

# **El informe del Banco Mundial y de la F. A. O. y las Cooperativas del campo**

POR

**PEDRO RIVERO TORRE**

Escasamente cuatro páginas ocupa el apartado dedicado a las Cooperativas por la misión conjunta del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en la edición que de su informe sobre el desarrollo de la agricultura en España ha realizado el Servicio de Publicaciones del Ministerio de Hacienda. En algunos otros capítulos se hacen referencias a determinados tipos de Cooperativas, pero, en sus aspectos institucionales y estructurales genéricos, es únicamente en este apartado donde se trata de ellos.

A nuestro juicio, el comentario sobre el informe de la misión exige que se establezcan algunas consideraciones previas que nos sitúen respecto al carácter del mismo y, fundamentalmente, estas consideraciones hacen referencia a dos extremos:

a) La misión conjunta vino a España a petición del Gobierno español y con el objeto de presentar recomendaciones encaminadas a ayudar al Gobierno en la formulación de la política a seguir con respecto a los principales aspectos de la agricultura y a la ejecución de dicha política, según se señala en el prólogo de la citada edición del informe.

b) La economía española y, por tanto, el sector agrario como parte integrante de ella, está embarcada en un plan de desarrollo que es, a la vez, económico y social y que posee el carácter de vinculante para el Sector Público e indicativo para la iniciativa privada.

Estas dos circunstancias anteriores indican claramente que el Gobierno español solicitó a los organismos internacionales un análisis de la situación agraria que permitiera establecer claramente las directrices de política agraria que sirvieran de base para la continuación del desarrollo económico-social del Sector en el Segundo Plan de Desarrollo, puesto que el informe ter-

minado fue presentado al Gobierno español con fecha de diciembre de 1966, es decir, prácticamente, en el último año del primer plan cuatrienal.

Es de hacer notar también que el título bajo el que se publica el informe no parece ser el más adecuado, por cuanto, según se desprende de la carta de remisión al Ministro de Hacienda español, firmada conjuntamente por el Director General de la FAO y el Presidente del Banco Mundial, no se trata de un informe de ambos organismos sobre la agricultura española, sino del informe de una Comisión de expertos nombrada por dichos organismos, y éstos no hacen suyas «necesariamente» las opiniones de los expertos, según se preocupan de señalar en la referida carta. Claro que, salvada su responsabilidad, en el párrafo siguiente se señala que «seguiremos con gran interés las medidas que adopte el Gobierno español para llevar a efecto las recomendaciones de la misión». Ciertamente, estos dos organismos internacionales es muy difícil que se equivoquen.

Creemos que las consideraciones anteriores resultarán suficientes para darnos cuenta del alcance del informe y, al mismo tiempo, para comprender el verdadero carácter de las conclusiones concretas que más adelante analizamos y que, en el campo concreto de las Cooperativas agrarias a que nos referimos en este trabajo, justifican, o al menos hacen comprensibles, parte de las lagunas que se observan.

Para ordenar de alguna forma el juicio o análisis de las apreciaciones y recomendaciones que el informe hace sobre las Cooperativas, y la validez del mismo a efectos de la formulación de una política agraria coherente con la eficacia precisa para lograr el desarrollo económico-social del sector, separaremos, de un lado, los comentarios sobre los aspectos tratados en el informe y, de otro, las lagunas importantes que, a nuestro juicio, se observan respecto a los fines u objetivos encomendados.

## 1.—ASPECTOS DE LA COOPERACION AGRARIA ESPAÑOLA TRATADOS EN EL INFORME

En síntesis, el informe considera que las Cooperativas «se encuentran en una etapa relativamente temprana de su desarrollo», y que, por ello, «todavía no han podido realizar plenamente sus posibilidades de contribuir al desarrollo agrícola y al bienestar de los agricultores» (punto 45).

Enjuiciado en su conjunto el sector agrario español y habida cuenta de su estado de subdesarrollo, incluso comparativamente a los restantes sectores económicos del país, era lógico suponer que no solamente el sector cooperativo, sino también las demás entidades de carácter mercantil no podrían gozar de una situación pujante en términos económicos. Si a esto añadimos que, en su mayor parte, el sistema cooperativo asocia a la parte menos desarrollada del sector, como son los agricultores medianos y pequeños, encontraremos una razón más para darnos cuenta de que, prescindiendo de análisis económicos profundos, puede llegarse fácilmente a la conclusión de que un sistema cooperativo económicamente potente es incompatible con un sector agrario subdesarrollado.

Sin embargo, las apreciaciones del informe de la misión tienen el valor de que se pronuncian en sentido positivo respecto a las posibilidades futuras del sistema cooperativo en el desarrollo agrario, al reconocer que «todavía» no han alcanzado el grado de madurez económica a que «deben» llegar.

A nuestro juicio, las opiniones del informe son correctas desde el punto de vista puramente económico, pero desde el punto de vista social, el hecho que se señala de que en 1964 existían 7.524 Cooperativas, que asociaban a 1.305.000 agricultores, es decir, más de la tercera parte de la población activa agraria, es prueba de que el sistema cooperativo ha alcanzado ya etapas considerables de madurez social en nuestro país, lo que, a su vez, justifica una preocupación por su desarrollo económico, como base primaria del desarrollo social.

Considera la misión como defectos concretos que frenan el posible desarrollo económico de las Cooperativas, en primer lugar, por su importancia, la falta de coordinación adecuada de sus actividades entre las Cooperativas locales, que actúan en la mayoría de los casos, de forma aislada (punto 37).

Efectivamente, este problema existe y, como también se señala en el punto 38, es causa de la existencia de una estructura funcional débil, que impide que las ayudas oficiales canalizadas hacia el sector obtengan en muchos casos el óptimo de resultados esperados. Sin embargo, el informe no señala las directrices que, a nuestro juicio, deberá seguir la política agraria oficial para contribuir a remediarlo y, por consiguiente, entra en el aspecto de lagunas que el informe posee y de las que nos ocupamos más adelante.

Tanto en las Cajas rurales como en las Cooperativas de ser-

vicios y de transformación o comercialización, la misión hace hincapié sobre el defecto estructural que supone el que la mayoría de ellas sean simples secciones de otras Cooperativas de actividades múltiples. Este defecto es especialmente notable en las Cajas rurales, pues el no poseer personalidad jurídica independiente de la de la Cooperativa a cuyo servicio se crean, supone obstáculos para el manejo del patrimonio independiente y para la realización de las operaciones en las que han de actuar como acreedoras.

Aun cuando suscribimos el aspecto anterior del informe, sin embargo, se apuntan en él soluciones no suficientemente especificadas que pueden dar lugar a incidencias estructurales en el funcionamiento del sistema cooperativo. Se señala que a las Cajas rurales debería separárselas de las Cooperativas generales y permitirles servir a miembros de otras Cooperativas y «a otros individuos». En el primer aspecto, creemos que lo que debe separarse es la sección de crédito de las restantes secciones de las Cooperativas, para dotarle de la personalidad propia independiente, pero, en cuanto a las relaciones directas con las demás Cooperativas, consideramos que la verdadera eficacia de las Cajas rurales estribará no en que cada Cooperativa independiente pueda hacer operaciones con cualquier otra, antes bien, a nuestro juicio, resultará mucho más eficaz el que esta relación entre Cooperativas de distinto ámbito y de distintas zonas o regiones, se lleve a cabo fortaleciendo el actual sistema en su conjunto, es decir, a través de la agrupación de Cooperativas de ámbito local en las Cooperativas de ámbito provincial, y éstas en la Caja rural nacional.

Si se consigue una unión voluntaria, pero eficaz, en esta línea que hemos señalado, se hará posible una especialización de funciones a nivel nacional, una contabilización conjunta de esfuerzos que podrá situar al sistema cooperativo en términos de competitividad con las entidades mercantiles de crédito, una compensación de riesgos por diversificación geográfica de operaciones a través de un entronque común y un saludable trasvase de fondos de zonas deficitarias a zonas excedentarias en circunstancias coyunturales, cosas que difícilmente podrán lograrse a través de actuaciones aisladas de Cooperativas, aunque se les permita mayor campo de actuación, que normalmente no podrán atender por carecer de la potencia y especializaciones necesarias.

En cuanto a la realización de operaciones con quienes no sean

sus socios, en lo que al crédito se refiere, no parece aconsejable en el momento presente, por cuanto uno de los obstáculos del desarrollo agrario ha sido y es el hecho de que, ante el proceso de desarrollo general del país, han aparecido mejores oportunidades comparativas de inversión en otros sectores que en el agrario, y ello ha supuesto que el campo haya sido utilizado por los inversores, en demasiadas ocasiones, más como fuente de depósitos que como destinatario de sus fondos. Estas características se han dado en todas las entidades mercantiles de crédito, y ello ha supuesto evidentemente un drenaje de fondos del sector agrario. Cuando ahora, ante el segundo Plan, al sector agrario se le da carácter prioritario y se observa la necesidad de capitalización como medida indispensable, no sólo para el propio desarrollo del sector, sino también para que pueda continuar el proceso de desarrollo general del país, nos encontramos con que las Cajas rurales son las únicas entidades de crédito que, por las disposiciones legales, solamente pueden efectuar préstamos a sus socios, y éstos han de ser agricultores. Es por ello por lo que, al menos en la situación actual, consideramos que las operaciones de crédito deben quedar restringidas a sus socios (con los trasvases necesarios a través de las Cajas provinciales y de la nacional) ya que esto convierte a las Cajas rurales en el organismo idóneo para, de un lado, frenar el drenaje de fondos del sector agrario y, de otro, canalizar a través de él toda la financiación oficial al sector cooperativo, lo que, a su vez, puede dar a la organización cooperativa, en su conjunto, un instrumento eficaz de desarrollo. En otro caso, los peligros de convertirlas en otro instrumento más que, buscando las mejores oportunidades de inversión, canalice fondos hacia otros sectores, son evidentes.

En cuanto a las Cooperativas de transformación y comercialización, estamos totalmente de acuerdo en la necesidad de vincular mucho más eficientemente al socio a su Cooperativa, haciendo de ella su verdadero órgano de tratamiento de sus producciones y, por tanto, entregando la totalidad de sus producciones a la misma. En otras ocasiones hemos señalado ya que no creemos en el socio cooperativista que solamente defiende y utiliza la Cooperativa en función de las ventajas coyunturales que pueda ofrecerle (por ejemplo, en casos de cosechas excepcionales), pero tampoco creemos en la cooperación incapaz de proporcionarle esas ventajas. Ambos aspectos van íntimamente ligados y el principio de «puerta abierta» no debe permitirse

que se interprete y use como posibilidad de que el socio actúe a su libre albedrío con la Cooperativa, máxime cuando la entidad disfrute de ayudas oficiales para su desarrollo.

El agricultor debe disponer de libertad para entrar en la Cooperativa o salir de ella, pero durante el período en el que esté asociado debe quedar comprometido a hacer de la Cooperativa su órgano único de actividad económica, y en la separación debe quedar sujeto al compromiso del cumplimiento de las obligaciones pendientes, y éstas han de entenderse en su sentido económico más amplio; es decir, la separación de un socio no debe afectar fundamentalmente a la «eficiencia productiva económica» de la empresa, puesto que ello supondría un perjuicio para los restantes socios cuando, por ejemplo, esa separación afecta al óptimo económico de funcionamiento de la entidad, y, en este sentido, la separación debe considerarse como una obligación pendiente para con el resto de los asociados. Una vez más, la libertad individual debe quedar sujeta al bien común y termina donde empiezan los derechos de los restantes individuos que forman el conjunto social, en este caso, la Cooperativa.

No obstante lo anterior, hemos de hacer hincapié en el principio de federación cooperativa cuando tratamos de estas Cooperativas, en el sentido de que las de transformación o comercialización, montadas sobre la suficiente base técnico-económica, deben nacer precisamente de la eficaz asociación de las Cooperativas básicas de producción. La creación de estas Cooperativas como Cooperativas independientes que utilizan las producciones de las Cooperativas de base y pueden efectuar, además, tratamientos de producciones de otras empresas mercantiles o agricultores no socios, lleva el peligro, ya señalado en otros países, de convertirlas en un intermediario más entre el productor y el consumidor, cuando el verdadero espíritu cooperativo preconiza el acercamiento directo del productor al consumidor. La admisión del tratamiento de producciones que no sean de sus socios debe reglamentarse de forma que, sirviendo para regular las variaciones estacionales de producción, permita a la entidad Cooperativa trabajar continuamente con arreglo a la dimensión óptima, pero no debe servir jamás para encubrir actividades mercantiles no cooperativas, que de esta forma disfrutan de los beneficios de apoyo estatal que éste concede al sistema cooperativo por sus específicos fines.

Indudablemente, el fortalecimiento del movimiento coope-

rativo en sus aspectos de Cooperativas de consumo, supondrá efectos beneficiosos para la ordenación de la oferta cooperativa, garantizando un elemento estable de colocación de sus productos y sirviendo de índice de medida de la necesaria especialización productiva.

El punto 46 del informe señala, como medida fundamental para el desarrollo de las Cooperativas agrarias, la necesidad de una reforma de la Ley de 1942, y se dan las orientaciones sobre el sentido en que debe realizarse esa modificación. Con alguna ligera adición, se vuelven a señalar las directrices a que ya hemos aludido y, por tanto, nuestro juicio sobre las mismas, así como el especial cuidado en el tratamiento de algunos de esos aspectos, ha quedado ya expuesto en este comentario.

Se alude también en este punto y en el 47 a la necesidad de revisión de las vinculaciones de las reorganizaciones cooperativas a los distintos departamentos de la Administración. Consideramos completamente acertada la opinión de que ha de establecerse una mayor dependencia del Ministerio de Agricultura y que a éste debe quedar encomendada gran parte de la labor de dotarlas de eficacia a través de las necesarias ayudas técnicas y tutela en las etapas iniciales sobre todo, aunque no exclusivamente, a través del Servicio de Extensión Agraria.

Con lo que no estamos de acuerdo es con que las Cajas rurales deban depender exclusivamente del Ministerio de Hacienda, ya que si las configuramos como los organismos financieros de las Cooperativas del campo, la participación, además, del Ministerio de Agricultura nos parece imprescindible para conseguir una coordinación adecuada de actividades.

Contrariamente a lo que señala el informe, nuestra opinión respecto a la Obra Sindical de Cooperación es que precisamente a ella debe dársele una estructura funcional que permita, no sólo promocionar, conjuntamente con la Administración, la constitución y el adecuado funcionamiento de las Cooperativas, sino que, además, su informe para la constitución de nuevas Cooperativas debe ser imprescindible y debería abarcar, con mayor amplitud que en la actualidad, los aspectos técnicos, económicos y legales del proyecto de constitución presentados, evitando en todo caso la creación de Cooperativas en zonas que puedan resultar de competencia desfavorable para otras ya existentes, o que se constituyan con dimensiones técnico-económicas no rentables o inadecuadas para el ámbito geográfico que piensen

abarcar, etc., promocionando la constitución de aquellas que resulten más convenientes.

Naturalmente que en esta actuación debería ir estrechamente coordinada la actuación de la Obra de Cooperación y del Ministerio de Agricultura, pero la separación de funciones entre ambos, encaminada a un fin común, podría revestir una gran eficacia si se cuenta con los medios instrumentales precisos. Esta actuación no impide ni dificulta la labor de defensa de los intereses de la Cooperativas, que, como señala el informe, debe seguir siendo el objetivo principal de la Obra de Cooperación; pero precisamente esta defensa de intereses de las entidades existentes exige el informe previo a la constitución de nuevas entidades.

Hasta aquí, los aspectos principales tratados en el informe, analizados lo más sucintamente que nos ha sido posible, y con ello pasamos a la segunda parte del trabajo.

## 2) ASPECTOS IMPORTANTES DEL DESARROLLO COOPERATIVO NO TRATADOS EN EL INFORME

Probablemente la laguna más importante que se observa en el informe al tratar de las Cooperativas, y de la que derivan gran parte de las demás que pueden señalarse, estriba en que en todo el capítulo no se habla para nada del desarrollo social agrario.

Esta gran laguna es tanto más importante cuanto que se trata de una misión de expertos formada en parte por la FAO que, como se sabe, es el paladín internacional del desarrollo económico-social agrario en el mundo. Cierto que, como ya hemos señalado, la propia Organización de las Naciones Unidas se cuida de señalar que el informe no contiene necesariamente el punto de vista de la Organización, pero, no obstante, el hecho de que el Gobierno español haya encargado el análisis de unas directrices de política económica para un plan de desarrollo económico-social, debería haber sido suficiente base para que la misión hubiera realizado un estudio de medidas de tipo social que constituyeran, junto con las económicas, las bases generales solicitadas por el Estado español.

Sinceramente opinamos que el organismo internacional ha perdido una baza concreta en su actuación mundial para el desarrollo económico-social del campo. En los informes y con-

clusiones periódicas de sus reuniones hay, además, material suficiente para haber trasladado del plano general al específico de un país los principios que constituyen su bandera ante el mundo.

Naturalmente que de esta omisión salen especialmente perjudicadas las Cooperativas, ya que, para nosotros, la verdadera importancia del cooperativismo estriba en que, siendo un instrumento tan eficaz como cualquier otra fórmula jurídica para el logro del desarrollo económico, es, además, el instrumento ideal para hacerlo compatible con el desarrollo social, sobre todo en lo que respecta a pequeños y medianos agricultores. La verdadera fuerza del sistema cooperativo está no en que pueda sustituir al sistema capitalista, sino en que, haciéndose compatible con él, actúa dentro del mismo y se convierte en el instrumento eficaz para que, a través de la debida promoción estatal, el sistema capitalista puro no camine hacia su propia ruina, como consecuencia del menoscabo del desarrollo social.

En segundo lugar, tampoco establece el informe las líneas de actuación del sector cooperativo en la «agricultura de grupo», pues aunque en los puntos 37 y 38 se alude a problemas de falta de coordinación, se limita a establecer que esto es un defecto del sistema, pero sin especificar las actuaciones concretas para remediarlo. Por otro lado, la gran mayoría de las recomendaciones tienden a la formación de Cooperativas de la adecuada dimensión técnico-económica y funcional, pero éste es sólo un primer aspecto de la agricultura de grupo, y la coordinación a niveles superiores al local o regional no es objeto de especial estudio, siendo esto, a nuestro juicio, un aspecto esencial del desarrollo cooperativo y agrario.

Incluso cuando se recomiendan fórmulas como la referente a que las Cooperativas puedan efectuar operaciones comerciales o productivas con quienes no sean sus socios, no se establecen las directrices adecuadas para que esta fórmula de desarrollo económico no pueda caer en los peligros del subdesarrollo social, señalando la importancia que ha de tener en la representación de las empresas integradas las decisiones del agricultor como persona-socio componente de las mismas y, asimismo, su participación en las fórmulas de reparto de los beneficios y riesgos de la empresa, que, naturalmente, han de sufrir alteraciones si intervienen en las relaciones económicas empresas de naturaleza capitalista, de un lado, y personalista, del otro.

Consecuencia de lo anterior es el hecho de que las recomendaciones al Gobierno español no son suficientes para establecer unas líneas generales de política agraria de desarrollo económico-social, puesto que el informe se limita a señalar una serie de defectos existentes, cuya corrección, como máximo, será capaz de eliminar algunos de los obstáculos que se oponen al buen funcionamiento del sistema; pero, en su proyección futura, no constituyen una línea decidida de actuación que permita contemplar el sistema cooperativo como lo que, a nuestro juicio, debe ser básicamente; es decir, el sistema adecuado de equilibrio que promueva el desarrollo económico a través del social, para aquellos elementos agrarios que, agrupados en las correspondientes unidades económicas de producción, no cuentan en la actualidad con los medios técnicos, económicos y sociales necesarios para que su desenvolvimiento se ajuste, coordinada y equilibradamente, al desarrollo general, y a quienes, al mismo tiempo, un desarrollo puramente capitalista podría situar cada vez en condiciones de inferioridad a medida que se vaya continuando el desarrollo general del país, si no cuentan con el adecuado apoyo económico e instituciones del Gobierno a través de un plan que, precisamente por estas circunstancias, queda plenamente justificado como vinculante para el Sector Público, ya que es la medida indispensable para que pueda resultar indicativo para la iniciativa privada.

En tercer lugar y como orientación necesaria para que los extremos anteriores puedan convertirse en una verdadera política orientadora del desarrollo agrario en el aspecto cooperativo, existe, según nuestro criterio, otra laguna importante en el informe de la misión, y ésta se refiere al hecho de que no se recomienda expresamente que la única viabilidad del desarrollo cooperativo estriba, de un lado, en una decidida política de apoyo estatal, encauzada a través del fortalecimiento, en conjunto, de la pirámide cooperativa considerada como un todo, y no a través de las ayudas a Cooperativas individuales descoordinadamente; y, de otro, en que el Gobierno vigile la concesión de estímulos, con cargo al presupuesto nacional, a aquellas entidades que, no habiendo justificado adecuadamente la carencia de disponibilidades de medios propios, puedan utilizar estas ayudas para establecer una competencia desleal con su actuación frente a las entidades menos desarrolladas actualmente en el sector, pero con posibilidades potenciales amplias de desarrollo futuro.

En el primero de estos dos aspectos es imprescindible que el desarrollo cooperativo se programe conjuntamente y programándolo en dos direcciones; es decir, el plan de ayuda estatal debe partir de un conocimiento de los problemas individuales, locales, regionales y nacionales, por este orden, a través de la elaboración, por los distintos organismos cooperativos a su escala, de un programa de necesidades técnicas, económicas y sociales; posteriormente, coordinando todos los aspectos parciales, deben canalizarse las ayudas y estímulos en sentido inverso, es decir, fortaleciendo decididamente los organismos cooperativos nacionales y provinciales, para que, a través de ellos, se cumpla el plan de desarrollo local e individual de las Cooperativas y queden éstas ligadas a sus organismos representativos de niveles superiores, como los únicos y más adecuados para su desarrollo, de forma mucho más eficaz que a través de simples reformas de la legislación vigente.

Esta actuación lleva implícitas, como premisas esenciales para su eficacia, una vigilancia por parte de la Administración del cumplimiento fiel de los postulados cooperativos y del buen fin de las inversiones y estímulos, por un lado, y, por otro, un amplio programa de formación profesional y educación cooperativa, capaz de romper el defecto estructural más importante que en la hora actual se opone al desarrollo agrario, como es la falta de formación del agricultor, que, al mismo tiempo, es el índice más adecuado del subdesarrollo social e impide hablar de éxitos espectaculares en cualquier aspecto de desarrollo puramente económico; sin embargo, tampoco a este aspecto se refiere el informe de la misión enviada por el Banco Mundial y la FAO.

La actuación, a través de ayudas y estímulos, sobre Cooperativas aisladas sin responder a programas nacionales cooperativos será incapaz, a nuestro juicio, de conseguir un adecuado fortalecimiento del sistema cooperativo y, en consecuencia, tampoco logrará a través de él colocar al agricultor cooperativista en circunstancias de competitividad con el desarrollo de los demás sectores.

En consecuencia, para nosotros, el informe de la misión para España del Banco Mundial y de la FAO, en lo que respecta al sector cooperativo agrario, es más una recopilación de defectos aislados existentes y propuestas concretas para ayudar a remediarlos, en su mayor parte acertadas, que una verdadera orientación al Gobierno español para la elaboración de una política

coherente y coordinada de desarrollo cooperativo agrario dentro del desarrollo general del sector y del país.

Considerado con este alcance, creemos deben tenerse en cuenta las recomendaciones contenidas en dicho informe, pero, al mismo tiempo, la elaboración del II Plan de Desarrollo deberá estudiar por su cuenta toda esa otra serie de aspectos de mayor importancia a los que el informe no se refiere.