

El cooperativismo de crédito en Guatemala

Por: Roberto Barillas Izaguirre^()*

Antecedentes Históricos

La experiencia cooperativa en Guatemala se inicia con la Ley de Creación del Departamento de Fomento Cooperativo, emitida el 1° de agosto de 1945 en Decreto número 146 del Congreso de la República.

No pueden tomarse como antecedentes algunos ensayos esporádicos que terminaron sin éxito, ni las empresas que se organizaron al amparo del Decreto Legislativo 630 de 1903, primera ley de sociedades cooperativas, que propició, bajo el disfraz del nombre, entidades con finalidades de lucro que operaron sin control, sorprendiendo la buena fe de los asociados que nunca tuvieron participación activa en la pretendida asociación. Tampoco pueden tomarse como antecedentes, en sentido estricto, las formas primitivas de cooperación que se dan en organizaciones indígenas durante los períodos precolombinos y colonial.

La falta de experiencia determinó que el Decreto 146 principiara a aplicarse en un terreno absolutamente virgen, ayuno de educación, tipificado por el individualismo, reacio a la asociación y desconfiado de un sistema que, entre nosotros, se antojaba novedoso. De ahí que los promotores y ejecutivos del Departamento iniciaron su acción con pasos vacilantes, dentro de un medio indiferente cuando no hostil, sin datos básicos para orientarse y contando como únicos elementos positivos con un gran entusiasmo y voluntad de hacer, un conocimiento teórico general y mucha fe en la bondad del sistema cooperativo.

Desde un principio se planteó la base fundamental de la cooperación, como es la e tomar a las personas en función de sus necesidades y aspiraciones individuales, conjugadas con las necesidades y aspiraciones comunes, para crear, ajustar y perfeccionar los instrumentos morales y materiales, los recursos sociales y económicos que permitan satisfacer sus justos anhelos en forma libre, solidaria, sin sacrificio de su personalidad.

La preocupación de dar preferencia a los sectores económicos débiles, llevó a la conclusión de que el sector más necesitado de asistencia era el campesino, el pequeño productor, extorsionado por los usureros, explotado por los intermediarios voraces que compraban su producción y aniquilado, en último término, por el comerciante inescrupuloso que, a precios exagerados, lo aprovisionaba de artículos de consumo.

La urgencia de llevar al campo la acción cooperativa determinó que el Departamento se iniciara con una acción vertical, a sabiendas de que, en materia de cooperación, el camino lógico es el que buscan por sí mismos su bienestar; pero, era ineludible que el Departamento tomara el sentido inverso, corriendo el riesgo de organizar cooperativas sin cooperadores, con la esperanza de que fueran estas mismas la escuela de cooperación.

() Del trabajo presentado al III Seminario Brasileño de Cooperativas, Río de Janeiro, Marzo 1979.*

Desde un principio se puso énfasis en la organización de cooperativas de crédito que llevaron innegables beneficios al área rural proporcionando crédito oportuno y barato. Sin embargo, el éxito económico no se reflejó en el elemento social, ya que los afiliados, una vez obtenido el préstamo se desvinculaban de la cooperativa, manteniendo con ella, únicamente, una relación de acreedor a deudor.

Estas circunstancias obligaron al Departamento a la reestructuración de las cooperativas de crédito, por lo que en el primer congreso de cooperativas celebrado en junio de 1950 se aprobó una resolución derivada de considerar que las cooperativas de crédito no podían cumplir sus finalidades económicas ni contribuir al desarrollo del movimiento cooperativo nacional, porque en el fondo eran agencias de crédito del Departamento, antes que verdaderas cooperativas; que el crédito por sí sólo no representa un beneficio completo si no articula con otros servicios que permitan a los pequeños productores un mejor aprovechamiento, tanto del crédito mismo, como de la producción.

Con base en tales consideraciones, se resolvió recomendar a las cooperativas de crédito su conversión en cooperativas agrícolas de servicios varios y la suscripción de un capital social proporcionado a las necesidades de la empresa, con el fin de funcionar con sus propios recursos, sin la tutela obligada del Departamento, aunque sin relevarlo de las obligaciones correspondientes a las funciones de fomento, vigilancia y financiamiento racional de las instituciones afiliadas.

Al año siguiente, en el segundo Congreso de Cooperativas se constató el hecho de que aquella recomendación no había tenido una entusiasta acogida, no obstante haber sido acordada por todos los representantes de las cooperativas de crédito. Ninguna cooperativa puso interés en transformarse en agrícola de servicios varios, por lo que el Departamento trató de actuar directamente, aunque, en la mayoría de los casos, encontró una actitud de rechazo, actitud que tuvo como causa principal la obligación de suscribir aportaciones por un mínimo de cien quetzales cada una, con el objeto de establecer una vinculación económica entre el asociado y la asociación.

La legislación cooperativa en vigor permitía mucha amplitud de acción al Departamento, que tenía como funciones, promover el desarrollo de empresas cooperativas, especialmente las de producción, de consumo, de asistencia social y de crédito; procurar la creación e incremento de organizaciones adecuadas para la explotación colectiva de inmuebles del Estado y de tierras ejidales y comunales; promocionar ayuda económica y técnica a las empresas cooperativas y colectivizadas; y fomentar la educación cooperativa y la difusión de conocimientos técnicos para mejorar la producción y las condiciones de vida en la República.

Aquí conviene señalar un error original que se proyectó negativamente en el funcionamiento del Departamento, como fue crearlo como dependencia del Crédito Hipotecario Nacional, entidad que, por su organización bancaria eminentemente lucrativa, planteó desde su origen una pugna de tendencias entre el sistema cooperativo y el mercantil, pues, aunque el Departamento se creó con carácter autónomo, estaba sujeto a la supervigilancia del propio Crédito Hipotecario y de la Superintendencia de Bancos.

Esta situación de anormal dependencia, dio lugar a una serie de fricciones con las entidades contraloras, las que al aplicar el criterio bancario, es decir, lucrativo, jamás llegaron a comprender que el papel del Departamento no era el de prestar dinero para lucrar sino, esencialmente, promover la organización de cooperativas y educar para su mayor desenvolvimiento, lo cual implica gastos no recuperables materialmente.

El Decreto 146 no era una ley de cooperativas, propiamente dicha, sino la regulación del instituto destinado a impulsarlas, con un extenso programa de acción que se iba desarrollando paulatinamente, aunque no en la medida de los propósitos ambiciosos contemplados en la propia ley.

El 13 de julio de 1949 se emitió el Decreto 643 del Congreso que vino a complementar el 146, al fijar los principios y establecer disposiciones de orden general para la organización y funcionamiento de las cooperativas, regidas hasta entonces por el Derecho Civil y, peor aún, por el Derecho Mercantil. Esta ley, como en sus propios considerandos se expresa, se emitió con carácter un tanto provisional, hasta no contar con la experiencia suficiente para fundamentar una Ley General de Cooperativas, pero teniendo en cuenta la necesidad de dictar las medidas esenciales que aseguran el desarrollo del movimiento cooperativo, garantizando los intereses de los asociados y del público y asignaran la inspección y vigilancia de las cooperativas a una sola institución.

Por razones de orden político que no viene al caso analizar, en octubre de 1953 se clausuró el Departamento de Fomento Cooperativo derogando el decreto de su institución. A partir de entonces, el movimiento cooperativo guatemalteco, particularmente el de crédito, comienza a declinar vertiginosamente por la falta de un organismo rector, la propaganda interesada en contra de las cooperativas y, sobre todo, el cierre absoluto de las fuentes de financiamiento del sector público.

Luego viene un período de estancamiento durante el cual se producen dos hechos con el movimiento cooperativo en el campo de la legislación. El primero, la designación de la Superintendencia de Bancos para sumir las funciones que, de acuerdo con el Decreto 643, correspondían al Departamento, funciones que se reducen a que las cooperativas deben adoptar las reglas contables que aquél determine, el dictamen sobre los estatutos en el proceso de organización, y la facultad de solicitar al Ejecutivo la cancelación de la personalidad jurídica de la cooperativa en el caso de anomalías en los manejos administrativos o violaciones de la ley.

No fue muy afortunada la designación de la Superintendencia para el control de las cooperativas, pues, como se indicara anteriormente, por su condición de contralora de la banca privada, eminentemente lucrativa, era la entidad menos indicada para orientar el movimiento cooperativo.

El segundo hecho en el terreno legislativo fue la separación de las cooperativas agrícolas y pecuarias de las demás clases, atribuyendo al Ministerio de Agricultura las funciones de organización, promoción, asesoramiento, registro y supervisión de las mismas, decisión acertada en lo que se refiere a las agrícolas, pero se insistió en el error de dejar a las otras bajo el control de la Superintendencia.

A excepción de los hechos señalados y de la creación del Departamento de Cooperativas del Ministerio de Agricultura, en 1969, el sector público no tuvo mayor participación en el movimiento cooperativo nacional. Sin embargo, es a partir de ese año que principia a observarse un renacimiento del cooperativismo impulsado, esta vez, de abajo hacia arriba por pequeños productores de las áreas rurales, sobre todo del altiplano, si bien estimulados por organizaciones religiosas, entidades internacionales y hasta agrupaciones políticas.

Durante esos períodos de receso y resurgimiento, el movimiento cooperativo se rigió por la Ley de Cooperativas (Decreto 643), no obstante que las federaciones de cooperativas que se fueron organizando a partir del año 1968, estuvieron presionando para la re-

forma de ese decreto y para la creación de un organismo encargado de la promoción, organización y vigilancia de las cooperativas, lo cual pudo lograrse en las postrimerías de 1978 cuando el Congreso emite la Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78).

La nueva ley, el menos en su parte general, no difiere mucho del decreto 643, aunque tiene sobre éste la ventaja de que principia asegurando la protección del Estado – obligación derivada de la Constitución de la República – al establecer en su artículo 1º: “Se declara de interés nacional la promoción de las organizaciones cooperativas. El Estado impulsará una política de apoyo a las cooperativas y establecerá un régimen de fiscalización y control adecuados. Las entidades estatales, incluyendo las descentralizadas, cuyas actividades tengan relación con el movimiento cooperativo, coordinarán sus iniciativas a dicha política”.

En donde se marca un avance sobre la legislación anterior, es en lo relativo a la constitución, inscripción y reconocimiento de la personalidad jurídica de las cooperativas, antes sometidas a un procedimiento largo y engorroso que, en muchos casos se prolongó por más de un año para obtener el Acuerdo Gubernativo de reconocimiento y aprobación de los estatutos, los cuales debían publicarse íntegramente en el Diario Oficial para que entraran en vigor. Era mucho más fácil y corto el trámite para la organización de una sociedad mercantil.

La creación del Registro de Cooperativas en forma semejante a la organización del Registro Mercantil, simplifica notablemente el procedimiento ya que hasta la presentación de la escritura pública o acta de constitución de la cooperativa al Registro; si el Registrador comprueba que se han llenado los requisitos legales, procederá a la inscripción y, en caso negativo razonará el documento que se le presente indicando las razones del rechazo.

El aspecto más importante de la ley, en cuanto viene a llenar el vacío que dejó el Departamento de Fomento Cooperativo y a unificar la política cooperativista y el control y fomento de las cooperativas, es la creación del Instituto Nacional de Cooperativas como una entidad estatal descentralizada y autónoma, cuyos objetivos son: a) Cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos relacionados con las cooperativas; b) Promover la organización de cooperativas de los distintos tipos, conforme a las necesidades de los grupos que lo soliciten o promuevan; y, c) proporcionar asistencia técnica y administrativa a los grupos precooperativos y a las cooperativas.

La Ley General de Cooperativas entró en vigor el 29 de enero del año en curso, pero no será aplicable totalmente sino a partir de la fecha en que principie a funcionar el Instituto Nacional de Cooperativas.

La experiencia del Departamento de Fomento Cooperativo como base del cooperativismo de crédito actual

La agricultura es la actividad económica fundamental de Guatemala. Como que ocupa alrededor del 60% de la población económicamente activa. Sin embargo, la población rural se desenvuelve dentro de un plano de miseria extrema determinada por varios factores, dentro de los cuales el más determinante es, evidentemente, el régimen de tenencia de la tierra concentrada en grandes extensiones pertenecientes a muy pocos, por una parte, y desmenuzada en minifundios repartidos entre millares de campesinos, por la otra.

Esta segunda situación origina una agricultura de subsistencia, en la que los propietarios de extensiones mínimas, erosionadas, cultivadas en forma primitiva, sin asistencia técnica ni financiera, obtienen ingresos insuficientes para la atención de las necesidades familiares y

se ven obligados a complementarlos con el trabajo asalariado en las grandes plantaciones, o por modestas artesanías domésticas o el comercio de buhonería, terminado, finalmente, por desplazarse hacia la capital en donde esperan encontrar mejores oportunidades.

Desde sus inicios tuvo el departamento la visión de esta realidad por lo que sus primeras actividades se enfocaron hacia la organización del crédito rural, considerando que la falta de crédito oportuno, adecuado y barato constituía la necesidad más apremiante del pequeño agricultor, obligado a recurrir a los usureros locales quienes, además de cobrarles intereses leoninos, los obligaban por distintos medios a entregarles la producción a precios bajos.

El 16 de enero de 1946 se fundó en el municipio de Chiquimulilla la primera cooperativa de crédito que, igual que las del mismo género que se establecieron posteriormente, tenía por objeto proporcionar a sus asociados crédito pequeño, adecuado y barato con el objeto de incrementar la producción y el comercio; actuar como intermediaria en operaciones que tiendan a facilitar la adquisición de bienes de producción y de consumo para los asociados; difundir conocimiento para mejorar la producción; y fomentar la educación cooperativa.

De la enumeración de sus objetivos se desprende que la cooperativa, además de su finalidad principal de ahorro y crédito, efectuaba otras operaciones encaminadas a la elevación del nivel de vida del productor y al mejoramiento de la producción. Sin embargo, se cometió el error de no canalizar el crédito exclusivamente hacia la agricultura, pues se otorgaba también para la industria aunque no fuera agrícola y, peor aún, para el comercio. Esta generalización originó una serie de problemas y, en cierto modo, pudo haber desvirtuado los objetivos de la cooperación cuando, al conceder créditos para el comercio, crea competidores dentro de la misma cooperativa que es la llamada a la comercialización de los productos de los asociados y fomenta intermediarios peligrosos proporcionándoles recursos que se van a revertir en contra de los mismos productores.

A dos años de fundada la cooperativa de Chiquimulilla, se había superado la política seguida por el Departamento, en cuanto se suprimieron los créditos para el comercio y se centralizó en la agricultura toda la actividad crediticia, comprendida la correspondiente a la pequeña industria relacionada con la producción agrícola.

Al tiempo que las cooperativas de crédito, también se organizaron agencias del Departamento, las cuales funcionaron en aquellos municipios en los que, por no contarse con los elementos humanos y materiales necesarios a la organización cooperativa, era aconsejable el establecimiento de la agencia como medio de satisfacer las necesidades de crédito así como de educar para la cooperación.

En la época de la clausura del Departamento, existían en pleno funcionamiento diecisiete cooperativas de crédito y veintiuna agencias que movilizaron cuantiosos recursos financieros, aunque debemos reconocer que sus actividades crediticias declinaron ostensiblemente cuando el Departamento suspendió provisionalmente el descuento de la cartera de las cooperativas por haber entrado en arreglos con el Instituto de Fomento de la Producción para que dicha institución tomara a su cargo el crédito rural.

A pesar de todos sus errores – o precisamente por la valoración de los mismos- la experiencia del Departamento ha servido en gran parte para sustentar el resurgimiento de las cooperativas de crédito, hecho reconocido por los promotores del movimiento actual al declarar que la actividad eminentemente cooperativista, dentro de la cual aparecen las cooperativas de ahorro y crédito, se inicia en Guatemala como consecuencia del

funcionamiento del Departamento de Fomento Cooperativo, que valoró la importancia de incorporar directamente en el área rural los mecanismos que permitieran la función de intermediarias financieras para captar los ahorros y destinarlos a financiar la cobertura de las necesidades del pequeño agricultor.

“Como puede apreciarse actualmente, las zonas de mayor desarrollo cooperativo de Crédito, están influenciadas por los esfuerzos del ex –Departamento de Fomento Cooperativo que históricamente jugó un papel pionero, de concientización y de prueba. La política que inspiró a este Departamento para darle preferencia para las cooperativas de crédito es todavía valedera y no podemos destacar que los responsables de la dirección de la Federación y de las cooperativas están, incluso, inspirados en parte en un reflejo de la experiencia anterior que, dentro de los aciertos que se notan es indudable que la Cooperativa de Crédito jugó un rol positivo en el pasado y está llamada a representarlo también en el futuro”. (Tomando de “Pasado, Presente y Futuro de FENACOAC” en su noveno aniversario).

Se ha señalado como un error la política del Departamento tendiente a convertir las cooperativas de crédito en cooperativas agrícolas de servicios varios. Considero que, al contrario, lejos de construir un error, estaba encaminada a promover el desarrollo integral de las áreas rurales mediante la organización de empresas cooperativas de las que el campesino obtendría no sólo el crédito adecuado y barato, sino los demás servicios indispensables para el pleno aprovechamiento de su producción; servicios que, por otra parte, ya estaban contemplados dentro de los objetivos de las cooperativas de crédito, de manera que no se trataba de una novedad sino de una mejor articulación de los instrumentos empleados para resolver, aunque fuera parcialmente, las ingentes necesidades del pequeño productor.

No es posible juzgar la eficiencia del programa de organización de cooperativas agrícolas ni, mucho menos, valorar sus resultados, ya que el Departamento no tuvo oportunidad de poner en marcha su plan de acción, porque, cuando se preparaba para hacerlo, sobrevino su clausura precedida de más de un año de hospitalidad e intervenciones arbitrarias de parte de gobierno central. Pero el plan no se había improvisado sino era fruto de la experiencia adquirida y de estudios que se realizaron sobre las recomendaciones contenidas en un informe presentado por el Jefe del Departamento en 1949, en el cual se puso de manifiesto que los resultados de las cooperativas hasta entonces, demostraban que el crédito por sí solo no basta y que la asistencia al agricultor queda incompleta si no se ponen a su alcance, al mismo tiempo que los medios directos de producción, los demás elementos indispensables para el mejor aprovechamiento del futuro de su trabajo.

El informe descansa en el hecho de que las cooperativas no nacen del capricho de sus organizadores, sino de las necesidades comunes que se trata de satisfacer mejor por el esfuerzo de todos; y señala cinco necesidades básicas que prevalecen en el agro, como son: Necesidad de crédito agrícola; necesidad de aprovisionamiento; necesidad de colocación de los productos en el mercado; necesidad de industrialización de los productos; y necesidad de educación.

Se plantea también el informe la conveniencia de que todas estas necesidades fueran atendidas por una sola cooperativa de servicios varios y no por cooperativas especializadas, argumentándose que la falta de educación de los socios dificultaba la organización de una cooperativa y, con mayor razón, la de cinco; que la falta de administradores capaces obligaba a reclutar para una sola empresa a los pocos elementos de que se podía disponer; que los gastos de gestión por los diferentes servicios son menores en conjunto a la suma de los pagados separadamente por servicio y que la unidad administrativa permite

pagar mejores sueldos al personal administrativo; que la falta de capital suficiente para la especialización, obliga a la concentración del capital en una sola empresa, sin que los socios tengan que hacer aportaciones a varias; que en la cooperativa única se logra una mejor articulación de los servicios y se evita la competencia inter-cooperativa.

Es interesante el análisis de las necesidades indicadas porque nos pone de manifiesto que el planteamiento no ha perdido actualidad sino que, por el contrario, se ha tomado en cuenta en la reestructuración del movimiento cooperativo agrícola, como se desprende de las consideraciones que siguen:

Necesidad de crédito agrícola

No es necesario repetir las motivaciones que tuvo el DFC para iniciar sus actividades con la organización de cooperativas de crédito, reconocido éste como la necesidad eminente en el área rural, reconocimiento ratificado plenamente en el proyecto de cooperativas múltiples, en las que el crédito sigue siendo el eje o base de sustentación de los demás servicios y fue, precisamente, la experiencia obtenida en este campo la que impulsó el proyecto.

Aparte de la necesidad de crédito, sobre la que ya no es del caso insistir, conviene analizar la función de éste como factor del desarrollo rural, con especial referencia a la participación que corresponde al crédito cooperativo en la política global desarrollista.

Es indudable que los recursos locales que pueden canalizarse por medio de la cooperativa, no tiene el volumen suficiente para incidir, en forma determinante, en los programas de desarrollo; pero, además de la movilización y unificación de esos recursos, por pequeños que sean, la cooperativa puede, y debe servir, para la coordinación de las actividades financieras que correspondan al Estado o que prestan otras entidades nacionales o internacionales.

La coordinación es indispensable, particularmente, en cuanto se refiere a las actividades crediticias del Estado, a efecto de que no se produzcan competencias o interferencias negativas, para lo cual debe principiarse por delimitar el campo de acción de cada sector. Por ejemplo, dejar a las cooperativas la atención de los créditos pequeños y a corto plazo, y al Estado los créditos de largo plazo para la adquisición de tierras o la realización de obras de infraestructura agrícola, como caminos vecinales, vías de entronque con carreteras, etc.

Conviene también, dotar a las cooperativas de mecanismos adecuados que les permitan el aprovechamiento y la movilización integral de los recursos locales para colocarlas en condiciones de desplazar la competencia de la banca privada, en todas aquellas actividades y servicios que su propia naturaleza les permite asumir. En muchas localidades no es raro el caso de que los bancos privados dejen a las cooperativas el riesgo que supone el crédito pequeño, pero, en cambio, captan los depósitos y el ahorro que derivan de los mismos préstamos. La falta de medios de seguridad para la guarda de los depósitos; la carencia de incentivos para estimular el ahorro; la poca garantía de devolución inmediata son, entre otros, los principales factores que impiden que el ahorro, en cualquiera de sus formas, se centralice en la cooperativa en lugar de aumentar las utilidades del sector privado, evitando la oportunidad de proyectar los recursos de la comunidad en beneficio propio.

Es importante considerar que buena parte de las dificultades que se plantean a las cooperativas en el área rural, particularmente a las de crédito, se originan de la diferencia legislativa, ya que la ley regula por igual las situaciones de la ciudad y del campo, sin tener en cuenta las diferencias que en los aspectos económicos, social, político y cultural

existe entre las dos. Por otra parte, determinadas leyes protegen a la empresa privada, protección que no alcanza a las cooperativas, como sucede con las leyes bancarias que proporcionan mayor respaldo a los bancos y a los intereses de los usuarios; además, autorizan operaciones factibles y rentables para la banca privada, pero que las cooperativas no pueden realizar ya sea por falta de capital o por organización deficiente o carencia de dirección, todo lo cual indica la necesidad de una regulación adecuada del crédito rural en la que se contemplen con un criterio estrictamente ajustado a las realidades del medio, todo lo relativo a plazos, garantías, depósitos, encajes, formas contractuales, etc.

Necesidad de aprovisionamiento

El crédito agrícola está destinado, primordialmente, a facilitar al pequeño agricultor la adquisición de los elementos indispensables para la producción. Pero la función pierde eficacia cuando no se proporciona, al mismo tiempo que los recursos para obtenerlos, los elementos mismos en las condiciones más favorables, pues, de lo contrario, buena parte del préstamo se convertirá en utilidades de los intermediarios que comercian con esos artículos.

Cuando los servicios no se prestan por una sola cooperativa, se impone la coordinación entre las cooperativas de crédito y las de aprovisionamiento, con lo cual se aumenta el poder adquisitivo del préstamo; porque, si se concede éste para la compra de insumos y útiles de trabajo, no se aprovecha al máximo si no se distribuyen tales artículos en la forma en que sólo puede hacerlo el esfuerzo colectivo que no persigue finalidades lucrativas.

El Departamento proporcionó herramienta agrícola a algunas cooperativas de crédito, consiguiendo una apreciable reducción de precios en relación con los de los mercados locales, no obstante que las compras se hicieron a importadores de la capital. Si se organizase el servicio de aprovisionamiento mediante la concentración de los recursos de todas las cooperativas, la diferencia en precios sería mucho más significativa.

En la actualidad, como veremos más adelante, existen federaciones de cooperativas que proveen a sus integrantes de determinados artículos, especialmente de abonos, con lo cual se ha iniciado la actividad de atender a las necesidades de aprovisionamiento rural, cuyo desideratum es, no sólo la atención de las necesidades profesionales agrícolas, sino la creación de un sistema de aprovisionamiento total, comprendidas las necesidades de consumo doméstico.

Necesidad de comercialización de los productos

La mayor dificultad con que tropieza el pequeño agrícola, es la de colocar sus productos en el mercado de condiciones favorables.

Antes de la iniciación del crédito rural por las cooperativas y agencias que fundó el Departamento, la comercialización se realizaba por el usurero de la localidad quien, mediante el otorgamiento de préstamo, se aseguraba la entrega de las cosechas o bien por la compra anticipada de las mismas. Actualmente, sin que haya desaparecido del todo esas prácticas tradicionales, quien lucra con la comercialización de los productos es el transportista que opera por su cuenta y compra la producción para venderla directamente en los centros de consumo.

A partir del momento de la venta individualizada de la producción campesina, toda la valorización que puedan obtener los productos corresponde íntegramente a la serie de intermediarios que viven a expensas de esa producción, sin que el productor auténtico participe en lo más mínimo de los beneficios que posteriormente se obtienen. El peque-

ño agricultor compra sus bienes de producción y consumo a precios de menudeo y vende sus productos a precios de mayoreo, lo que determina un desequilibrio entre su poder de compra y el de venta, que sólo puede superarse mediante la cooperativa, que aumenta el valor adquisitivo merced a los servicios de aprovisionamiento y aumenta considerablemente el poder de venta, gracias al mecanismo de las ventas en conjunto.

Para lograr la máxima eficacia en los mecanismos de mercadeo local e internacional, no basta la acción conjunta de las cooperativas por muy significativa y determinante que sea. Es necesario coordinar esa acción con la del sector público para obtener de él inversiones en obras de infraestructura, sobre todo en vías de comunicación eficientes; la organización de sistemas de almacenamiento y transporte; la regulación y control de precios; la legislación protectora; y, en fin, la adopción de todos los instrumentos y medidas tendientes a facilitar el acceso directo a los mercados sin la intervención de intermediarios.

La venta en común de la producción por las cooperativas coordinada con la acción coadyuvante del Estado, beneficia al productor no sólo en cuanto al mejoramiento del precio al evitar que trate con pequeños comerciante, sino asegura, también, la igualdad de precios para los asociados, sin aprovecharse de sus necesidades personales, como lo hacen los intermediarios; facilita la formación de mercados permanente que dan al socio cierta seguridad en la colocación de sus productos; distribuye el riesgo entre todos los asociados; obliga a la clasificación de los productos y a mejorar la calidad de los mismos; da la oportunidad de escoger el momento más indicado para la venta; reduce el costo de los medios de propaganda de los productos y su mejor presentación y embalaje adecuado.

Necesidad de industrialización agrícola

El pequeño productor no tiene acceso a la industria agrícola y vende su producción como materia prima a las empresas industriales poderosas, muchas de ellas pertenecientes a inversionistas extranjeros que han penetrado al amparo del proteccionismo del mercado común centroamericano. Es significativo el hecho de que más del 60% de la producción nacional de trigo corresponde a las cooperativas de pequeños productores; sin embargo, no poseen entre todas un solo molino y entregan su producción de trigo a las industrias particulares que monopolizan su industrialización. Igual sucede con la producción de fruta, cuya conservación, envase y elaboración de jugos está en manos de empresas altamente industrializadas. No hace mucho tiempo que las cooperativas de productores de café instalaron su propio beneficio en vista de lo oneroso que les resultaba recurrir a beneficios privados.

En general, el costo de la industrialización agrícola es muy elevado aunque se trate de industrias elementales; pero el aprovechamiento cooperativo de los pequeños recursos, particularmente cuando se canalizan por las federaciones, ha permitido iniciar, aunque modestamente, el proceso industrial. En todo caso, es necesaria la participación financiera del Estado otorgando créditos adecuados mediante los bancos oficiales y organizando un sistema de incentivos fiscales y medidas proteccionistas para estimular la producción y la industrialización de los productor. En este aspecto, conviene señalar que las sociedades anónimas protegidas por las leyes de fomento industrial, han gozado de privilegios muchos mayores que los concedidos a las cooperativas, y que no fue sino recientemente que la nueva ley establece un régimen de protección industrial en su artículo 63 que dice: “El Estado otorgará a las cooperativas los beneficios del régimen de incentivos fiscales al desarrollo industrial cuando los soliciten, en igualdad de condiciones que las empresas que clasifiquen conforme a la legislación vigente”.

Necesidad de Educación

La base del éxito de la cooperativa es la educación, cuya importancia se acentúa en área rural por el índice elevado de analfabetismo y la concurrencia de lenguas autóctonas que obligan a realizar una campaña intensa que comprenda, no sólo lo relativo a la educación en general, sino todos los aspectos relacionados con la formación profesional del campesino, su capacitación para participar en las decisiones comunes en forma responsable, su preparación técnica para actuar eficientemente en los cargos administrativos.

Es innegable que una campaña educativa de tal magnitud no puede ser desarrollada por el esfuerzo cooperativo únicamente; por lo que es indispensable el auxilio de otras entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, debidamente coordinadas para la aplicación de los programas educativos de largo alcance.

Panorama actual del cooperativismo de crédito

Después del período de receso principia de nuevo el movimiento cooperativo a desenvolverse, sobre todo, en el terreno del crédito rural promovido, como ya vimos, por diferentes organizaciones nacionales e internacionales y el propio impulso de los sectores interesados, sin que el Estado haya tenido en esa época una participación significativa. Posteriormente, a falta de un organismo rector que desarrolle una política unificada y coordinada, cuando interviene el sector público lo hace mediante una acción dispersa que, aún en la actualidad en tanto se llega a la unificación que propugnan la nueva ley, se distribuye entre diversas organizaciones estatales, como son los Ministerio de Trabajo, de Economía, de Agricultura y de Educación, la Dirección General de Servicios Agrícolas, el Instituto de Comercialización Agrícola, el Instituto Nacional Forestal, el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas, la Empresa de Desarrollo y Fomento del Petén, el Programa de Desarrollo de la Comunidad. La Coordinadora de Cooperativas de la Presidencia, la Superintendencia de Bancos, el Consejo Nacional de Planificación Económica. No obstante la falta de coordinación apuntada, y posiblemente por la influencia unificadora que, a no dudarlo, han ejercido las federaciones, a finales de 1975 funcionaban legalmente reconocidas 478 cooperativas de las cuales el 46% eran agrícolas. 32% de ahorro y crédito, 14% de consumo, 4% de artesanía y pequeña industria y 4% de vivienda; posteriormente comienzan a aparecer otros tipos de cooperativas especializadas, como las de transporte, de pesca, etc.

A pesar de que en el cuadro anterior aparece solamente un 32% correspondiente a las cooperativas de crédito, el servicio de crédito y, predominantemente, de crédito rural, ocupa más del 50% del movimiento cooperativo porque la mayor parte de las cooperativas agrícolas también cuentan con asistencia crediticia para sus asociados, lo que demuestra que la necesidad de obtener préstamos adecuados y baratos en el área rural, ha sido la que mayor impulso ha dado al desenvolvimiento de la cooperación.

La Federación de Cooperativas de Crédito.

La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC), se construyó el 27 de noviembre de 1963 integrada por cinco cooperativas de área rural y una urbana de la capital. Sus estatutos aprobados el 23 de marzo de 1965. La Federación fue reconocida como una cooperativa de segundo grado, con personalidad jurídica propia, con domicilio en la ciudad de Guatemala y facultad de operación en todo el territorio de la República.

La Federación estimula los lazos de unión entre todas las cooperativas de ahorro y crédito afiliadas, asume la representación de las mismas, así como la promoción y organización de nuevas cooperativas. Dentro de las funciones que desarrolla en beneficio del sector rural se destacan las siguientes: Prestar asistencia técnica, educativa y legal a las cooperativas afiliadas y a los grupos precooperativos o en proceso de organización que lo soliciten; establecer programas de seguros, finanzas, créditos, suministros y otros servicios; y realizar cualquier actividad necesaria para el beneficio de sus integrantes.

Es importante en el desenvolvimiento de la FENACOAC, la colaboración que desde 1964 ha prestado el Programa conjunto de "Credit Union National Association" y la Agencia Internacional para el Desarrollo, bajo el patrocinio de la Alianza para el Progreso, Programa con el cual se suscribió en enero de 1970 un contrato de financiamiento en forma decreciente por cinco años, tiempo durante el cual se calculaba que la Federación alcanzaría su equilibrio financiero con recursos propios.

Para atender mejor las demandas de los afiliados, se ha reorganizado en varias oportunidades la estructura administrativa, que hoy aparece como empresa de servicios técnicamente establecida, operando en forma representativa, sobre los principios de solidaridad, ayuda mutua, cooperación y democracia.

La Federación, inicialmente, estimuló la organización de cooperativas en puntos claves del área rural, llegándose a promover el establecimiento de cooperativas en municipio que permiten un efecto demostrativo por su ubicación, así como su expansión por medio de sucursales en otras poblaciones, con lo cual evitan los largos y costosos trámites exigidos por la Administración Pública para la formación de cada cooperativa. Por otra parte, las sucursales favorecen el aprovechamiento de servicios, personal administrativos, comités de educación y, en general, de todos los organismos que ya se encuentran formados en la cooperativa central.

El crecimiento de las cooperativas afiliadas a FENOCOAC, cuya acción se ha extendido a casi todos los departamentos de la República, demuestra la eficacia de su organización: De las seis cooperativas fundadoras se pasa a veintinueve en 1966; a ochenta con cuarenta y nueve sucursales en 1972 y en setiembre de 1978 el número se eleva a noventa y tres. Sin embargo, cabe hacer la observación de que en el año 1975, de 152 cooperativas de ahorro y crédito solamente 86 estaban afiliadas a la Federación, mientras que 66 permanecían independientes.

El crecimiento del número de asociados en las cooperativas afiliadas, incrementando no sólo por el aumento de cooperativas sino también por el de sucursales, es notable: 4.905 asociados en 1966; 31.682 en 1972; y 90.000 a setiembre de 1978. Este incremento refleja la convicción de las comunidades de que sólo por la cooperación se logra la superación social, económica y cultural de las personas y de la colectividad.

El capital y el ahorro son factores determinantes para el desarrollo, por lo que FENACOAC ha orientado sus programas de educación a estimular los hábitos de trabajo y de ahorro de sus asociados, a efectos de lograr el autofinanciamiento de las cooperativas. La capitalización en las cooperativas por aportaciones pagadas, excluyendo las reservas de capital, era de Q. 71.543 en 1966; de Q. 1.456.679 en 1972, año en que las reservas de capital ascendían a Q. 57.773; en setiembre de 1978, el monto de las aportaciones era de Q. 8.500.000.

La acumulación de préstamos concedidos por las cooperativas a sus afiliados se ha incrementado en proporción a la acumulación de recursos propios y a la asistencia cre-

diticia proporcionada por la Federación. En el año 1966 ascendía a Q. 155.589; en 1972, a Q. 4.193.633; y en setiembre de 1978, a Q. 32.500.000.

Los asociados de las cooperativas han ido adquiriendo el hábito de abrir cuentas de ahorro. En el año 1973, estas ascendían a la cantidad de Q. 245.000; Q. 1.908.000 en 1977; y Q. 2.570.000 en setiembre de 1978.

Organización de FENACOAC

La Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro, Crédito y Servicios Varios, está organizada como cooperativa de segundo grado e integrada por todas las afiliadas de primer grado. El poder soberano de la Federación reside en la Asamblea General, constituida por delegados de las cooperativas federales. De la Asamblea deriva en orden jerárquico el Consejo de Administración compuesto por una representación de las cooperativas, cuyo número es variable de acuerdo al número de afiliados por cada una de las zonas geográficas en que opera la Federación, para lo que antes de la Asamblea General, se realizan Asambleas Zonales. Actualmente, el Consejo está integrado por nueve miembros. Dentro de los órganos superiores está el Comité Ejecutivo, que es la autoridad que resuelve en nombre y por delegación del Consejo de Administración todos los negocios que le son sometidos periódicamente. La función del Comité se justifica por la extensión geográfica en que se encuentran los diversos delegados del Consejo, y en esta forma se agiliza la gestión, confiada en tres directivos que son los que se mantienen vinculados permanentemente con la dirección.

El control, evaluación, supervisión y fiscalización de las operaciones de la Federación, corresponde a la Comisión de Vigilancia la cual ejerce sus funciones en forma permanente, manteniendo relaciones directas con la Superintendencia de Bancos, organismo encargado de la fiscalización de todas las cooperativas de cualquier tipo, a excepción de las agrícolas y pecuarias que corresponden al Ministro de Agricultura.

La Gerencia, ejecutora de las disposiciones y acuerdos del Consejo de Administración y del Poder Ejecutivo, es servida a tiempo completo por un profesional con experiencia en administración y organización de instituciones cooperativas. La Gerencia, además de las funciones administrativas inherentes a su cargo, es el órgano de comunicación con las cooperativas afiliadas y el coordinador de todos los trabajos que se realizan por las diversas dependencias y cuenta con un Asistente quien es la vez el Director del Departamento de Financiamiento y Servicios.

El Departamento de Financiamiento y Servicios proporciona asistencia en los rubros siguientes:

- a) **Financiamiento:** El Departamento realiza el trámite y análisis de los créditos que otorga FENACOAC. Además de los requisitos corrientemente exigidos para los préstamos, como capacidad de pago, declaraciones patrimoniales, garantías, plazos, tasas de interés, establece normas especiales, como son: Destino preferente para producción, capital de trabajo, instalaciones, maquinaria, herramienta y equipo para las cooperativas; el monto de los créditos no puede exceder del 10% del capital de operaciones de la Federación ni de cinco veces el patrimonio de la cooperativa solicitante; capitalización automática a la Federación no menor del 5% de cada préstamo; no se puede otorgar préstamos a una cooperativa que tenga más del 10% de morosidad.

- b) **Suministros:** Las cooperativas pueden proveerse de equipo de oficina, mobiliario, máquinas, papelería y útiles que la Federación adquiere al mayoreo o importa directamente con exoneración de impuestos, para suministrarlos a las cooperativas.
- c) **Provisión de insumos:** La federación proporciona fertilizantes e insecticidas a las cooperativas, para distribuir entre sus afiliados, la mayoría pequeños productores agropecuarios, quienes obtienen atención inmediata, crédito oportuno, fórmulas adecuadas y precio favorable.

La provisión de fertilizantes se inició en 1971, año en que se contrató un total de 60.000 quintales, con un valor de negociación aproximado de Q. 300.000.00.

- d) **Programas de Previsión:** Para la autoprotección y estímulo de las cooperativas, la Federación ha creado un seguro colectivo que, en caso de muerte de algún asociado, cubre a la cooperativa el valor del préstamo y los intereses que el afiliado tuviere a su fallecimiento; y a los herederos del fallecido puede reconocerles hasta el 200% adicional al total de los ahorros que hubiere acumulado en la cooperativo, sea en aportaciones o en depósitos de ahorro corriente.

La Federación también estableció el sistema de finanzas para proteger el efectivo, valores y bienes de las cooperativas contra toda clase de siniestros, infidelidad de empleados y funcionario y de terceros en cualquier riesgo.

- e) **Transportes:** Aunque la Federación no ha establecido un sistema de transportes propio, presta el servicio a las cooperativas que lo solicitan contratando con empresas en condiciones favorables.
- f) **Asistencia técnica:** La Federación mantiene contacto permanente con los dirigentes y responsables de las cooperativas y les presta la asistencia técnica requerida para su política de financiamiento y servicios complementarios.

Otro de los Departamentos importante de la Federación es el de Extensión, encargado de la promoción, asesoría y orientación de las cooperativas, colaborando con sus diversos organismos, ya en las Asambleas Generales, ya con los Consejos de Administración, Comités de Crédito y Educación, Comisiones de Vigilancia, Gerencias y personal administrativo. Dentro de sus funciones principales están las de orientar a las cooperativas en sus planes de inversión, de recuperación, de controles de morosidad, arreglos físicos de oficinas y Auditoría interna.

El Departamento de Educación, tiene a su cargo la programación y realización de las actividades educativas y de capacitación de directivos, personal administrativo y grupos seleccionados para tareas específicas de educación y divulgación. Los métodos y medios que emplea el Departamento para la realización de sus actividades son, principalmente, charlas y conferencias, círculos de estudio, equipos audiovisuales, cine, trabajo en grupo, ejercicio práctico, etc.

El Departamento de Planificación y Proyectos, que busca la aplicación de técnicas avanzadas de administración, capta las necesidades de los cooperadores y de las cooperativas; elabora los proyectos con base en informaciones, estadísticas, contactos con proveedores, distribuidores y consumidores e instituciones públicas y privadas; e impulsa la realización de los proyectos planificándoles de manera que sean autofinanciables y tiendan objetivamente a la obtención de sus finalidades.

La organización y actividades de la FENACOAC sumariamente expuestas nos indican un rápido crecimiento en relación al tiempo que tiene de fundada y el papel decisivo que está desempeñado en el área del crédito rural, a pesar de que ha tropezado con no pocos obstáculos como el índice de alta morosidad que, como se expresa en un informe de la Comisión de Vigilancia, “deteriora la imagen de la Federación ante los organismos de financiamiento nacionales e internacionales”. Sin embargo, es de esperarse la superación de esos escollos para que pueda realizar plenamente sus objetivos, proyectados hacia la consolidación de una fuente de crédito permanente para el pequeño agricultor marginado del crédito bancario; la creación de una red de servicios para el pequeño y mediano agricultor que sea controlada por ellos mismos; la contribución a la economía nacional en el aumento de la producción, la productividad y la justa distribución de los beneficios; que participen activa y responsablemente en el desarrollo nacional.

Los datos anteriores han sido tomados de los siguientes documentos y publicaciones:

1. “COOPERATIVAS EN GUATEMALA Y LA PARTICIPACION DEL POBRE RURAL EN SU PROPIO DESARROLLO”, publicado por FENACOAC en febrero 1978.

2. “CONDICIONES PARA LOGRAR LA EFICIENCIA EN EL SECTOR COOPERATIVO Y CONTRIBUIR AL DESARROLLO NACIONAL”. Conferencia dictada por el Lic. Rocael García Alvarez, Gerente de FENACOAC –septiembre 30 –1977.

3. “EL MOVIMIENTO DE AHORRO Y CREDITO: UNA EXPERIENCIA DE CREDITO RURAL EN GUATEMALA” FENACOAC.

4. “PASADO, PRESENTE Y FUTURO DE FENACOAC” En su noveno aniversario –1963-1972.

5. XIV ASAMBLEA ORDINARIA ANUAL (Memoria de Labores 1977). Ediciones FENACOAC.

6. “EDUCCACION 78”. Ediciones FENACOAC.

7. Publicaciones periódicas.