha consistido en el estancamiento o incluso la disminución del número de cooperativas afiliadas. En cierta forma, como se señala en el texto, ello podría atribuirse en parte, paradójicamente, al mejoramiento de las técnicas administrativas utilizadas por las federaciones o de la aplicación de criterios económicos y financieros más estrictos. Es decir, dichas tendencias parecen formar parte del mismo mejoramiento o consolidación de las empresas cooperativas.

El efecto concentrador se alivia, en cierta medida, gracias a que muchos de los proyectos cooperativos propenden a extender sus beneficios más allá de los socios propiamente tales. Ejemplos de estos proyectos pueden encontrarse en las agroindustrias, en la comercialización de granos o productos agrícolas y en el control de plagas, aparte del efecto de demostración a que da lugar la introducción de técnicas de fertilización adecuadas en las zonas cuya producción agrícola es financiada por las federaciones.

Por otra parte, esta experiencia deja en claro que las federaciones tienen mucho que compartir. En ciertos casos algunas apenas están incursionando en el campo de la comercialización, mientras que otras han cosechado vivencias concretas; en otros, las federaciones han alcanzado éxitos notables en la movilización de ahorro de las cooperativas afiliadas, en tanto que algunas todavía no cuentan con mecanismos apropiados para lograr tales objetivos. En resumen, podrían existir campos de acción en que una colaboración más estrecha entre las federaciones de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano podría resultar muy fructífera.

Por último, como resultado de la crisis cambiaria que sacude a Centroamérica, algunas de estas federaciones están sufriendo la erosión del valor de su capital, o bien experimentan restricciones crecientes para impulsar las actividades productivas de sus cooperativas asociadas. Este fenómeno constituye una seria amenaza para la situación financiera de algunas federaciones y, en especial, para aquellas que cuentan con elevados pasivos en moneda extranjera. Ello obliga a explorar fórmulas para atenuar este fenómeno, incluida la posibilidad de emprender acciones conjuntas para penetrar en los mercados internacionales con productos de las cooperativas federadas, a manera de generar ingresos en divisas.

## ANEXO

Cuadro 1  
 ISTMO CENTROAMERICANO: TIPOS DE COOPERATIVAS, SEGUN ACTIVIDAD  
 PRINCIPAL DESARROLLADA, 1983

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<i>Total</i>						
Número de coop.	407	587	814	681	3 475	263
Asociados	180 367		174 872	123 844	60 044	77 225
<i>Agropecuarias</i>						
Número de coop.	109	191	372	320	3 057	54
Asociados	35 736		43 151	20 082	60 044	9 696
<i>Consumo</i>						
Número de coop.	22	27	100	5	7	22
Asociados	4 442		18 864	325	—	5 927
<i>Ahorro y crédito</i>						
Número de coop.	156	280	173	159	104	124
Asociados	92 099		100 149	41 666	—	54 321
<i>Vivienda</i>						
Número de coop.	7		69	21	7	23
Asociados	773		7 749	15 223	—	3 362
<i>Electrificación</i>						
Número de coop.	5					
Asociados	12 357					
<i>Pesqueras</i>						
Número de coop.	36	9	10	8	21	9
Asociados	4 741		234	312	—	469
<i>Transporte</i>						
Número de coop.	24		31	50	109	25
Asociados	3 762		2 238	3 400	—	2 885
<i>Producción</i>						
Número de coop.	—		56	—	154	6
Asociados	—		2 487	—	—	565
<i>Servicios Varios</i>						
Número de coop.	14	47	3	69	16	—
Asociados	5 337		—	36 818	—	—
<i>Otras</i>						
Número de coop.	34	33	—	49	—	—
Asociados	21 120		—	6 018	—	—

Fuentes: OEA, *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (OEA/SER.H/XIV), San José, Costa Rica, 19 de mayo de 1984, p. 35.

Para El Salvador, entrevista a personeros de la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de El Salvador (FEDECACES).

Cuadro 2  
 ISTMO CENTROAMERICANO: IMPORTANCIA RELATIVA DE LOS DISTINTOS  
 TIPOS DE COOPERATIVAS EN ALGUNOS PAISES, 1983  
 (Porcentajes)

	Costa Rica	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
<i>Agropecuarias</i>					
Número de coop.	27	46	47	88	21
Asociados	20	25	16	—	13
<i>Consumo</i>					
Número de coop.	5	12	0.7	0.3	8
Asociados	2	11	0.3	—	8
<i>Ahorro y crédito</i>					
Número de coop.	38	21	23	3	47
Asociados	51	57	34	—	70
<i>Vivienda</i>					
Número de coop.	2	8	3	0.2	9
Asociados	0.4	4	12	—	4
<i>Electrificación</i>					
Número de coop.	1				—
Asociados	7				—
<i>Pesqueras</i>					
Número de coop.	9	1	1	0.6	3
Asociados	3	0.1	0.3	—	1
<i>Transporte</i>					
Número de coop.	6	4	7	3	10
Asociados	2	1	3	—	4
<i>Producción</i>					
Número de coop.	—	7		4	2
Asociados	—	1		—	1
<i>Servicios varios</i>					
Número de coop.	3	0.3	10	0.5	—
Asociados	3	—	30	—	—
<i>Otras cooperativas</i>					
Número de coop.	8	—	7	—	—
Asociados	12	—	5	—	—

Fuente: OEA, *La situación actual de las cooperativas en América Latina y el Caribe* (OEA/SER.H/XIV), San José, Costa Rica, 19 de mayo de 1984, p. 35.

Nota: La suma de las cifras puede no alcanzar a 1 debido a problemas de redondeo.

Cuadro 3  
 ISTMO CENTROAMERICANO: COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO FEDERADAS Y NO FEDERADAS, 1984

	Total	Federadas		
		Total	%	Asociados
<i>Total</i>	1 137	389	34	286 418
Costa Rica	156	44	28	88 000
El Salvador	280	44	16	15 744
Guatemala	177	77	44	87 271
Honduras	163	86	53	37 881
Nicaragua	86	33	38	15 150
Panamá	175	105	60	42 372

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las federaciones de cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

Cuadro 4  
**ISTMO CENTROAMERICANO: CLASIFICACION DE LAS COOPERATIVAS  
 FEDERADAS DE AHORRO Y CREDITO Y DE SUS ASOCIADOS, POR SECTORES, 1984**

	Cooperativas				Asociados			
	Urbanas		Rurales		Urbanas		Rurales	
	Número	%	Número	%	Número	%	Número	%
Costa Rica	13	30	31	70	26 400	30	61 600	70
El Salvador	29	66	15	34	10 995	70	4 749	30
Guatemala	21	27	56	73	27 927	32	59 344	68
Honduras	42	49	44	51	19 805	52	18 076	48
Nicaragua	20	61	13	39	...	...	...	...
Panamá*	89	85	16	15	36 017	85	6 355	15

*Fuente:* CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

\*Según la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Panamá (FEDPA), 85% de las cooperativas de los asociados, son urbanas y 15% rurales.

Cuadro 5  
**FEDPA: DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LAS CUENTAS DE AHORRO  
 EN LOS SISTEMAS COOPERATIVO Y BANCARIO**

Cuentas (dólares)	Sistema	
	Cooperativo*	Bancario
<i>Total</i>	100.0	100.0
Hasta 500	69.0	20.8
500 - 1 000	22.1	7.4
1 000 - 2 000	7.8	9.3
2 000 - 5 000	1.1	20.6
5 000 y más	—	41.9

*Fuente:* Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Panamá, R.L., *Cooperativismo de ahorro y crédito en la República de Panamá*. estudio presentado por la delegación de Panamá al Seminario sobre El Cooperativismo de Ahorro y Crédito en el proceso de desarrollo de Centroamérica, celebrado en La Catalina, Costa Rica, del 11 al 17 de noviembre de 1979.

\*Obtenidos de una muestra al azar simple de 11 cooperativas federadas.

Cuadro 6  
**ISTMO CENTROAMERICANO: MONTO DEL PRESUPUESTO DE LAS FEDERACIONES  
 DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO Y PORCENTAJE CUBIERTO  
 CON FONDOS PROPIOS, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984**

	Federación	Monto del presupuesto anual <sup>a</sup>	Pesos centroamericanos <sup>b</sup>	Porcentajes
Costa Rica	FEDECREDITO	96 000 000	2 170 471	98.0
El Salvador	FEDECACES	1 386 817	407 887	83.0
Guatemala	FENACOAC	1 194 000	962 903	100.0
Honduras	FACACH	4 367 052	1 760 908	89.0
Nicaragua	FEACACNIC	11 515 626	575 781	19.0
Panamá	FEDPA	1 210 064	1 210 064	100.0

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

<sup>a</sup>Los valores están expresados en las monedas de cada país.

<sup>b</sup>1 peso centroamericano = 1 dólar. Sobre la base de estimaciones del tipo de cambio para la moneda de cada país realizadas por la Unidad de Desarrollo Económico de la Subse de la CEPAL en México.

Cuadro 7  
**ISTMO CENTROAMERICANO: MAGNITUDES FINANCIERAS SELECCIONADAS  
 SOBRE LAS FEDERACIONES DE AHORRO Y CREDITO,  
 AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984  
 (Cifras en la moneda nacional respectiva)**

	Costa Rica FEDECREDITO	El Salvador FEDECACES	Guatemala FENACOAC	Honduras FACACH	Nicaragua FEACACNIC	Panamá FEDPA
Capital social	11 023 600	4 190 500	1 458 905	2 567 123	938 414	3 329 385
Patrimonio	20 700 000	4 888 422	2 131 403	7 461 727*	2 662 204	3 859 656
Activos	275 200 000	15 540 072	12 568 000	19 352 590	11 338 811	11 599 339
Pasivos	254 500 000	10 651 650	10 431 780	11 890 863	8 630 929	7 739 683
Capital social/ activo total	0.04	0.27	0.12	0.13	0.09	0.28
Patrimonio/ activo total	0.08	0.31	0.17	0.28	0.23	0.33
Pasivo/ capital social	23.0	2.48	7.15	4.63	9.20	2.32
Pasivo/ patrimonio	12.29	2.12	4.89	2.21	3.24	2.00
Pasivo total/ activo total	0.92	0.69	0.83	0.61	0.76	0.67

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de ahorro y crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985; para FEDECREDITO, *Informes de la xxv Asamblea Nacional de Representantes*, marzo 1985, p. 1; para FEDECACES, *Memoria de labores*, xviii ejercicio 1984, marzo 23, 1985, pp. 26 y 29; para FACACH, *Memoria anual*, 1984, p. 41; para FEDPA, *Memoria*, xxiv Asamblea Anual, marzo 30 de 1985, p. 36 y para FENACOAC, *Asamblea General Ordinaria de FENACOAC*, 30 de marzo de 1985, cuadro titulado Balance General al 31 de diciembre de 1984.

\*Incluye ingresos diferidos y reservas de pasivo.

Cuadro 8  
**ISTMO CENTROAMERICANO: ENTIDADES ACREEDORAS EXTERNAS SELECCIONADAS Y PARTICIPACION EN LA DEUDA, POR FEDERACIONES, AL 31 DE DICIEMBRE DE 1984**

	Entidades acreedoras	Participación en la deuda %
FEDECREDITO	COLAC	87.0
	AID/PL-480	8.0
	INFOCCOP	5.0
FEDECACES	AID	71.6
	COLAC/BID	12.0
	BCIE	11.3
	Banco Central de Reserva	5.1
FENACOAC	BANDESA	41.0
	BANVI	36.0
	BANVI/IRIF	18.0
	BCIE	5.0
FACACH	COLAC	51.0
	BCIE	31.0
	BANADESA	10.0
	Gobierno de Honduras	9.0
FECACNIC	COLAC	65.0
	OXFAM	11.0
	Otros	24.0
FEDPA	COLAC	50.0
	BDA	25.0
	AID	24.0
	Cuna Mutual	1.0

*Fuente:* CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

*Nota:* La suma de las cifras puede no alcanzar a 1 debido a problemas de redondeo.



Cuadro 9  
**ISTMO CENTROAMERICANO: MONTO DE PRESTAMOS NUEVOS  
 OTORGADOS POR LAS FEDERACIONES Y MONTO DE LA  
 ACTIVIDAD CREDITICIA EN CIERTOS AÑOS**

	Monto de préstamos nuevos en 1984		Monto de préstamos nuevos en 1983		Monto global de crédito en 1983 <sup>c</sup>		Participación relativa de las federaciones en la actividad crediticia en 1983 (2/3) (4)
	Moneda nacional <sup>a</sup>	Dólares <sup>a</sup>	Moneda nacional <sup>a</sup>	Dólares <sup>a</sup>	Moneda nacional <sup>b</sup>	Dólares <sup>b</sup>	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	
Guatemala	74.3	1.7	45.0	1.1	4.5	1.1	0.001
Honduras	6.0	1.8	5.6	1.8	2.8	0.9	0.002
Nicaragua	1.2	1.0	2.1	1.8	1.5	1.27	0.001
Panamá	3.0	1.2	3.1	1.4	1.8	0.8	0.002
	4.3	0.2	...	...	...	...	...
	6.4	6.4	6.2	6.2	...	...	...

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985; para El Salvador: Banco Central de Reserva de El Salvador, *Revista del Banco Central de Reserva de El Salvador*, julio-agosto-septiembre de 1984, p. 41; para Guatemala, Banco de Guatemala, *Boletín estadístico*, julio-septiembre 1984, p. 14; para Honduras, Banco Central de Honduras, *Boletín estadístico*, vol. xxxv N° 2, febrero de 1985, pp. 23 y 25.

Nota: Las estimaciones del tipo de cambio para la moneda de cada país fueron realizadas por la sección de desarrollo económico de la Subsección de la CEPAL en México.

<sup>a</sup>Millones.

<sup>b</sup>Miles de millones.

<sup>c</sup>Sólo en el caso de Honduras se indica explícitamente, en la fuente citada, que la cifra corresponde a préstamos nuevos, que por tanto son estrictamente comparables con la cifra de préstamos correspondiente a FACACH. En los otros casos no se indicó en la fuente si se trata de préstamos nuevos solamente, o de préstamos nuevos más renovaciones. En todo caso, las cifras parecen indicar que las proporciones no variarían sustancialmente.

Cuadro 10  
**ISTMO CENTROAMERICANO: VOLUMEN DE CREDITO NUEVO OTORGADO POR LAS FEDERACIONES  
 DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO DURANTE CIERTOS AÑOS**  
 (Dólares)<sup>a</sup>

	1967	1970	1980	1984
FEDECREDITO	2 564	—	274 212	1 679 855
FEDECACES	1 600	282 000	1 974 000	1 776 470
FENACOAC	4 350	25 858	2 509 977	950 322
FACACH	102 125	577 366	1 134 216	1 490 505
FEACACNIC	13 357	11 286	379 131	425 771
FEDPA	20 900	204 491	4 463 631	6 371 729

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

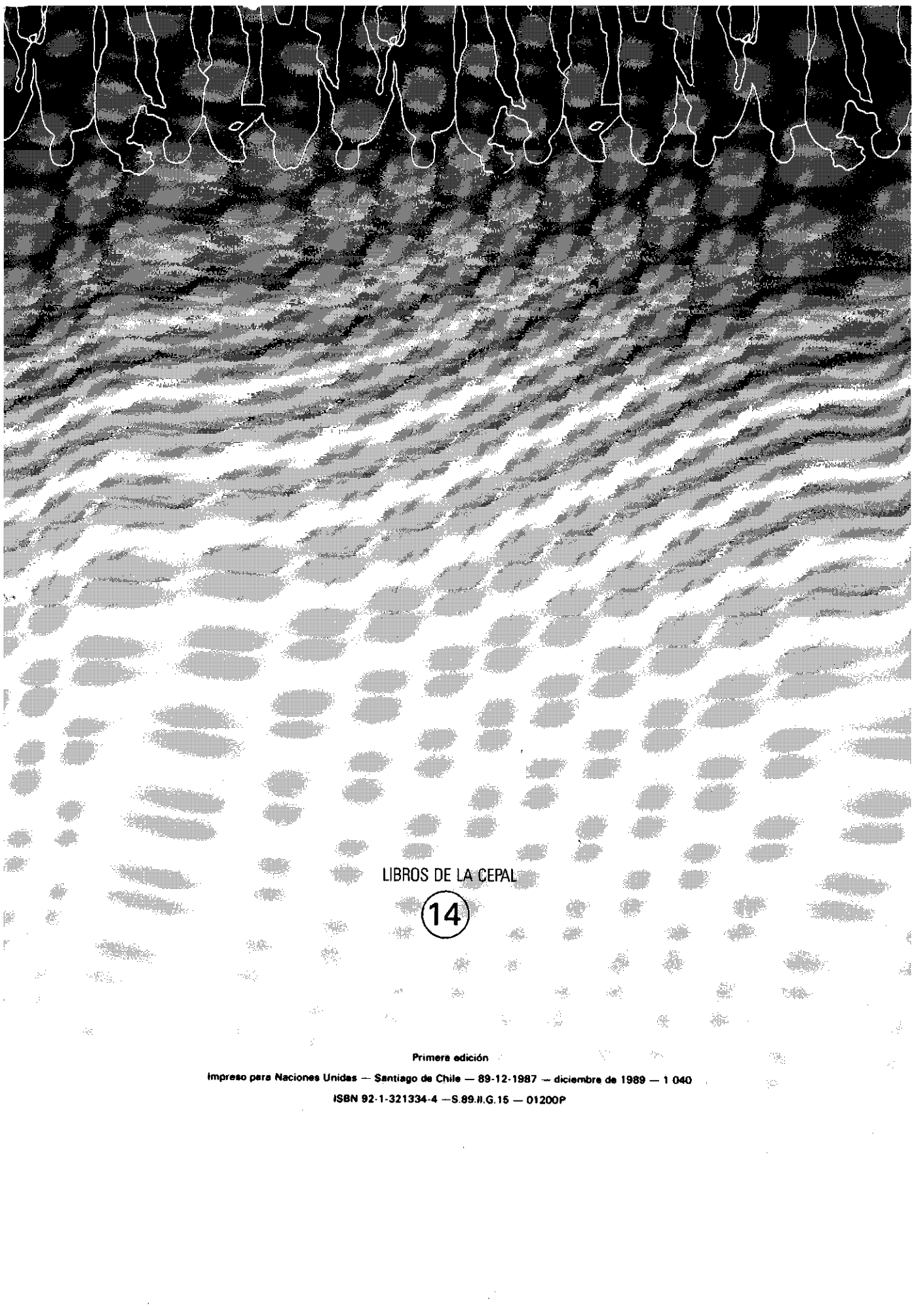
<sup>a</sup>Las cifras originales fueron proporcionadas en la moneda nacional respectiva. La conversión a dólares para los años 1967, 1970 y 1980 se hizo utilizando los tipos de cambio publicados por el Fondo Monetario Internacional en *Internacional Financial Statistics*. Para el año 1984 se consideraron las estimaciones del tipo de cambio realizadas por la Sección de Desarrollo Económico de la Subsección de la CEPAL en México.

Cuadro 10  
**ISTMO CENTROAMERICANO: VOLUMEN DE CREDITO NUEVO OTORGADO  
 POR LAS FEDERACIONES DE COOPERATIVAS DE AHORRO Y CREDITO  
 DURANTE CIERTOS AÑOS**  
 (Dólares)\*

	1967	1970	1980	1984
FEDECREDITO	2 564	—	274 212	1 679 855
FEDECACES	1 600	282 000	1 974 000	1 776 470
FENACOAC	4 350	25 858	2 509 977	950 322
FACACH	102 125	577 366	1 134 216	1 490 505
FEACACNIC	13 357	11 286	379 131	425 771
FEDPA	20 900	204 491	4 463 631	6 371 729

Fuente: CEPAL, *Cuestionario para el diagnóstico sobre la situación y perspectivas de las Federaciones de Cooperativas de Ahorro y Crédito del Istmo Centroamericano*, 1 de abril de 1985.

\*Las cifras originales fueron proporcionadas en la moneda nacional respectiva. La conversión a dólares para los años 1967, 1970 y 1980 se hizo utilizando los tipos de cambio publicados por el Fondo Monetario Internacional en *International Financial Statistics*. Para el año 1984 se consideraron las estimaciones del tipo de cambio realizadas por la Sección de Desarrollo Económico de la Subsección de la CEPAL en México.



LIBROS DE LA CEPAL

14

Primera edición

Impreso para Naciones Unidas — Santiago de Chile — 89-12-1987 — diciembre de 1989 — 1 040

ISBN 92-1-321334-4 — S.89.JI.G.15 — 01200P