

POLITICAS COOPERATIVISTAS DEL
ESTADO COSTARRICENSE
DURANTE LA DECADA DEL 60

FRANCISCO MURILLO D.

Desde la perspectiva metodológica, este tema lo planteamos sobre la base de la consulta a bibliografía específica, a los planes nacionales de desarrollo, a los documentos ideológicos y programas de gobierno de los diferentes partidos políticos, entrevistas a diputados, que representan a distintas agrupaciones políticas.

A partir de esta fuente, revisamos algunos criterios que intentan explicar cómo se han orientado las relaciones entre el cooperativismo y el estado a nivel mundial, para luego, determinar cuáles han sido las políticas cooperativistas establecidas por el estado costarricense.

En esta dirección, Antonio García al referirse a la ubicuidad del movimiento cooperativista expresa:

“Sin embargo, un simple reconocimiento del mundo de hoy conduce a los resultados más sorprendentes: uno primero, es el que la cooperación es la única forma que se ha integrado a todas las formas de la revolución contemporánea, en Oriente y Occidente; uno segundo, es el de que el cooperativismo se ha aplicado en los términos más sistemáticos y masivos precisamente en los países gobernados por partidos comunistas cuyo absolutismo ideológico anterior a la toma del poder los indujo a menospreciar la función de las cooperativas como formas pequeño burguesas del socialismo utópico; uno tercero, es el de que la utilización de estructuras cooperativas en las reformas agrarias de los más grandes o más representativos países del sector socialista del mundo URSS o China, Yugoslavia o Polonia, Bulgaria o Vietnam ha desatado un proceso de

innovaciones y de redificación profundo de los esquemas ortodoxos del colectivismo o socialismo; uno cuarto es el que la revolución comunista al madurar históricamente y al multiplicar los medios de relación económico-cultural con los diversos circuitos de la sociedad contemporánea, ha adoptado la forma de nacional-comunismo, los valores esenciales de la democracia representativa y la cultura tecnocrática de las más modernizadas naciones capitalistas; y uno quinto, se relaciona con las sustanciales transformaciones operadas en la estructura social de los países capitalistas como efecto dialéctico de las nuevas estructuras de cambio (cooperativas, sindicatos, partidos populares) y de la influencia del sector socialista o no capitalista del mundo”¹.

En el congreso sobre relaciones del movimiento cooperativo con el Estado celebrado en Budapest, en 1904, se presentaron tres tendencias, la primera defiende la idea de apoyo estatal, esta tendencia la sostienen los delegados húngaros, rusos y franceses. La segunda tendencia rechaza todo apoyo del Estado, esta posición es defendida por los delegados de Alemania, Austria, Hungría e ingleses. Y, finalmente, una tendencia intermedia, compartida por delegados italianos, daneses y suizos².

Rodrigo Ruiz Solórzano, jefe del Departamento de Fomento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica, presentó en la Conferencia Cooperativa Interamericana, patrocinada por la OEA, UNESCO, FAO y CEPAL, una ponencia titulada *El Estado y las cooperativas*. En este documento expresa:

“Cuatro son las tendencias predominantes

dentro de esta gama de proposiciones u opiniones diversas, las cuales trataremos de resumir bajo los siguientes conceptos:

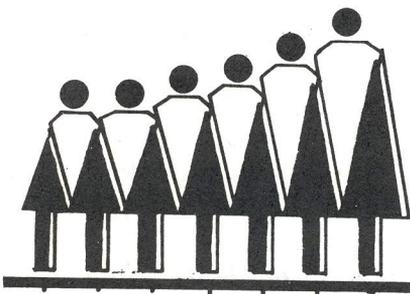
- A- *El Estado fuera del Movimiento Cooperativo.*
- B- *El Estado como Promotor y Director del Movimiento Cooperativo.*
- C- *El Estado y las Cooperativas en un plan de Mutuo Entendimiento.*
- D- *El Estado como Promotor Inicial del Movimiento Cooperativo y éste como responsable de su Desarrollo Ulterior”³.*

Por ser de importancia para nuestro propósito establecer cuáles han sido las políticas cooperativistas del Estado costarricense transcribimos algunos de los argumentos expuestos por Ruiz Solórzano, al explicar cada una de las cuatro tendencias citadas.

A- *El Estado fuera del movimiento cooperativo*

Esta posición tiene su origen en movimientos cooperativos de países en donde éste ha tenido que librar grandes luchas contra el favoritismo oficial, contra una legislación de extracción capitalista, contra el desinterés y el tradicionalismo estatal, contra el Estado burgués carente de sensibilidad social, o en países en donde dicho movimiento ha alcanzado un alto grado de desarrollo por sus propios medios o recursos.

En síntesis los defensores de esta tendencia sostienen que “un cooperativismo libre e independiente” constituye en la realidad actual, lo que podría estimarse como la sociedad ideal del futuro: Una sociedad democrática y creadora, en la cual todas las personas disfrutan de pan, paz y libertad;



cuyo lema es capital sin capitalismo; con una distribución de la riqueza, sin la explotación del hombre por el hombre, o por el Estado; con una filosofía de beneficio al mayor número, igualdad de oportunidades y respeto a la dignidad humana.

Como ventaja fundamental se señala a esta posición la libertad de acción: en lo económico, en el pensamiento, en las decisiones, en el aspecto educativo y en lo legal.

B- *El Estado como promotor y director del movimiento cooperativo*

Esta tendencia es de tipo paternalista, propia del Estado protector y orientador del movimiento. Se presenta básicamente en países en vías de desarrollo con movimientos cooperativos incipientes o inexistentes, en donde ha sido el Estado el único que se ha interesado por promover el desarrollo de las cooperativas o en países con gobiernos de tendencia socialista.

Al apoyar esta posición se argumenta entre otras cosas que:

“...siendo el Estado el gestor de toda la actividad económico-social y el director responsable de su ensanchamiento, no se concibe un buen desarrollo de las cooperativas sin la directa y eficiente ayuda estatal.

Además se afirma que si las cooperativas necesitan para su formación y mejor funcionamiento de una buena Ley de Cooperativas, de facilidades para su financiamiento económico de un organismo que los asesore en su etapa inicial; que se les otorguen algunas exenciones y se les libere de impuestos y que se les supervise durante el desarrollo de sus actividades, no sería posible la existencia de un movimiento fuerte y vigoroso sin ayuda del Estado”.

Algunas de las ventajas que se le apuntan a esta tendencia es poder participar de todos los planes de desarrollo económico y social que el Estado llegue a concebir o realizar.

C- *El Estado y las cooperativas en un plan de mutuo entendimiento*

Esta posición es de tipo intermedio y se origi-

na en los países con un movimiento cooperativo joven y un Estado con ideas renovadas.

Para el autor algunas de las razones que sustentan esta posición son:

1. El Estado moderno viene demostrando gran interés por el desarrollo de los programas sociales, tratando de conseguir por su medio, un mejoramiento de la condición económico-social de los sectores protegidos y una mejor distribución de la riqueza nacional y los servicios públicos.
2. Si el Estado de motu proprio considera indispensable el ofrecer su ayuda a los grupos mayoritarios de la población, hasta llegar a reconocer en las constituciones políticas de varios de los países de América, la obligatoriedad con que él mismo debe hacer el fomento de las cooperativas, no se comprende la razón por la cual el movimiento cooperativo debe aparecer tan estrechamente ligado al Estado, como se ha descrito en la posición B.

Una ventaja de esta tendencia, es, entre otras, la posibilidad de defender en forma directa e inmediata, cualquier política inconveniente que el Estado quiera trazar en contra de los intereses de las cooperativas.

D- El Estado como iniciador del movimiento cooperativo y el propio de su desarrollo ulterior

Esta posición es producto de la idea desarrollada por el gobierno del estado libre asociado de Puerto Rico, que está tratando de ser seguido por otros países de movimiento cooperativo muy nuevos, como Honduras. Esta tendencia plantea que la ayuda del Estado en este caso ha de ser útil y eficaz y no debe imponer condiciones que vayan a estorbar el libre desarrollo de las cooperativas, respetando en todos los casos su completa autonomía, sostiene además que la ayuda del Estado en su etapa inicial, debe ser calculada y precisa: que no falte nada al protegido, pero tampoco que le sobre o le repugne.

Entre las ventajas que se le señalan a esta posición, están las siguientes:

- a. Desarrollo inteligente y armonioso del movimiento cooperativo.
- b. Establecer las mejores relaciones entre el Estado y las cooperativas.

Creemos, que pese al carácter de ubicuidad del movimiento cooperativo, comentado al inicio de este capítulo, resulta difícil determinar cuál de las cuatro tendencias presentadas es la óptima. Es evidente que para determinar esa prioridad, debe tomarse en cuenta el contexto en que se implementa la organización cooperativa.

Desde esta perspectiva, afirmamos que para definir cuál y cómo debe ser la relación del movimiento cooperativo con el Estado, debemos analizar el papel que debería desempeñar el movimiento cooperativista en el desarrollo social-económico de cada país.

Sobre esta base compartimos el criterio de Constantino Pereira cuando expresa:

“No se puede, me parece, hablar del cooperativismo y del papel que debería desempeñar en el desarrollo social y económico de América Latina, sin antes analizar e interpretar las estructuras económicas de una América Latina ajena a ella misma y dependiente, como satélite que es en su conjunto, de un gigantesco sistema comercial e industrial que le dicte normas, le fije precios y le impone condiciones” ⁴.

En suma, pensamos que las relaciones del Estado y las cooperativas, están condicionadas por una serie de condiciones sociales, políticas, económicas y culturales en que se encuentra inserto el movimiento cooperativo.

No obstante, al finalizar este capítulo, intentaremos caracterizar las relaciones del Estado costarricense con el movimiento cooperativista, ubicándolas en alguna de las tendencias estudiadas.

En esta dirección, Rafael Alberto Zúñiga, miembro del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, afirma:

“La intervención del Estado en las sociedades

cooperativas se hace sentir en tres formas diferentes: aprobación, estímulo y control. Las tres desde luego se complementan y debe ser parte de un todo armónico. La aprobación es puesta de manifiesto mediante legislación especial que permita la formación de sociedades cooperativas y que reglamenten su funcionamiento con entera independencia, puesto que fundamentalmente son distintas de las sociedades de tipo comercial” 5.

Según este planteamiento, el Estado costarricense debe jugar un papel impulsor del movimiento cooperativo mediante una legislación que garantice independencia y recursos necesarios, para que el movimiento surja con entera libertad.

En nuestro país, la preocupación por definir e impulsar el movimiento cooperativista nacional se inicia con los planteamientos del Partido Reformista en la década del 20, cuando este partido incluye en el punto tres de su programa de gobierno, el fomento de asociaciones cooperativas 6.

Luego, el Partido Comunista desde su formación ha manifestado su apoyo a la organización de cooperativas agrícolas.

En la década del 40 destaca la participación del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, por su interés en el esclarecimiento ideológico del movimiento cooperativista.

Finalmente, en la administración del doctor Rafael A. Calderón Guardia se aprueba la primera legislación cooperativa (ley N° 641 del 26 de agosto de 1943), que promulga el Código de Trabajo, el cual establece en el capítulo III las normas tendientes a garantizar y regular el funcionamiento del movimiento cooperativo nacional.

El 27 de julio de 1946 se emitió una ley que destinó la suma de 2 millones de colones para organizar una sección de cooperativas en el Banco Nacional de Costa Rica. Por medio de esta misma ley se autorizó al Banco a hacer préstamos a cooperativas agrícolas e industriales.

El 6 de mayo de 1947 se estableció mediante ley N° 861, la Sección de Cooperativas Agrícolas e Industriales, como dependencia del Banco Nacional

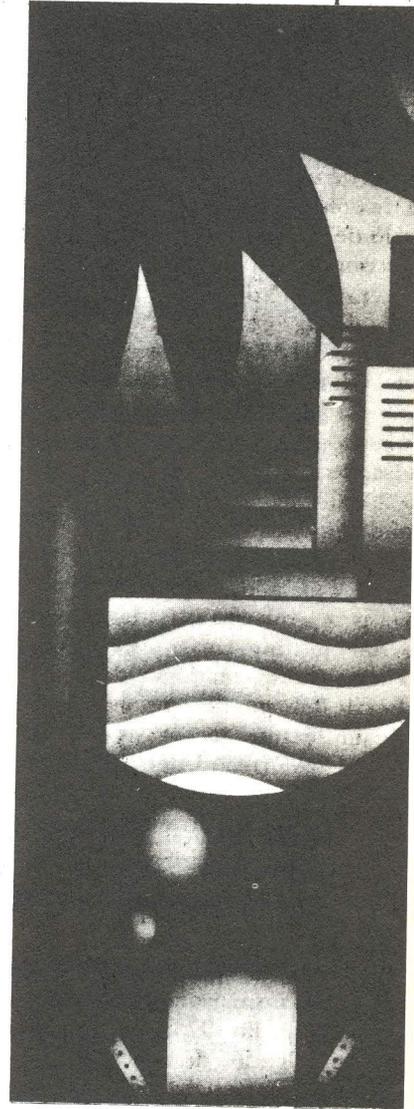
de Costa Rica. A esta sección se le autorizó un monto de ₡ 5.000.000,00 para el fomento de proyectos cooperativos. El 23 de setiembre de 1953, por medio de la ley N° 1644 se transformó la Sección de Cooperativas en Departamento de Cooperativas del Banco Nacional de Costa Rica.

El 21 de abril de 1955, se emite la ley N° 1860, que crea la Oficina de Sindicatos y Cooperativas en el Ministerio de Trabajo, a esta oficina le corresponde la inscripción, supervisión y liquidación de las cooperativas.

En 1958, el Estado impulsa la organización de cooperativas entre pequeños y medianos productores de café, estableciendo facilidades de crédito, con el propósito de hacerle frente a la crisis del sector cafetalero, generada por la baja de precios del producto en el mercado mundial.

Luego a raíz de las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este (Uruguay, 1960) tendente a impulsar la organización cooperativa como alternativa de solución a los problemas económicos de América Latina, el Estado costarricense crea el Instituto de Tierras y Colonización (1962) y desde ahí impulsa la organización de cooperativas de producción en los asentamientos campesinos.

En 1965 se inició un programa conjunto entre CUNA y AID (organismos internacionales) y la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito R.L. (FEDECREDITO) dirigido a fortalecer la organización de cooperativas de ahorro y crédito.



El 3 de agosto de 1967, se fundó el Centro de Capacitación Cooperativa, como dependencia del Banco Nacional de Costa Rica.

La ley N° 4179 del 22 de agosto de 1968 constituye la primera ley de asociaciones cooperativas en Costa Rica.

En 1973 (el 20 de febrero) se emite la ley N° 1585 con el título de Ley de Asociaciones Cooperativas y Creación del Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP). Esta institución asume las funciones del Departamento de Cooperativas. El INFOCOOP cuenta con personería propia y autonomía administrativa y funcional. Tiene como objetivo fundamental fomentar, financiar, divulgar y apoyar el cooperativismo en todos sus niveles.

Esta ley establece además el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOOOP), como un organismo integrado por delegados del sector cooperativo, el CONACOOOP elige a los representantes del movimiento ante la junta directiva del INFOCOOP y dicta normas sobre la política a seguir. Tiene personería jurídica propia con carácter de ente público no estatal a partir de 1982.

Otras leyes emitidas son la N° 15513 de abril de 1974, la N° 6602 del 1° de setiembre de 1981, y la vigente N° 6756 del 7 de mayo de 1982.

Esta última ley establece que el Sistema Bancario Nacional, en su programa de crédito anual, asignará un monto no menor al 10/o del total de su programa de crédito para el financiamiento de las cooperativas de autogestión.

Sobre la base de las leyes emitidas y las fuentes consultadas, estimamos que a partir de la aprobación del Código de Trabajo las políticas cooperativistas del Estado costarricense han estado orientadas a conformar un instrumento jurídico que garantice el funcionamiento del movimiento cooperativo por medio de la creación de instituciones que impulsen, desde la perspectiva oficial, la organización cooperativa, como una alternativa de solución de los problemas económicos y sociales, sobre todo en períodos de crisis.

Estas políticas no establecen un plan de crédito

específico que asegure el desarrollo eficiente del sector cooperativo.

Desde esta perspectiva es válido sostener que en ningún momento el Estado costarricense ha implementado el cooperativismo como una estrategia de desarrollo y que por el contrario lo ha instrumentalizado como un paleativo en los momentos de crisis.

Respecto de este mismo tema, el Estado y las relaciones con el movimiento cooperativo, anotamos los criterios vertidos por los siguientes legisladores:

El diputado Oscar Aguilar Bulgarelli, del Partido Unidad Social Cristiana, expresa:

“El Estado debe ser un promotor, no así su organizador, debe impulsarlas en las colonias o asentamientos campesinos como una verdadera forma de organización que sería una enorme ayuda. Pero además, a las de autogestión se les debe garantizar la asistencia técnica, seguridad de mercado y buen financiamiento”.

Agrega además, que:

“...el cooperativismo se ha convertido en un cooperativismo de Estado, en el sentido de que para formar una cooperativa, hay que ir al INFOCOOP y es éste el que determina las reglas y las condiciones en que debe formarse la nueva cooperativa, condiciones que la mayoría de las veces entorpecen la conformación de éstas, lo cual ha causado una desmotivación en los costarricenses interesados en este tipo de empresa colectiva y en realidad el INFOCOOP lo que ha venido a hacer es para impulsar organizaciones politizadas como él mismo”⁷.

El diputado Rodolfo Navas Alvarado, del Partido Liberación Nacional, afirma:

“Partiendo de la premisa de que el Estado es un instrumento y no un fin en sí mismo, considero que el Estado debe apoyar todas aquellas iniciativas de campesinos y pequeños productores que pretenden participar del modelo

productivo nacional a través del sistema cooperativo. Así, una de las posibilidades es traspasar gradualmente actividades que realiza el Estado en este campo a estas cooperativas (p. ej. CATSA), o realizar programas de redistribución agraria por su medio”⁸.

Por su parte, el diputado Arnoldo Ferreto Segura, del Partido Vanguardia Popular, al explicar cuál debe ser el papel del Estado respecto del cooperativismo agrario, indica: *“Apoyarlo, pero no a las cooperativas que son en realidad sociedades de grandes terratenientes. Créditos a bajo tipo de interés sería en mi opinión la principal ayuda”⁹.*

Finalmente, Guillermo Malavassi Vargas, diputado por el Movimiento Nacional, al referirse a los problemas del cooperativismo agrario, indica:

“La misma cooperación del Estado, aunque suene paradójico, suele ser un factor contraproducente”.

Sobre este asunto explica:

“Los pioneros de Rochdale mostraron cómo es la cosa: desde la necesidad que muerde, de la pobreza, se anima el ingenio, la esperanza, el ansia de trabajar para sacar provecho del tiempo y de los pocos recursos, sabiamente administrados, en beneficio de las familias. Sin esperar casi nada del Estado, ni de los partidos ni mucho menos de las ideologías”¹⁰.

Sobre la base de los criterios expuestos hemos determinado que:

1. La propuesta del legislador Aguilar Bulgarelli, se puede ubicar en la tendencia D, “El Estado como promotor inicial del movimiento cooperativo y éste como responsable de su desarrollo ulterior”, señalada dentro del esquema presentado por Rodrigo Ruiz Solórzano.
2. La opinión del diputado Rodolfo Navas se localiza en la tendencia C, “El Estado y las cooperativas en un plan de mutuo entendimiento”, del mismo esquema.
3. Pese a que la opinión del legislador Ferreto Segura no nos da margen para enmarcarla en

tre alguna de las tendencias citadas, asumimos que por su posición marxista se ubica en la tendencia B, “El Estado como promotor y director del movimiento cooperativista”.

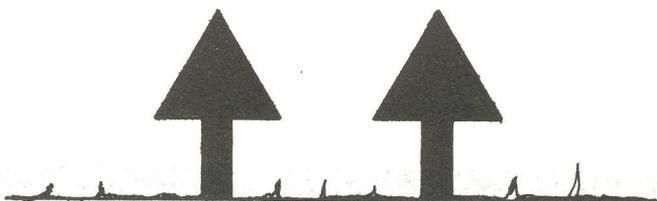
4. La posición del legislador Malavassi Vargas, es evidente y corresponde a la tendencia A, “El Estado fuera del movimiento cooperativo”.

En conclusión, podemos afirmar, que si bien es cierto que las políticas cooperativistas del Estado costarricense han estado orientadas fundamentalmente a ofrecer un instrumento jurídico que garantice el funcionamiento de la organización cooperativa, éstas no contienen un plan de crédito específico para el sector cooperativo.

Es evidente, además, que el desarrollo del movimiento cooperativo nacional ha estado condicionado por la intervención de las instituciones oficiales creadas para el efecto.

En suma, las políticas cooperativistas del Estado costarricense no se han planteado desde la perspectiva de una estrategia de desarrollo y obviamente han estado desarticuladas de los planes de desarrollo propuestos por los gobiernos de turno.

A la luz de lo expuesto, afirmamos que las políticas cooperativistas nacionales hasta mediados de la década del 70 se ubican en la tendencia B, “El Estado como promotor y director del movimiento cooperativo”. Luego, a partir de la segunda mitad de la década antes citada, con el fortalecimiento de los organismos de segundo y tercer grado y el establecimiento del sector cooperativo, como ente autónomo con personería jurídica, el movimiento adquiere mayor autonomía e influencia en la elaboración de su propia política. Sobre esta perspectiva, se puede determinar que actualmente las políticas cooperativistas del Estado costarricense se enmarcan en la tendencia C, “El Estado y las cooperativas en un plan de mutuo entendimiento”, señalada en el esquema Ruiz Solórzano.



NOTAS

1. **García, Antonio.** *Cooperación agraria y estrategias de desarrollo.* Siglo XXI. 2a. edición. Méjico. 1980. p. 10.
2. **Cf. Mladenatz, Gromoslav.** *Historia de las Doctrinas Cooperativas.* Intercoop. Editora Cooperativa Limitada. Buenos Aires. Argentina. 1969. p. 129.
3. **Ruiz Solórzano, Rodrigo.** *El Estado y las cooperativas.* Ponencia.
4. **Pereira, Constantino.** "El papel socio-económico de las cooperativas. . .". En *América Latina. Sindicatos y Cooperativas.* CEDAL. San José. Costa Rica. 1969. p. 13.
5. **Zúñiga, Rafael Alberto.** "La intervención del Estado". En *Surco.* Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales. San José. Costa Rica. Enero, 1943. Año III. N° 31. p. 23.
6. **Cf. De la Cruz, Vladimir.** *Las luchas sociales en Costa Rica.* Editorial Costa Rica. San José. Costa Rica. 1980. p. 142.
7. **Entrevista sobre Cooperativismo Agrario.** 22 de octubre 1984.
8. **Entrevista sobre Cooperativismo Agrario.** 22 de octubre 1984.
9. **Entrevista sobre Cooperativismo Agrario.** 22 de octubre 1984.
10. **Entrevista sobre Cooperativismo Agrario.** 6 de noviembre 1984.

