

POLÍTICA DE CRÉDITO COOPERATIVO *

MARCO ANTONIO DURÁN

SE ha hablado con frecuencia de la asociación cooperativa como fórmula para lograr dos objetivos principales, a saber: 1) la resolución de los problemas de la muy pequeña agricultura por medio de la aglutinación de varias pequeñas empresas agrícolas a fin de integrar una entidad económicamente más fuerte que la suma de las pequeñas economías aisladas que se asocian y 2) la constitución de un instrumental adecuado para que, actuando como intermediario, ayude a hacer llegar al muy pequeño agricultor el crédito necesario. Probablemente esta asociación cooperativa es por ahora la fórmula más perfecta para esos intentos. Al tratar sobre este aspecto de organización para el crédito y para la más correcta explotación de la tierra poseída, habré de referirme casi exclusivamente a la experiencia mexicana, que dura ya más de un cuarto de siglo. Es interesante analizar acuciosamente este problema por ser la base de una organización ramificada del crédito agrícola capaz de afrontar los problemas del financiamiento integral de la agricultura fincada en la pequeña propiedad.

A consecuencia de las evidentes características peculiares del crédito agrícola, que se acentúan cuando los usuarios del crédito son más pequeños y más numerosos, como es el caso de la agricultura mexicana con panorama de subdivisión de la tierra, desde los primeros momentos de nuestra reforma agraria se preconizó el sistema cooperativo de organización de los agricultores. La única realización que al respecto se ha logrado emana de la primera Ley de Crédito Agrícola, ha sido conservada en las siguientes y ha llegado a ser base de la organización del crédito oficial en el país.

* Conferencia dictada en el Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, México, junio de 1953.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Se trata de la sociedad local de crédito agrícola que es, en principio, cooperativa para el crédito y tiene capacidad legal para ejercer todos los actos cooperativos que el agricultor aislado de escasa fuerza económica es incapaz de llevar a cabo sin el recurso de la asociación. Esta organización cooperativa de los pequeños agricultores y ejidatarios responde estrictamente a las teorías básicas correspondientes a una reforma agraria como la nuestra. A un panorama de pequeñas propiedades y pequeños agricultores ejidales corresponde estrictamente la organización cooperativa.

La organización en sociedades locales de crédito agrícola de ejidatarios y pequeños propietarios está encargada a los dos bancos de crédito agrícola oficiales —el Ejidal y el Agrícola y Ganadero— y las cifras representativas de esta actividad, hasta 1950, son las siguientes:

	<i>Núm. de sociedades locales</i>	<i>Núm. de agricultores asociados</i>
Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A.	1,395	43,447
Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A.	6,814	511,120

Desde el punto de vista estrictamente cuantitativo, las cifras anteriores indican que, a pesar de los decisivos anhelos legales de promover una organización cooperativa en grande escala, los resultados son aún escasos, ya que solamente están organizados poco más del 25% de los ejidatarios y probablemente el 6% de los pequeños agricultores cuya condición exige esta clase de asociación.

La sociedad local de crédito agrícola, cuya concepción es impecable desde el punto de vista legal, y que además de ser de esencia cooperativa, constituye una institución auxiliar del crédito agrícola, todavía no ha podido llegar en la práctica, salvo rarísimas excepciones, al perfeccionamiento cooperativo, y como institución auxiliar de crédito ha tenido resultados menos que medianos. Pue-

CRÉDITO COOPERATIVO

de afirmarse, sin temor a error, que la mayoría de las sociedades de crédito agrícola sólo han existido en las actas constitutivas y en la serie de papeles que es necesario manufacturar para su vida legal; su estructura interna ha sido débil y poco eficaz. Y entonces nos encontramos con una tremenda contradicción entre una teoría impecable y una práctica de escaso éxito. La teoría sigue siendo buena. Nadie puede concebir la organización de pequeños agricultores y ejidatarios sin el recurso de la asociación cooperativa. Nadie puede concebir un crédito agrícola económico y ágil sin la colaboración de los mismos pequeños agricultores asociados y, sin embargo, en estricta verdad, el crédito agrícola, tal como se ha practicado hasta ahora, ha sido operado en apariencia a través de estas organizaciones auxiliares y en la práctica directamente con cada uno de los miembros de ellas, con las complicaciones y dificultades consecuentes a esa situación.

El eje alrededor del cual gira la organización cooperativa para el crédito es la responsabilidad solidaria y mancomunada del grupo societario, que robustece las garantías que cada uno de sus componentes pueda otorgar aisladamente y aumenta, en consecuencia, la capacidad de crédito, la solvencia colectiva. Esa responsabilidad solidaria y mancomunada ha constituido un problema de difícil solución, más por la falta de eficacia y tino en la aplicación de este principio, que por la dificultad real para aplicarla, tanto más cuanto que la organización inicial de las sociedades locales de crédito agrícola ha sido siempre viciosa y esos pecados originales impiden que este tipo de organizaciones, ya no digamos vayan escalando los más difíciles aspectos de la organización cooperativa, sino que solamente en forma parcial han servido como modestos instrumentos del crédito, que es su tarea primaria.

Mucho se ha hablado de esto. Los defectos de la cooperación en el crédito agrícola son ampliamente conocidos, pero me temo que muy mal interpretados. Se atribuye a la falta de preparación del agricultor el fracaso parcial de estas organizaciones. Debo confesar

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

que, a pesar del énfasis puesto en las anteriores palabras, sí han tenido una utilidad limitada, pero muy lejana de lo que de ellas se esperaba. Me recuerda esto alguna discusión que oí desde las aulas acerca de la cooperación, discusión que llegaba a un círculo vicioso: para practicar los actos cooperativos se necesita una educación cooperativa y para obtener esa educación cooperativa hay necesidad de haber practicado los actos cooperativos. ¿Por dónde, pues, hay que empezar? Aunque a mi juicio esto es sofisticado, no deja de tener un significado profundo, ya que este planteamiento académico del problema lleva directamente a pensar que es en el propio agricultor que va a asociarse donde se encuentran las dificultades principales; pero mi experiencia personal me indica que, si bien es cierto que hay algo de eso, las causas de fracaso están constituídas casi siempre por factores externos a la organización cooperativa y ajenos al agricultor asociado, ya que no es solamente el agricultor quien actúa, sino también la entidad gubernamental que promueve esa organización, y si esa entidad gubernamental, de tipo superior, no comprende el problema cooperativo, malamente podrá guiar a los agricultores en una actividad en cuya comprensión tiene grandes confusiones.

Voy más allá, extendiéndome quizá en este asunto más de lo necesario por considerarlo de importancia básica y porque personalmente he sido y sigo siendo partidario de la organización cooperativa, a pesar de los fracasos que me ha tocado ver, alentado por los pocos éxitos de los cuales también he sido espectador y a veces actor. La raigambre del problema llega hasta la ley misma que, apartándose de un conocimiento sociológico claro de la realidad rural, ha llegado a las hipérboles inaceptables de considerar que la organización cooperativa debe ser general y de imponerla como condición estricta para conceder el crédito agrícola. Es decir, para la formación de las cooperativas de esta índole ha habido y sigue habiendo presión oficial y legal, de arriba a abajo, que obliga a que se formen aunque el agricultor interesado tenga poca o nin-

CRÉDITO COOPERATIVO

guna voluntad para asociarse, ya sea por desconfianza o por incomprensión iniciales. La inmensa mayoría de las sociedades locales de crédito agrícola se ha formado por mandato legal y por mandato oficial, no por la voluntad libremente expresada de sus componentes. En esto considero que existe el mayor vicio de origen. Una cooperativa no puede concebirse razonablemente sino como la expresión libre y democrática de la voluntad de sus componentes. Si una cooperativa se fabrica por orden superior, llegará indudablemente a tener existencia legal; pero jamás funcionará en forma adecuada. Y si no fuera porque cualquier tratadista en materia de cooperativas pone siempre un gran énfasis en el origen democrático que deben tener esta clase de organizaciones, la simple experiencia mexicana ha proporcionado demostraciones prácticas indiscutibles de lo que antes se ha afirmado.

Pasemos al segundo pecado original, emanado de factores externos a esta clase de organizaciones. La cooperativa para el crédito organizada por mandato superior es casi siempre promovida más con el ánimo de cumplir una regla legal que con el conocimiento claro y preciso de la teoría cooperativa por parte del funcionario que esto ejecuta. Consecuencia: en la formación de cooperativas agrícolas y de crédito, en gran número, se ha incidido y reincidido en el error de agrupar individuos de capacidades económicas muy disímolas. Por lo que respecta a pequeños propietarios, encontramos agrupados en la misma organización a individuos que poseen explotaciones, pongamos por caso, de 100 hectáreas de tierras de riego y con créditos que se cuentan cuando menos por varias decenas de miles de pesos, junto a individuos con una modesta parcela de 10 hectáreas, cuyos créditos no llegan a una decena de miles de pesos. Si la ligazón fundamental de los cooperativistas es la responsabilidad solidaria y mancomunada, salta inmediatamente a la vista la situación de desequilibrio que ocasiona una organización planteada en esta forma. ¿Cómo puede un pequeño agricultor solidarizarse y hacer frente mancomunadamente a cualquier falla en el

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

pago del crédito, cuando los grandes agricultores a él asociados constituyen un riesgo que, cuando se registra, es imposible que sea afrontado por sus modestos recursos? Es un caso claro en que el pez grande se come al chico. En los ejidos no hay este problema, ya que la uniformidad de la parcela ejidal evita este desequilibrio; pero la pequeña propiedad existe en más del 50% de las sociedades locales de crédito en funcionamiento actual y esto ha sido la causa de la liquidación final de un importante número de estas agrupaciones.

Lo anterior lleva a otra consideración relativa a la exigencia oficial y legal, impuesta casi generalmente, a fin de estimular el crédito cooperativo, de no conceder el crédito si no existe la organización cooperativa que vengo analizando. El crédito al agricultor aislado está previsto en la ley, pero rodeado de tales limitaciones y dificultades, que lo hace difícil y de escasa amplitud. En los últimos años el Banco Nacional de Crédito Agrícola ha atenuado la exigencia de la organización cooperativa de los más grandes agricultores. Así, de 175 clientes individuales que existían en 1946, en 1950 existían 2,754. Esto nos lleva a afirmar que, si bien es cierto que la teoría cooperativa es impecable, no es posible aceptar que tenga la universalidad en su aplicación que la ley le atribuye. Cuanto más pequeño sea un agricultor, más necesita la organización cooperativa. Pero a medida que la explotación agrícola crezca, va siendo menos necesaria esta organización, hasta llegar un momento en que el agricultor aislado puede tener plena vida económica, sin necesidad de asociarse con los demás, ya que por sí solo es sujeto de crédito aceptable y puede desenvolverse aisladamente en todos los aspectos económicos en que no pueda hacerlo el agricultor más modesto. Quiere decir esto que muchos, muchísimos de los agricultores de cierta categoría a quienes se les obligó a formar parte de las sociedades locales de crédito agrícola no tenían por qué pertenecer a ellas y podían haberse desenvuelto airosamente como sujetos de crédito de la banca oficial o de la banca privada. Al incluir-

CRÉDITO COOPERATIVO

los en las sociedades cooperativas destinadas, como vengo diciendo, al agricultor más modesto, no fueron sino un factor de disolución, gracias a esa hipérbole cooperativa que ha prevalecido en la mente de legisladores y funcionarios desde hace tanto tiempo.

Independientemente de que los agricultores asociados con diferentes categorías económicas fácilmente entran en pugna entre sí, se registra el fenómeno de que los más poderosos acaparan los puestos directivos de la sociedad y la manejan siempre en favor de sus intereses personales, vedando así a los más pequeños los beneficios de la agrupación que, teóricamente, deberían ser iguales para todos y que en la práctica lo son para la minoría más poderosa y mejor preparada.

Estas cooperativas organizadas con estos vicios de origen dan lugar a que la administración de las mismas, que exige una plena armonía entre sus componentes y una acción conjunta equilibrada, no pueda lograr esa armonía ni ese equilibrio. Entonces las entidades vigilantes de esta organización, que son los bancos oficiales de crédito, tienen que intervenir en esta administración, que debería ser ejecutada por los mismos agricultores, y se termina por el triste resultado de que la agrupación desaparece en la práctica, aunque subsista en la teoría, y el crédito individual que la rehuyó se convierte en el sistema constante, disfrazado de crédito cooperativo.

En el ejido pasa algo análogo. La falta de preparación de los ejidatarios hace que sus primeros pasos en la cooperación sean necesariamente torpes, tanto más cuanto que no hay quien los instruya, salvo raras excepciones, en las diferentes fases de esta administración, y entonces la deficiencia inicial se eterniza y como consecuencia viene la intervención directa del banco respectivo, sustituyendo con sus funcionarios todas las acciones que corresponden a la cooperativa y dejando a ésta relegada a la categoría de aparato legal, sin importancia práctica.

Se ha hablado muchas veces de la tendencia individualista del campesino que es un obstáculo para la cooperativa. Puede ser

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

que exista esa tendencia individualista, pero también es cierto que el más lerdo de los agricultores, si en una organización de esta naturaleza ve beneficios y ventajas, llegará a entusiasmarse por su agrupación y cooperará para su robustecimiento. Si la acción interventora oficial fuera cosa transitoria, de carácter educativo, que tendiera a la preparación necesaria de los hombres para ejercer estas funciones y que, poco a poco, según la categoría cultural de cada grupo de hombres, fuera dejando en sus manos los diversos aspectos que al principio no pueden atacar por razones de su torpeza inicial, en un plazo corto o largo, se llegaría a la plenitud en el funcionamiento de estas unidades; pero este intervencionismo, donde quiera que ha existido, se perpetúa y entonces el agricultor no tiene ningún estímulo para buscar la madurez de su sociedad cooperativa y presenta una actitud pasiva, una de cuyas consecuencias es que lo que se proyectó para aliviar las arduas tareas del crédito agrícola, se convierta en una carga pesadísima para los bancos, que no solamente no tienen la cooperación esperada, sino que tienen que substituir los actos atribuibles a esa cooperación.

Para aprender a nadar, hay necesidad de lanzarse al agua. Así, para llegar a una capacidad cooperativa, hay necesidad de que los cooperativistas practiquen la cooperación. Si se les veda ésta, la cooperación es imposible. Toda la digresión anterior no lleva otro objeto que demostrar que las fallas de la cooperación agrícola se deben más a influencias externas al grupo organizado en cooperativa que a los agricultores en sí, puesto que cualesquiera que sean las limitaciones que ellos tengan, la educación apropiada, el cariño a este problema y las grandes perspectivas que para la economía agrícola tiene su resolución, bastarían para sacar adelante este empeño, tanto más cuanto que en el agricultor existe siempre el instinto de la cooperación, a pesar de su individualismo. El agricultor por sí solo y sin influencia extraña se agrupa con los demás para actos de beneficio común, casi siempre transitorios pero que indican su tendencia cooperativa. Para esas agrupaciones transitorias

CRÉDITO COOPERATIVO

hay siempre un motivo y un interés. Para la cooperativa permanente, en sus grandes aspectos, hay también motivo e interés; pero si el motivo no lo comprende el agricultor y el interés se nulifica con actos desacertados, la cooperación no existirá.

Y siendo de origen externo las causas letales de la cooperativa, se llega a la conclusión clara y precisa de que, más que en los agricultores, el defecto ha estado en los hombres que desde planos superiores han promovido esa cooperación. Si se toman en cuenta, con ánimo sereno, las altas finalidades de una reforma agraria; los graves problemas que ella implica y que es deber nacional resolver; la esencia clara de los problemas económicos del crédito y del pequeño agricultor; las características sociológicas y humanas de cada grupo de agricultores y el medio político y económico en que se vive, se puede llegar a unas cuantas reglas elementales cuya observancia llevará más lejos que el intervencionismo desmedido y poco atinado. Tales reglas elementales se pueden resumir como sigue:

- a)* la cooperativa agrícola y de crédito debe nacer de la libre voluntad de los agricultores;
- b)* la cooperativa agrícola y de crédito debe asociar solamente a individuos de análoga capacidad económica;
- c)* el agricultor que no quiera o no deba asociarse en sociedad local de crédito agrícola debe ser tratado, por lo que al crédito se refiera, como cliente individual;
- d)* los actos administrativos de la cooperativa deben de ser confiados a los dirigentes de cada sociedad, democráticamente designados, y no sustituir sus funciones. La intervención de funcionarios dirigentes debe ser de asesoría y no de sustitución de funciones.
- e)* debe promoverse y exigirse una muy cuidadosa preparación de los hombres que guíen y vigilen el desarrollo cooperativo;
- f)* el interés por la asociación cooperativa nace de los resultados positivos de ella obtenidos. Lograr esos resultados es el mayor incentivo para que se extienda esta organización.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO

Con estas sencillas condiciones la cooperativa irá hasta donde puede llegar y se resolverán no solamente problemas de crédito, sino de producción, de intensificación agrícola, de consumo, de comercio de productos agrícolas, etc. Sin embargo, es necesario hacer resaltar un hecho más que dificulta la evolución cooperativa y es que las sociedades locales de crédito agrícola nacen sin capital propio, lo que trae como consecuencia una debilidad financiera inicial, que ofrece serias resistencias para ser superada. Y no puede ser de otra manera, ya que si la necesidad de cooperación se limita a los agricultores más modestos, lógicamente se debe aceptar que no es posible, dada su casi nula capacidad actual de capitalización, que aporten un capital inicial. No obstante esto, la necesidad de capital propio es indudable y éste, de acuerdo con la ley puede formarse; pero su integración, de acuerdo con las normas legales y con las posibilidades prácticas, que están de acuerdo con la capacidad media de los agricultores asociados, es asaz lenta. Se ha establecido que los pequeños agricultores aporten un pequeño por ciento de sus cosechas anuales. Esto significa muchos años de capitalización para llegar siquiera a contar con un fondo igual a sus operaciones medias de avío, que permita financiarlas sin ayuda extraña; pero antes de que se llegue a esa cifra hay una serie de quebrantos y contratiempos que hacen que se eternice ese lapso de capitalización, sin que se llegue al objetivo propuesto. Por otra parte, la situación antes descrita de las sociedades locales de crédito agrícola hace que haya poco o ningún entusiasmo para la constitución de este capital, llamado en la ley "fondo social" y que tiene también características de fondo de reserva, tanto más cuanto que el manejo de esos fondos sociales en penosa formación no ha dado los beneficios que de ellos pudieran esperarse, puesto que la misma ley y las disposiciones administrativas establecen cortapisas y limitaciones para su manejo que inhiben al agricultor para usar convenientemente de un capital que es de su propiedad.

La misma ley establece una condición inaceptable para cual-

CRÉDITO COOPERATIVO

quier agricultor, diciendo que cuando se disuelve una local de crédito agrícola, el fondo social no se devolverá a los miembros de la sociedad, sino que quedará a beneficio de una nueva sociedad que se forme en el lugar o será retenido por el banco para la formación de un fondo de garantía para el seguro agrícola. Esto es indudablemente injusto. Aparte de que los beneficios que los agricultores reciben de su fondo social son muy limitados, la probabilidad de perder esta aportación nulifica cualquier entusiasmo. La probabilidad de esta pérdida se atenúa por el hecho de que, al liquidarse una sociedad, se aplica este fondo al pago de sus adeudos sin que, en consecuencia, haya sido posible formar a base de esto el citado fondo de garantía para el seguro agrícola. Por otra parte, si este capital tiene características también de fondo de reserva, su utilidad sería mejor si sirviese para que la sociedad, en caso dado, afrontase la responsabilidad solidaria y mancomunada, sin molestar a cada uno de los socios con aportaciones odiosas y forzadas para este fin, ya que un fondo de reserva de una agrupación de esta naturaleza es precisamente para hacer frente a contingencias.

Así podrían citarse otros aspectos de importancia quizá secundaria, que tienen como común denominador esa falta de tino en la dirección cooperativa. Considero que una mayor comprensión de este tipo de organizaciones y un sentimiento más humano en su manejo pueden hacerlas florecer y, además, convertirlas en auténticas organizaciones auxiliares del crédito agrícola, aliviando así la tarea de los bancos nacionales; y puede permitirles escalar los diversos aspectos cooperativos, que lleven a la práctica lo que la teoría tanto ha preconizado en beneficio del pequeño agricultor que necesita forzosamente este apoyo societario.