EL COOPERATIVISMO EN LATINO AMERICA CEPAL -Dic 1989 NACIONES UNIDAS

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'. Sin embargo, los antecedentes m ás 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^. 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'.

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".

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'. La ley intentaba fortalecer en especial dos tipos de cooperativas: las de producción y las de crédito. A l 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*^. Pero además de asignarles atributos imposibles a las cooperativas, la ley 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".

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 techazo manifiesto del movimiento. En cuanto a las condiciones socioeconómicas y políticas que han tegido 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 I960 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 I960. 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 pteferible 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 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 eminente- mente de base, satisfacía l a necesidad de asegutar 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 pot 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 I960 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 estructutas 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 Ministetio de Bienestar Social a partir de 1979)*. 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, permenente y transformadora de la actual realidad en función de la creación de una nueva sociedad más justa y liberadora del hombre"'.

Como órgano técnico, el 99% del trabajo de la **DNC** se limitaría a labores de conttol cooperativo: registro, asesotamiento, fiscalización y , en caso d e ser necesario, intervención d e cooperativas. En un principio, su jurisdicción incluía a todas las coopetativas del país, pero la nueva Ley de Reforma Agraria de 1973 dispuso que todas las cooperativas agtícolas, agropecuarias y de colonización pasaran a depender del Departamento de Organizaciones Campesinas del Ministerio de Agricultura y, en 1985, laJunta Monetaria emitió una resolución mediante la cual el control financiero de las cooperativas d e ahorro y crédito denominadas "abiettas" pasó a manos de la Superintendencia de Bancos.

La reforma jurídica avanzó de forma lenta. Aunque desde 1960 se insistía en la necesidad de una nueva ley, no fue hasta 1964 cuando la Junta Militar nombró una comisión para elaborar un proyecto, que finalmente fue presentado dos años después. El nuevo instrumento jurídico, junto con su reglamento respectivo, recibió la sanción del presidente civil interino, Clemente Yerovi, en septiembre de 1966. La Ley de Cooperativas de 1966, reformada en varios artículos en 1969 y 1979, seguía

vigente en 1985. Aunque presentaba algunas ambigüedades, resultaba superior a la anterior, que era inoperante frente a la creciente complejidad del cooperativismo.

Una segunda manifestación del auge cooperativista en la década de 1960 fue el inicio de un proceso de integración, facilitado en gran medida por la asistencia financiera de la AID y el apoyo técnico de las agencias privadas norteamericanas CUNA y CLUSA, cuya participación fue canalizada a través de la oficina de la AID en Ecuador. Durante esta década, con financiamiento de la AID y otros organismos internacionales de desarrollo, se fundaron seis federaciones: tres agrícolas, una de vivienda, una de transporte y una de crédito. Además, varias cooperativas agrícolas se asociaron a uniones locales o provinciales, conforme a las disposiciones de la nueva ley de cooperativas. En la década siguiente, surgieron dos federaciones más: la Federación Nacional de Cooperativas Arroceras (FENACOPARR) en 1970 y la Federación Nacional de Cooperativas de Transporte Pesado (FENACOTRAP) en 1979. De las ocho federaciones fundadas, siete nacieron en menos de diez años, siendo los años sesenta el periodo de mayor crecimiento.

No obstante, el financiamiento externo que impulsó el proceso federativo se convirtió en un arma de doble filo. Aunque fue decisivo para establecer condiciones esenciales para la creación de federaciones y cooperativas, la participación extranjera restó autenticidad al movimiento cooperativista ecuatoriano, marcándolo con un carácter de dependencia que persiste. Las actividades de la AID, la CUNA y la CLUSA presentaron graves fallas de planificación, al no fomentar el autofinanciamiento ni promover una cultura de autoayuda y autosuficiencia. Como resultado, todas las federaciones enfrentaron serias crisis cuando los organismos financieros redujeron o eliminaron su apoyo, provocando la desaparición de algunas, como FECOVI y FENACOBA.

Además de la integración, la década de 1960 fue testigo de un notable crecimiento en todos los indicadores del cooperativismo. Entre 1937 y 1959 se fundaron 440 cooperativas; en los siguientes diez años, durante la década de 1960, se crearon 1,566 cooperativas, representando el 78% del total fundado desde 1937. El promedio anual de creación pasó de 20 a 157 cooperativas. Mientras tanto, la tasa de crecimiento quinquenal aumentó de 44.2% (1937-1959) a 52.5% (1960-1969). El crecimiento global fue impresionante, destacando el sector de consumo con un incremento de 1,157.7%, seguido por crédito (786.9%), servicios (365.9%) y producción (340.5%), siendo este último el de menor crecimiento relativo.

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 vecesfiieroninferiores 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 I960 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 rierras, se organizaron en cooperativas de vivienda. La explosión de las cooperativas de vivienda urbana ocurrió a comienzos de la década de I960. E l número de cooperativas aumentó de 11 en 1955 a 35 en I960,

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'^. 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 qué 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 natutales y valores nacionales, inició un programa de alfabetización, reinvindicó los intereses de los grupos autóctonos y fortaleció los grupos de base, 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 coopetativo 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 Roildos y de Osvaldo Hurtado respaldó el concepto del Estado interventor en el que hacer socio económico nacional, árbitro de los conflictos sociales y repartidor de la riqueza y la justicia. Pot otra parte, el Plan Nacional de Desarrollo elaborado en 1980 por el Consejo Nacional de Desarrollo (**CONADE**) ototgó 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 considetable del ámbito socioeconómico de las cooperativas'^.

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 cuadto 5 del anexo.)

Después de un año relativamente bueno (en 1979 se habían fundado 191 cooperativas'*), 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 '^. Aunque se registraron disminuciones en tres de los cuatro grupos cooperativos, los m á s 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 ha singificado 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 invesionistas 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^". 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 D E L 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 (concenttan 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

ahotro 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 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 concenttación 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 imporrancia relariva 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^'. 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 nacionaF^.

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 porcenraje 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 históricamente un serio obstáculo para la consolidación del cooperativismo de ahorro y crédito^'. 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% ^".

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^'.

La promoción estatal, junto con la asistencia técnica yfinanciera de los organismos de desarrollo norteamericanos, también fue decisiva en la constitución a fines del decenio de I960 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, FENACOBA** 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 **F E N A C O P A R R** dejó de funcionar durante el gobierno militar en 1974 y dos años más tarde la **FENACOBA** 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 fueton escasos desde el punto de vista macroeconômico^^. La Federación de

Cooperativas de Vivienda **(FECOVI)** tuvo una vida agitada y de pocos logros; los malos manejos y 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 1280 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 mayot 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 Beneclce y Villarroel, las cooperativas de transporte figuran entre las más avanzadas y son las que más éxitos han logrado en el Ecuador^^. 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"^*. 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"^'.

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). E l primer paso 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 graven 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 conttol 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 "estudiat 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 previo 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 integtación, 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. E l 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'".

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' '.

*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 Ministetiode 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 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; establecet 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 coopetativo; y ptesentar 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 detenet 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'^. 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 seminalio 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 socieconómico y político del sector"".

Las instituciones fundadoras del **ICE** fueron la **D N C** , 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'".

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 consistitía en proporcionar servicios educativos a nivel de socios de las cooperativas; 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 conttol y el fomento de las cooperativas. Entre las demás funciones del Instituto se destacan las siguientes: a) colaborar en la coordinación e integración del movimien- to 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 tealización de estudios y análisis sobre el estado del cooperativismo nacional y sobre otras posibilidades de políticas cooperativas en el contexto ecuatoriano". 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 sectot 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'^. 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 imprenscindible para que las nuevas cooperati- vas 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 unficar, coordinar y fomentar el respectivo movimiento cooperativo, y realizar la labor de contraloria 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 teglamento señala que las federaciones nacionales se constituyen con un mínimo de 21 cooperativas pfovenientes 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 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, rambién 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 destacat 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 populates.

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 Organizacio- nes 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 coopetativas, con 7 028 socios, en las provincias de Bolívar, El Oro, Esmeraldas, Guayas, Loja, Los Ríos, Manabi, Ñapo, 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'^. 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 hectátea. 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'*.

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 termina-ron los fondos externos, no encontró otras fuentes definanciamiento 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 fluctuacionesde 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'^. La **FENACAFE** 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 auspicioshabíanacidoycrecidoelcooperativismodeahorroycrédito,yfuefirmadapor33 organizaciones"". La ayuda de la **AID**, que se canalizaba a través de **C U N A** 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'". 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 autosuficienciafinanciera.Da Ros señala que, en 1973, el presupuesto de la **FECOAC** arrojaba un déficit de casi dos millones de sucres"^. 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 desafiliaciones 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'".

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'*". 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'". 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'*^.

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'*'. En este último año surgieron algunos problemas, relacionados al parecer con mala planificación y errores administrativos, que ocasionaron una intervención estatal que duró tres años. Una vez que la **CLUSA** y el **IERAC** retiraron su apoyo, la Federación logró conseguir ayuda del M inisterio de Agricultura, lo que permitió su consolidación en 1974"*.

El número de cooperativas agrícolas afiliadas a la **F E C O P A M** nunca ha llegado a más del 10% del total. E n 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 esfiierzos hacia programas de comercia-

lización 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 pot 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.

F E N A C O T . La Federación Nacional de Cooperativas de Transporte de Taxis se fundó en 1963^". Según Benecke y Villarroel, es una de las federaciones más democráticamente organizadas y manejadas, debido tal vez a la homogeneidad de los miembtos 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 asesoramientofinancieroy administrativo en la importación de esos vehículos. Otros servicios prestados por la Federación son asesoramiento jutídico y contable y capacitación'".

F E N A C O T R A P . 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. E n 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 **F E N A C O T R A P** 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".

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 alfinanciamientoy desarrollo económico del movimiento cooperativo"'^. 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 Coopetativas funciona a través de una casa matriz y dos sucursales en Quito, y agencias en las ciudades de Sucúa, Pottoviejo, 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 1983ya 12.5%en 1984". Una relación 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'" y que se atribuye a la crisis económica por la que atraviesa el país". El índice cartera/depósito de 219.4 es superior en aproximadamente 25 puntos al promedio de los bancos privados"^.

Centro de Estudios Cooperativos **(CEC**). E l Centro de Estudios Cooperativos fue establecido en 1980 con la colaboración de la Universidad Católica del Ecuadot 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. Ultimamente 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 telacionados 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 dependefinancieramentede 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 elfinanciamientooriginal o no se encuentten 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.

La conclusión principal fue que, más que promoción de comportamientos, lo que le faltaba al cooperativismo ecuatoriano era una promoción de actitudes.

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 inalcazable.

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[a]	Tasa de aumento	Período	Número de cooperativas[a]	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.
[a]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
FECOVI	Cooperativas de vivienda	1962
FENACOT	Cooperativas de transportes de taxi	1963
FECOAC	Cooperativas de ahorro y crédito	1963
FENACOBA	Cooperativas bananeras	1965
FENACAFE	Cooperativas cafetaleras	1967
FECOPAM	Cooperativas agrícolas y de mercadeo	1968
UNICOOPORO	Cooperativas cafetaleras de mercadeo de El Oro	1967
UCAN	Cooperativas agropecuarias del Norte	1968

Fuente: Giuseppina Da Rosa, *El cooperativismo de ahorro 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 (INEDES), 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
Total	**440**	**2 006**	**455.9**

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	
Total	**261**	**—**	**132**	**−97.7**	**154**	**14.3**	**253**	**39.1**	**171**	**−48.0**	**130**	**31.5**

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.