

3. La legislación cooperativa en Guatemala

Claudia Lucrecia Paredes Castañeda

1. Esbozo histórico de los orígenes y desarrollo de las cooperativas y la legislación de las mismas en Guatemala

1.1 Antecedentes Generales

En Guatemala el cooperativismo tiene un antecedente que se remonta a principios del siglo pasado. Según lo indica el notable y extinto cooperativista Jorge Alfredo Rizzo Alas en el volumen I del plan de desarrollo de la Federación Nacional de Cooperativas de Vivienda FENACOV (página 1: 1978). Desde el punto de vista formal aparece en el año de 1903, con la emisión del decreto ley 630, Ley de las Sociedades Cooperativas. Conforme al texto de dicha ley “Se perseguía el mejoramiento de las condiciones de vida de la clase trabajadora; el desarrollo de las acciones de previsión y ahorro, para prestar a las clases obreras los mayores beneficios, ya que estas agrupaciones persiguen el provecho inmediato de los asociados de los diversos gremios, aumentan la cohesión entre los elementos de la sociedad y contribuyen a la conservación de los pequeños patrimonios”. También disponía que “Las sociedades cooperativas establecidas o que se establecieron en la República, quedan sujetas a dicha ley, así como a las prescripciones de las leyes civiles o mercantiles, según su objeto”.

Por la falta de experiencia en éste tema, la ley de Sociedades Cooperativas que se emite se confunde a las cooperativas con las organizaciones mutualistas y no como una empresa económica como hoy día se conoce.

En 1906 se emite el decreto 669 Ley de Protección de Obreros, que tiene relación con el cooperativismo, porque exige que el pago de indemnizaciones debía establecerse en una caja de cooperativas de socorro. En la práctica no se conoce que tuviera alguna aplicación.

2. Desarrollo y evolución del cooperativismo

Para una mejor comprensión de la evolución histórica legal de las cooperativas en el país, la dividiré en cuatro etapas.

La primera de ellas comprende de 1903 a 1944, en las que no se organizó ninguna Cooperativa, debido a que ésta etapa histórica, se caracterizó en el aspecto político por la existencia de dos largas dictaduras, en las que el control social de parte del aparato estatal jugaba un papel de primer orden en el interior del país, factor éste que es el pivote sobre el que descansan las cooperativas. Por otro lado, la forma de producción conservaba una mayor influencia de tipo feudal y aunado a ello las comunicaciones eran deficientes y una administración estatal centralizada.

Estos aspectos, sin duda no permitieron que la organización de cooperativas encontrara un ambiente propicio para su funcionamiento.

Dentro de las características de tipo formal, también se puede indicar que el 28 de enero de 1903 se emitió el decreto 630 “Ley de las Sociedades Cooperativas” no precisó sus objetivos, características, funciones y estructuras organizativas de las cooperativas y se orientó como ya se indicó como sociedades mutualistas y de ahorro, el cual se derogó por el Decreto Legislativo 643 el 13 de julio de 1949.

Dentro de esa ley establecía varios beneficios para las sociedades cooperativas, dentro de ellas la exención de impuestos de timbres fiscales y papel sellado en sus libros y otros documentos; también existían exenciones sobre caudales, mobiliario y útiles que para su servicio importarán en el extranjero, sobre las ventas de inmuebles, etc.

Existían beneficios tales como que el Gobierno podía vender terrenos baldíos o ejidales a la mitad de su precio o valor, a efectos de construir casas a un mejor precio.

La segunda etapa abarca los años de 1944 a 1954, período éste en que se impulsaron una serie de medidas que pretendían favorecer a la mayoría de habitantes del país.

Específicamente para las cooperativas, el 25 de abril de 1944 se emitió el Decreto No. 93, del Congreso de la República, (Ley del Organismo Ejecutivo), que preceptuó las atribuciones del Ministerio de Economía y Trabajo, indicando que “ el fomento, expansión, asesoramiento y control de los sistemas de crédito, de producción, de consumo de transportes urbanos e inter-departamentales”.

En 1945, con fecha uno de agosto, del año 1945, se emitió el Decreto número 146 en el cual se creó el Departamento de Fomento Cooperativo, como dependencia del Crédito Hipotecario Nacional, pero con absoluta independencia de los demás departamentos y servicios, fijándose los objetivos de la siguiente manera:

- a. Promover la creación y desarrollo de las empresas cooperativas, especialmente las de producción, de consumo, de asistencia social y crédito.
- b. Procurar la creación e incremento de Organizaciones adecuadas para la explotación colectiva de inmuebles rústicos del Estado y tierras ejidales y comunales.
- c. Proporcionar ayuda económica y técnica a las empresas cooperativistas y colectivas; y,
- d. Fomentar la Educación Cooperativa y la difusión de conocimientos técnicos para mejorar la producción y las condiciones de vida de la República.

Posteriormente, el 13 de julio de 1949, se promulgó el Decreto número 643 del Congreso de la República (Ley de Cooperativas). En esta se fijan los principios y se establecen las disposiciones de orden general a que habrían de sujetarse las cooperativas, organizadas en el país, se deroga el decreto número 630, del 28 de enero de 1903.

Esta ley, según Augusto Melgar Rodríguez, en su libro el Movimiento Cooperativo en Guatemala, (páginas 11 y 42: 1976) “Constituye el primer paso dado por el gobierno de Guatemala, para la implantación de una Legislación Cooperativa, que indudablemente deberá complementarse conforme el movimiento cooperativo de la nación fuera desarrollándose”.

Para ese año ya existían 30 cooperativas, de las cuales 17 correspondían a ahorro y crédito, 7 de producción; 4 de consumo; y 2 de vivienda. En el año 1952, además de las indicadas, ya funcionaban 35 cooperativas más destacando el hecho que se diversificó los tipos de cooperativas por actividad; con 1 artesanal; 4 agrícolas; 19 escolares; y se incrementaron 4 de producción y 7 de consumo.

A finales de 1952, se emite por el Congreso de la República el Decreto 1014, cancelando la personalidad jurídica del Departamento de Fomento Cooperativo y sus bienes fueron trasladados al Banco Nacional Agrario de reciente creación lo cual se mantiene hasta junio de 1954, año en el que se terminan los diez años considerados de mayor avance económico y social del país.

La tercera etapa se inicia con el periodo denominado de la contra revolución y el 27 de febrero de 1956, se emite el decreto 560, del Organismo Ejecutivo, el cual establece que la superintendencia de Bancos será la encargada de proporcionar asesoría, vigilancia y control del cooperativismo. Esta institución sustituye en relación con las cooperativas, las funciones que realizaba el departamento de fomento cooperativo.

El 23 de julio de 1959, se autoriza legalmente el traslado de fomento, asesoría, vigilancia y control de las cooperativas agrícolas, al Ministerio de Agricultura y deja a las otras clases de cooperativas, bajo el control de la Superintendencia de Bancos. Fuera de estas disposiciones, puramente legales no hubo en estos seis años de esta etapa hecho de importancia.

La cuarta etapa comprende desde el año mil novecientos sesenta a la fecha. Al inicio del año citado, se puede considerar el verdadero despegue del movimiento cooperativo estimulado como lo indica el documento inédito de la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas (página 6: 1990).

“Junto con la iglesia católica, misiones internacionales y algunos cooperativistas, la alianza para el Progreso, hizo surgir un nuevo movimiento cooperativo en Guatemala, distinto en su contenido y esencia a los intentos anteriores. El gobierno guatemalteco, para tener acceso a los créditos blandos, componente principal de la Alianza, incentivó a

través de sus ministerios la creación y funcionamiento de las cooperativas en las áreas en que antes no se había intentado siquiera otra forma de organización. Las cantidades de dinero que fueron inyectadas al país fueron canalizadas con la condición de formarse en cooperativas”.

Posteriormente el movimiento cooperativo fue estructurando su propio sistema y es así como entre los años 1963 y 1978, se constituyen las diez Federaciones de cooperativas que actualmente funcionan en el país, así como la creación de la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas.

Finalmente el 7 de diciembre de 1978 fue aprobado por el Congreso de la República la Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78), derogando los decretos 643; 1014; 1295 y 1653 del Congreso de la República y el Decreto presidencial 560 al iniciar sus funciones el Instituto Nacional de Cooperativas INACOP.

Actualmente es la ley en vigencia, complementada por su reglamento, el cual fue emitido el 18 de julio de 1979 por acuerdo gubernativo número M de E 7-79. Con la emisión de ésta última ley citada, finaliza el marco legal histórico relacionado con las cooperativas en lo que va del presente siglo, entendiendo que por ser un movimiento formado por la fuerza de la dinámica social en constante desarrollo; la ley que lo regula debe adecuarse al mismo.

Dicha Ley solamente a tenido una reforma hasta la actualidad que es el Decreto No. 47-2001 del Congreso de la República que reformó únicamente los artículos 15 y 16 de la referida ley, en cuanto a que las federaciones son cooperativas de segundo grado, formadas por dos o más cooperativas de primer grado que se dediquen a actividades semejantes y que la Confederación es una cooperativas de tercer grado integrada por dos o más federaciones de una misma actividad económica. Así mismo establece que las confederaciones tendrán carácter de representativas de los sectores a los cuales pertenezcan sus afiliados.

3. Normas constitucionales

La actual Constitución Política de la República, decretada por la Asamblea Nacional Constituyente del 31 de mayo de 1985 y en vigencia desde el 14 de enero de 1988, contempla las cooperativas en dos artículos constitucionales de la siguiente manera. El artículo 67 establece. “Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas. Las tierras de las cooperativas , comunidades indígenas o cualesquiera otra forma de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida.

Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema”.

Por su parte el inciso e) del artículo 119 indica: “Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de las cooperativas, proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria”.

Como puede observarse el movimiento cooperativo tiene un trato indicativo específico en las normas de mayor jerarquía del país, lo cual apuntala el desarrollo alcanzado hasta la fecha.

4. Ubicación del derecho cooperativo en el derecho nacional

Para ubicar la normativa que regula el cooperativismo en Guatemala, se deberá recurrir a la forma mas científica que determina la ubicación normativa de cualesquiera ordenamiento jurídico, y el nuestro no es la excepción. es decir la pirámide Kelseniana que permite visualizar en forma jerárquica la ubicación de la norma.

En ese sentido la de mayor jerarquía, es decir la Constitución Política de la República eleva a las cooperativas a rango constitucional, encontrando dicho precepto en el capítulo II que regula los Derechos Sociales en su sección tercera, que en forma específica al referirse a las comunidades

indígenas en las que prevalece la forma de tenencia de las tierras en cooperativas. Taxativamente indica que gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garantice su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida; lo encontramos también en la sección décima del Régimen económico social, como obligación del Estado, de fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas proporcionándoles la ayuda técnica y financiera necesaria.

Bajo el precepto constitucional referido se crea la regulación específica como norma ordinaria es decir el Decreto 78-82 del Congreso de la República Ley General de Cooperativas, que en su interior regula el nacimiento de las cooperativas al otorgarse este ente estatal la personalidad jurídica correspondiente en virtud de la facultad de emitir las leyes por parte del organismo legislativo, cuya función específica se regula en la Constitución Política de la República en el inciso a) del 171 respectivamente.

Además de otorgar la personalidad jurídica como dije de parte del Instituto Nacional de Cooperativas, la ley regula todo lo concerniente a la naturaleza, principios, funcionamiento, organización y fiscalización de las cooperativas dentro de los grados de ley, regulándolas como asociaciones titulares de una empresa económica al servicio de sus asociados.

Como la ley por ella misma deja vacíos de operatividad, para lograr la eficacia de la misma, se emite de parte del Organismo Ejecutivo el Acuerdo Gubernativo número 7-79 del Presidente de la República, de fecha 17 de julio 1979, el Reglamento de la Ley General de Cooperativas, con lo cual se desarrolla la ley, regulándose en forma específica como lo más importante el procedimiento para liquidar las cooperativas, cuando éstas incurran en causales de disolución.

De lo expuesto se puede establecer que las cooperativas están situadas en su regulación de jerarquía normativa, en toda la escala jerárquica de nuestro ordenamiento, en vista de que partiendo de la Reglamentación, la ley ordinaria y la Constitución Política de la República de Guatemala o viceversa, se puede establecer la importancia que el Estado guatemalteco le otorga a la regulación de las cooperativas. Es de esa manera, pues resulta relevante que se ha creado el fuero de competencia de operatividad

en el país de estas organizaciones, y las entidades gubernamentales que las rigen, por lo que la ubicación dentro del contexto normativo queda establecido como lo indique.

Dentro de la Ley General de Cooperativas se puede observar que las normas que regulan la creación, fomento y fiscalizan de las cooperativas están ubicados dentro del derecho público, mientras la naturaleza de las mismas se ubica dentro del derecho privado, principalmente en lo que se refiere al derecho civil.

5. Relación de las cooperativas con el Estado

La relación de las cooperativas con el Estado considero que debe visualizarse en tres escenarios.

El primero de ellos es el estrictamente legal que como indique incluye la normativa constitucional hasta la parte reglamentaria y el hecho de que para que una cooperativa pueda nacer a la vida jurídica necesita su personalidad jurídica, la cual se obtiene de manera previa con la autorización y aprobación de sus estatutos, actividad en la que participan no solo el ente estatal sino los interesados, los cooperativistas de manera que puede observarse la vinculación de relación entre el Estado y las cooperativas en este aspecto.

El otro escenarios es sin duda el político, puesto que no es casualidad que se centralice el control de las cooperativas, puesto que no debe olvidarse que la normativa deviene de época del conflicto armado interno, donde sin duda estos fueron mecanismos de control político para determinar y visualizar el tipo de organización que al Estado le interesó impulsar; en la época post-conflicto el cooperativismo a jugado un rol político importante en beneficio de las políticas del Estado, pues es común ahora observarlos sentado en la silla discutiendo aspectos macroeconómicos, principalmente los diálogos nacionales, los pactos fiscales sin mencionar la potencialización del alcance de los acuerdos de paz en cuyas platicas también se incorporó al sector de las cooperativas, de manera que la relación establecida no ha sido solo la de recibir sino por el contrario en un fiel de la balanza el aporte político de las cooperativas al Estado no puede haber sido mejor.

El tercero y último escenario, sin duda lo constituye el mejoramiento de carácter social que se observa en las áreas rurales donde las cooperativas son el único elemento de intermediación de las comunidades y el estado, debido a que estas también forman parte de los consejos rurales locales de desarrollo de donde devienen los proyectos que se necesitan en la comunidades en función de la exposición de las propias necesidades, sin menospreciar el apoyo que se otorga a nivel de educación pues la capacitación orienta a los asociados en la necesidad de educar a los hijos como la formula más adecuada de salir del subdesarrollo, es por ello que hoy día no es raro encontrar en la comunidades profesionales de escala media y universitaria respectivamente.

6. Entidades estatales dedicadas a la organización, funcionamiento y control de las cooperativas en los grados de ley en Guatemala

6.1 Organización y funcionamiento del Instituto Nacional de Cooperativas

Nació como una entidad estatal, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio propio y discrecionalidad funcional. El 29 de diciembre de 1978, se publico el Decreto Legislativo No. 82-78 “Ley General de Cooperativas” que crea al Instituto Nacional de Cooperativas INACOP, entidad encargada de impulsar el desarrollo de nuestro país.

Lo que se refiere al Instituto Nacional de Cooperativas, se encuentra regulado en la Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78 del Congreso de la República), en los artículos comprendidos del 31 al 52 de la ley citada.

El artículo treinta y uno indica lo que corresponde a su creación cuya denominación abreviada se identifica como INACOP.

Por su parte el artículo treinta y tres, regula las atribuciones de INACOP y el inciso b). establece proporcionar orientación, asistencia técnica y administrativa a los grupos que tengan el propósito de organizarse en

cooperativa y a las Cooperativas en funcionamiento. Al amparo de ese texto legal, se han intervenido administrativamente algunas cooperativas sin llenar un procedimiento previo, razón por la que debe modificarse, introduciendo en su texto que dicha orientación y asistencia administrativa, debe realizarse pero a solicitud de las cooperativas.

Por aparte, el inciso d) del artículo citado, establece “Impulsar leyes y reglamentos para el mejor desenvolvimiento del cooperativismo y servir de órgano consultivo en dicha materia”.

Esta norma otorga potestad exclusiva al Instituto Público de Impulsar leyes que regulen a las cooperativas. En la búsqueda de una efectiva participación debe introducirse en su texto, la obligación de consultar y discutir con los órganos de representación de las cooperativas, las leyes que en esta materia deben impulsarse, puesto que son estas empresas, las directamente afectadas o beneficiadas por la emisión de leyes que por el conducto respectivo, se hagan llegar al congreso de la República.

En lo que respecta a la organización del INACOP, se establece como órganos superiores, en el artículo treinta y cinco al Consejo Directivo y al Gerente. Estos órganos administrativos superiores, son los comúnmente aceptados para el funcionamiento de cualquier ente, sea este público o privado cuando la administración se realiza con órganos colegiados. Sin embargo en el caso que nos ocupa adolece de algunos defectos, que no permiten un eficaz funcionamiento, debido a los aspectos siguientes.

El artículo treinta y seis establece: “Que el consejo directivo del INACOP, se integra con a). Tres miembros designados por el Presidente de la República, de los cuales uno será el Presidente y b) Dos miembros designados, uno por las cooperativas independientes.

Los miembros del consejo directivo durarán dos años en sus funciones, pudiendo ser designados por un periodo más”.

La designación de los delegados del ejecutivo ante el consejo directivo, condiciona automáticamente a los otros representantes de los sectores del cooperativismo electos democráticamente para poder optar a la presidencia, en vista que imperativamente se establece que uno de los designados por el ejecutivo será el presidente.

Si se toma en consideración, que justamente del consejo directivo emanan las políticas hacia las cooperativas, estas tienen una fuerte carga del gobierno de turno, puesto que en el cuerpo colegiado poseen la mayoría. Lo aseverado es cierto ya que en 1987 se encontraban expedientes engavetados de cooperativas que solicitaban su personalidad jurídica de hasta seis años atrás. Esto cambió durante el gobierno demócrata cristiano que dio más apertura para la organización, durante cinco años se aprobaron más personalidades jurídicas de cooperativas, de las que se habían constituido durante los 30 años anteriores a ese periodo.

Por otro lado, se está condicionado a la probabilidad que el designado como presidente por el ejecutivo conozca y quiera impulsar las cooperativas o únicamente sea el intermediario político para este importante sector de la política de gobierno.

El inciso j) del artículo 41 indica “Corresponde al consejo directivo, nombrar y remover al gerente y aprobar los nombramientos de los jefes de departamento”.

Para estos casos, siempre es nombrada la persona que previamente es concertada por el ejecutivo y se impone con los tres representantes, politizando de esta manera en sacrificio de una posible mejor administración de los órganos superiores de la institución.

Lo anteriormente expuesto puede corregirse en beneficio de una representación democrática y una posible mejor administración conformándolo con 5 miembros de la manera siguiente: dos designados por el ejecutivo; dos miembros designados, uno por las cooperativas federadas; y otro por las cooperativas no federadas, eliminando el término independientes, como lo establece la ley vigente, puesto que la connotación amplia de este vocablo, distorsiona lo que en realidad se quiso expresar en la norma; y uno por las centrales de servicios. Estos una vez constituidos dentro de ellos la persona que fungirá como presidente. Lo anterior permitiría corregir la intervención directa del ejecutivo, en beneficio de posibles mejores políticas para el movimiento cooperativo.

Por otro lado el nombramiento del gerente con esta conformación del

consejo directivo permitirá una calificación más idónea el encargado de la administración y ejecutor de las políticas de este cuerpo colegiado.

7. Inspección general de cooperativas

La inspección General de Cooperativas, es el órgano que por ley ejerce la fiscalización y vigilancia permanente de las cooperativas. Su regulación se encuentra en los artículos del 53 al 60 de la, Ley General de Cooperativas, (Decreto 82-78 del Congreso de la República).

El artículo 54 de la ley citada, establece “El jefe de la Inspección General de Cooperativas, será el inspector general, nombrado por el Presidente de la República”. En este caso al igual que la conformación del consejo directivo del INACOP encontramos la connotación de tipo político en el nombramiento.

Si nos remitimos a la propia ley, que establece en el artículo 53 “La inspección general de Cooperativas, funcionará adscrita al INACOP, con independencia funcional , administrativa y económica”, el texto anterior a criterio del ponente permite que el mismo consejo directivo del INACOP, proponga al ejecutivo una lista de candidatos idóneos dentro de los cuales el Presidente de la República, nombrará al Inspector General; de esta manera existen mayores probabilidades de nombrar profesionales conocedores del movimiento cooperativo . Debiéndose por lo tanto crear la norma correspondiente sobre este aspecto.

Dentro de las atribuciones que contempla la ley actual para la Inspección General, encontramos normas que para la época actual, no tienen relevancia alguna, puesto que su contenido apunta claramente a un control social de parte del estado, que para la década del 80 se hizo evidente principalmente para las organizaciones rurales. A este respecto el artículo 55 en el inciso j) encontramos “Presentar informes sobre los actos de fiscalización de las asociaciones bajo su control al Presidente de la República, así como cualquier otra información confidencial sobre el cumplimiento de sus funciones que fuere solicitado por dicho funcionario”.

Esta información confidencial a la que alude la norma deja espacio para

interpretaciones diversas y no específicas, tal es el objeto de cualquier norma, razón de sobra para eliminar el contenido de este inciso en las futuras modificaciones a la ley general de cooperativas.

Por su parte el artículo 56 que se refiere al costo de la fiscalización indica “Las instituciones sujetas a control de la Inspección General de Cooperativas costearan parcialmente los servicios de fiscalización, pagando

A este una cuota anual que fijará el Inspector General de Cooperativas.

Dicha cuota será calculada en relación a las utilidades netas, según su estado de resultados del cierre del ejercicio anterior”.

Con las diversas modificaciones a las leyes tributarias, hoy día las cooperativas pagan impuestos por todas aquellas operaciones que realicen con terceros. En este caso, resulta contradictorio que la persona jurídica sometida a la fiscalización para corroborar el correcto pago impositivo al estado, tenga por añadidura que sufragar costos para una fiscalización en la que eventualmente pueda como resultado final obtener una sanción. Las razones expuestas evidencian la necesidad de suprimir este aspecto de la norma y por el contrario modificarla como un costo directo del estado, en vista que dentro de los objetivos de la fiscalización está precisamente el del control de la captación impositiva de este importante sector de la economía.

En lo que corresponde a la remoción del Inspector y Sub-inspector General de Cooperativas que se establece en el artículo 58, se establece que corresponde al Presidente de la República.

Las cooperativas, federaciones y confederaciones estarán sujetas a la fiscalización del Estado, el cual la ejercerá a través de la Inspección General de Cooperativas adscrita al Instituto Nacional de Cooperativas.

La fiscalización y vigilancia permanente de las cooperativas, federaciones y confederación de cooperativas, estará como se ha venido indicando a cargo de la Inspección General de Cooperativas, la cual funcionará adscrita al INACOP pero con independencia funcional, administrativa y económica.

8. Régimen y organismos gubernamentales de supervisión y fomento

El régimen por el que se regulan las cooperativas corresponde en todo los casos al Derecho Público en cuanto a el órgano de fomento y de supervisión y de derecho privado en cuanto a su naturaleza y a los negocios tanto a lo interno como hacia lo externo reguladas por leyes ordinarias principalmente el Derecho Civil y Mercantil.

En lo que corresponde a los órganos gubernamentales de fomento y desarrollo puede decirse sin lugar a dudas que se encuentran las cooperativas en un espacio legal propio toda vez que el órgano del Estado de fomento incorpora por Ley dentro del órgano de mayor jerarquía de decisión el Consejo Directivo del INACOP a dos representantes, uno del sector federado y otro del sector no federado cada uno con su respectivo suplente, lo que da la oportunidad de conocer y de impulsar el desarrollo de la cooperativas; a continuación me referiré a dichos órganos.

8.1 Instituto Nacional de Cooperativas INACOP

Esta entidad es creada mediante el Decreto 82-78 del Congreso de la República, que regula no solo la creación del Instituto sino a la vez el procedimiento para creación de las cooperativas, su asistencia en el proceso de constitución y el registro de cooperativas que les otorga la personalidad jurídica para su funcionalidad.

La mencionada institución cuenta hacia lo interno dentro de su organigrama operativo con la Dirección de Fomento y Desarrollo, cuya principal función es prestar la asistencia técnica a las cooperativas en proceso de creación así como el seguimiento correspondiente una vez que las mismas nacen a la vida jurídica, proporcionando asesoría fundamentalmente a los cuadros directivos, haciéndoles saber sus funciones, sus derecho y obligaciones, así como el apoyo en las operaciones de tipo financiero que se realizan con terceros.

Arriba dije que dentro de esta entidad se encuentra un titular y un suplente tanto del sector federado como no federado, sin embargo en la practica se ha observado durante los últimos veinte años que los demás miembros del Consejo Directivo titulares y suplente que nombra el Presidente de

la República generalmente son cooperativistas que a propuesta de la Confederación Guatemalteca de Cooperativas son nombrados para estos puestos de manera que el avance, el apoyo al fomento a las cooperativas se encuentra prácticamente en el ámbito del sector cooperativo. Dicha entidad cuenta también para facilitar el nacimiento de las cooperativas con estatutos uniformes que se han elaborado para utilizarlos de acuerdo al sector en que se desenvolverá la nueva persona jurídica verbigracia artesanales, agrícolas, de vivienda, transporte, ahorro y crédito, etc.

8.2 Inspección General de Cooperativas

La Inspección General de Cooperativas con ya se indico es la institución encargada de fiscalizar a las cooperativas como el ente de supervisión a las misma. Esta de conformidad con la ley es decir el decreto 82-78 Ley General de Cooperativas, se concibió como una entidad adscrita al INACOP pero con independencia funcional, económica y administrativa, esto último para no someterse a los vaivenes políticos propios del Instituto.

Esta independencia funcional determina también según la interpretación normativa la independencia para cumplir su función de fiscalización.

En la practica esta entidad también presta asistencia técnica en materia de controles contables a las cooperativas y proporcionando un sistema uniforme de contabilidad de conformidad con las normas de auditoria generalmente aceptadas se implementa la operatividad de las cooperativas sujetas al control de esta entidad, dicho control consiste en que además de que la contabilidad se encuentre al día y que proporcione los elementos necesarios para la toma de decisiones de los cuadros directivos, se asesora para aquellos pagos de tipo tributaria que deban realizar las cooperativas y para ello se mantiene la coordinación con la entidad encargada en Guatemala de la recaudación tributaria, la Superintendencia de Administración Tributaria.

Es de destacar que esta entidad tiene la facultad de que cuando una cooperativa no llena las condiciones que por ley le son obligatorias puede determinar la liquidación de las mismas o en su defecto diligencia al INACOP para que las cooperativas sean sancionadas de acuerdo a la gravedad de la falta.

De lo anterior se desprende que la funcionalidad de las entidades gubernamentales depende de la exigencia de las cooperativas y en la practica cabe decir que las relaciones pueden catalogarse de fraternales puesto que se tenga conocimiento no ha existido conflictos que puedan catalogarse de gravedad entre estas entidades y las cooperativas.

9. Problemas jurídicos actuales de las Cooperativas

Como preámbulo el análisis y los problemas jurídicos de la Ley General de Cooperativas, es necesario indicar que la misma responde evidentemente al momento histórico que viven los países, de acuerdo a la coyuntura económica política. Este aspecto estuvo condicionado hace menos de un lustro, al enfoque de los modelos económicos este, oeste. Con este contexto, los actores del movimiento cooperativo, aunque con una filosofía propia, no escaparon a la influencia de estas dos corrientes mayoritarias; en efecto, para los exponentes cuya tendencia es social, las cooperativas deben jugar un papel importante para fomentar la propiedad social, entendiendo a esta no como socialización de los medios de producción de manera estatizada, sino más bien una propiedad colectiva, respecto al grupo asociado en las cooperativas, indicando que es el medio para arribar a una verdadera democracia económica.

Por el contrario, los precursores del liberalismo, sostienen que a través de las cooperativas, se procura que la propiedad privada resulte accesible al mayor número posible de personas, y que por lo tanto el sistema económico capitalista subsistirá siempre y los socios de las cooperativas, deben gozar de las ventajas de la libre competencia.

Para el caso de los países latinoamericanos, y Guatemala, no es la excepción hasta finales de la década de los setentas, la intervención del Estado en la economía es más que evidente, iniciándose obras y actividades propias del que hacer de la iniciativa privada tradicional, las cuales se ejecutaron a un alto costo, repercutiendo actualmente, en el endeudamiento interno y externo y en los déficit fiscales acumulados.

Durante esta época caracterizada como se dijo por la expansión del Estado, se emite la, Ley General de Cooperativas, (Decreto 82-78 del Congreso

de la República), razón por la que dentro de su contenido, contiene una serie de normas de control del Estado que no armoniza con la corriente económica actual, caracterizada por la reducción del aparato estatal y a la creación de bloques, compuestos por varios países en la búsqueda de una mayor y mejor expansión comercial.

La Ley General de Cooperativas (Decreto 82-78), por las potestades que le confiere al Instituto Nacional de Cooperativas INACOP y adscrito este a la Inspección General de Cooperativas, pueden eventualmente interferir con el desenvolvimiento interno de las empresas cooperativas.

En efecto, el INACOP a través de su organización interna, tiene presencia e todas las Regiones de la República, por medio de sus regionales y sub-regionales, lo cual le permite ejercer el control necesario para conocer a intervenir en forma directa en las cooperativas localizadas en cada una de las ocho regiones administrativas en que actualmente se encuentra dividido el país.

En las cooperativas que es el caso particular que nos ocupa, esta actividad corresponde realizarla al encargado de la administración, quien posteriormente la somete al Consejo de Administración y por medio de estos finalmente a la Asamblea General, para su aprobación definitiva.

Este procedimiento establecido en las cooperativas y que tiene su origen en lo establecido en el artículo 11, de la Ley General de Cooperativas, que se refiere a los “Estatutos Uniformes”, el que a mi criterio contiene tres dificultades para realizar una efectiva planificación por las siguientes razones:

- a) En las cooperativas agrícolas principalmente, en la planificación interviene los técnicos del Instituto Nacional de Cooperativas, a quienes por instrucción administrativa interna, se le asignan dependiendo de la región a que pertenezcan, determinando número de cooperativas, para proporcionar la asistencia técnica. Aunque existen excepciones, en muchos casos realizan esta actividad vital para las cooperativas como una mera atribución y posteriormente por falta de recursos financieros, no es posible realizar un seguimiento eficiente a lo planificado.

Si se toma en consideración la importancia de la planificación, encontramos de esta forma finalmente que en su ejecución trae como consecuencias resultados no esperados en empresas asociativas.

- b) Como se comentó inicialmente, la eficacia de la planificación se sustenta en el grado de la identificación que se logre, entre quien planifica y quien ejecuta, fundamentación que se pierde en la mayoría de las cooperativas, debido a que por el mandato de los “estatutos uniformes”, generalmente posterior a la aprobación de la planificación y el presupuesto, le siga en el orden de la agenda de la asamblea general, el cambio de las personas en los puestos de dirección lo cual desconecta lo planificado por el consejo de administración saliente respecto a la ejecución que corresponderá a quienes se integren a estos, con las posibles consecuencias negativas en las condiciones financieras de la cooperativa.

Las consideraciones anteriores, inducen a afirmar que siendo las cooperativas empresas privadas, es a sus cuadros directivos y asociados a quienes compete exclusivamente la acción de planificar, y por lo tanto la intervención del instituto Nacional de Cooperativas, debe limitarse a asesorar únicamente a aquellas cooperativas que expresamente lo soliciten.

En efecto el artículo 32, en sus incisos b) y c), otorga al Instituto Nacional de Cooperativas, la potestad de, “promover la organización de cooperativas de los distintos tipos, conforme a las necesidades de los grupos que los soliciten o promueven”; y “proporcionar asistencia técnica y administrativa a los grupos pre- cooperativos y a las cooperativas”.

Con el respaldo de este texto legal, se ha creado una estructura interna que retarda la organización y reconocimiento legal de las cooperativas. Así, un expediente de una cooperativa, es conocida jerárquicamente de la siguiente manera: a) Por el técnico de campo; b) por el jefe sub-regional; c) por el jefe regional; d) por el director de fomento; e) por el director jurídico; f) por el consejo directivo; a partir de ello se considera que las cooperativas han llenado los resultados legales, mediante las revisiones intermedias que para el efecto sufren los expedientes y a partir de esa fecha se remiten al registro de cooperativas para la inscripción correspondiente.

Esta serie de pasos burocráticos, retardan el reconocimiento legal de una cooperativa, con buena suerte de cuatro a seis meses, y en el peor de los casos se han detenido los expedientes por años.

Lo anterior trae como consecuencia el normal desestímulo a la organización y la frustración de los dirigentes y asociado de las cooperativas en formación. Por las razones apuntadas, y siendo que las cooperativas son empresas privadas el Instituto Nacional de Cooperativas, como entidad del Estado, debe limitarse a observar que estas llenen los requisitos legales y cumplir únicamente con la función de registro de cooperativas en la forma en que lo establece el artículo 20 de la ley citada; lo anterior no obstante lo apuntado el actual Instituto Nacional de Cooperativas lo está tratando de resolver a nivel de estructura interna de dicha entidad, con lo cual se han visto en los últimos tres o cuatro años favorecidas las cooperativas al no tener que estancar los expedientes en trámites burocráticos y que se les inscriba como entidades cooperativas cuando llenan los requisitos de ley.

Para el autor citado en los párrafos que anteceden, George R. Terry (página 518: 1970) define la dirección así: “ La relación de don de mando en que una persona o líder influye a otra para trabajar unidas, espontáneamente, en labores relacionadas, para lleva a cabo lo que el líder desea”.

Respecto a la unidad de dirección, puede indicarse con propiedad que en las cooperativas no existe esta, en categoría pura como lo establecen los preceptos administrativos, debido a que en la práctica es compartida por la persona encargada de la administración interna (gerente) y el consejo de administración . Esta situación, retrasa la toma de decisiones cuando existen criterios encontrados entre ambos poderes de dirección.

Por otro lado, si se hace la relación correspondiente con la ley general de Cooperativas, encontramos que el inciso e) del artículo 55 otorga a la Inspección General de Cooperativas la siguiente atribución “ Hacer a las asociaciones bajo su control las sugerencias o recomendaciones que estime convenientes; impartir las instrucciones necesarias para subsanar las deficiencias o irregularidades que se encontraren; y adoptar las medidas que estime convenientes para solucionar y corregir las infracciones que hubieren cometido”.

Con el respaldo de este texto legal, se ha cometido en las cooperativas abusos de poder que en muchas oportunidades finalizan con renunciaciones o remoción de gerentes y cuadros directivos.

Estas interferencias en la dirección de las cooperativas, repercuten negativamente en su desenvolvimiento normal por el desgaste al que muchas veces se ven sometidos sus dirigentes y la toma de decisiones se ve condicionada a factores externos y no a quien compete legítimamente por ser los propietarios de la empresa, quienes al final absorberán las pérdidas con menoscabo de su patrimonio, o bien la obtención de utilidades producto de una adecuada dirección interna.

En el control y fiscalización aspecto éste que constituye la última fase del proceso administrativo y en definitiva establece la verdadera prueba del encargado de cualquier administración para controlar la ejecución y orientar la búsqueda de los resultados deseados.

Para un mejor y fácil control; la administración moderna, introduce dentro de la planificación aspectos de orden cualitativo y cuantitativo con parámetros de evaluación que permiten en un momento determinado controlar y corregir desviaciones a lo propuesto o esfuerzos mal encaminados respecto a los recursos humanos.

El fundamento de esta fase del proceso administrativo puede sintetizarse así: Para cada proyecto si algunas actividades se realizan deficientemente, su resultado sin corrección será deficiente y probablemente siempre seguirán siendo deficientes. Tales son las razones que hacen necesaria la función del control.

Para el caso de las cooperativas, existen dos clases de control definido, uno interno y otro externo. El primero de ellos está incluido en la parte estructural de los puestos de dirección a través de la comisión de vigilancia, la cual se compone por tres asociados electos de la asamblea general.

La función fundamental de ésta comisión, es fiscalizar hacia lo interno las operaciones de tipo contable. Además del trabajo de esta comisión, es común en las cooperativas de segundo y tercer grado la contratación de auditores externos para un mejor control de sus operaciones contables. Por otro lado la comisión de vigilancia controla las actividades de los

demás cuadros directivos y la administración interna en cuanto estas se apeguen a lo aprobado por la asamblea general en cuanto a la ejecución de proyectos se refiere.

El segundo control se ejerce por medio de la Inspección General de Cooperativas. En efecto la ley vigente, establece en el inciso d) del artículo 55, esta facultad al indicar “Revisar regularmente las operaciones de las asociaciones cooperativas, efectuando inspecciones, arqueos y otras verificaciones convenientes, las cuales deberán realizarse por lo menos una vez al año y sin previo aviso”.

El texto legal citado es claro, en cuanto al control que dicha institución debe realizar en las cooperativas: sin embargo según mi criterio existen otras facultades que la ley otorga y que se extralimitan en menoscabo del carácter privado que deben tener las cooperativas. Así el artículo 27 de la Ley General de Cooperativas indica “Adoptar las normas contables que establezca la Inspección General de Cooperativas”. A este respecto debe liberarse a las cooperativas para adoptar sus propios controles, con tal que utilicen los principios de contabilidad generalmente aceptados.

Por otro lado el artículo 55, inciso j) establece: “Presentar informes sobre los aspectos de fiscalización de las asociaciones bajo su control al Presidente de la República así como cualquier otra información confidencial sobre el cumplimiento de sus funciones que le fueran solicitadas pro dicho funcionario”. El texto anterior, extralimita a mi criterio el control sobre las cooperativas. Esto más parece un control social que debe desaparecer como norma legal. En ambos casos comentados, los efectos hacia estas empresas son negativos, en vista que para el primero de ellos implica estar pendiente sobre el cambio del control, dicho control es interno con el respectivo costo financiero que esto implica y por el otro lado un control gubernamental como el que establece el artículo 55 de la Ley General de Cooperativas, el cual provoca desconfianza entre los asociados principalmente en el área rural donde los efectos de la violencia política cobró el mayor número de víctimas.

Este último aspecto se citó a propósito, puesto que es el que más ha apoyado el desarrollo de las cooperativas en país. Aún así, es el que eventualmente podría encontrar más obstáculos si en un momento determinado el

Instituto Nacional de Cooperativas, recurre al cumplimiento de la ley por las razones siguientes. El artículo 64, del Reglamento de la Ley General de Cooperativas, indica “EL INACOP, queda facultado para revisar todos los convenios de ayuda económica y técnica celebrados por personas, instituciones, fundaciones y gobiernos amigos, para ejecutar programas de apoyo al movimiento cooperativo. INACOP, gestionará a donde corresponda la modificación de los convenios vigentes, si fuere necesario, para adecuarlos a la política de desarrollo del movimiento cooperativo”.

Por otro lado, el artículo 53, del citado reglamento indica: “Cualquier persona, entidad o Institución Nacional o Internacional o Internacional, que desee colaborar con el desarrollo del movimiento cooperativo o llevar a cabo programas cooperativos deberá obtener la autorización del INACOP, y este velará por la utilización correcta de los recursos”.

El cumplimiento de ambos artículos del reglamento, obstaculizaría la fluidez del apoyo financiero internacional, con los respectivos efectos negativos, para la ejecución de los proyectos en las cooperativas; normas estas que no contribuyen al desarrollo del movimiento cooperativo y por lo tanto deben desaparecer en una futura reforma.

10. Problemas de la legislación cooperativa desde la perspectiva de género

Considero que en la Ley General de Cooperativas que es la única en esta materia, que actualmente se encuentra vigente en el ordenamiento jurídico guatemalteco, no existen problemas legales para la participación activa de las mujeres dentro de los grupos o asociaciones cooperativas, ni limitaciones de ninguna índole que amenacen o minimicen la participación o los derechos de las mujeres dentro del ámbito cooperativista, ello porque por imperativo constitucional se establece el principio de igualdad y el de iguales derechos y obligaciones civiles y políticas.

La regulación legal lo establece de esa manera sin embargo el grado de dominación que existe a lo largo de la historia de Guatemala hace que en la práctica se visualice de manera distinta, es decir no por normativa

legal sino por el aspecto puramente cultural y de costumbres en las cuales la mujer se encuentra principalmente en el área rural donde su actividad principal es la del hogar en la mayoría de los casos y en trabajos de tipo colateral como las artesanías que no le permiten llevar otro tipo de actividades ni participar en organización alguna, estas limitantes son de tipo económico, sin embargo lo que agrava la situación de la mujer es el comportamiento del varón que convive que no permiten que las mujeres pueda participar en ninguna actividad de esa naturaleza, con tremendos esfuerzos se ha ido logrando la aceptación en estas actividades, prueba de ello es el funcionamiento de los comités nacionales de mujeres cooperativistas que considero puede el espacio de la ventana que se abre para estas actividades, de manera que deben seguirse fortaleciendo en función de la política implementada por la Confederación Guatemalteca de Federaciones Cooperativas, Responsabilidad limitada -CONFECOOP, R.L.-.

11. Proyectos de reforma legal en trámite perspectivas futuras de la legislación Cooperativa

En materia cooperativa no existen actualmente proyectos de ley que contengan reformas a la misma, u otros que pretendan derogar la ley vigente. Lo anterior puede tener su explicación en que el consenso deberá ser el principal acicate para poder modificar la ley debido a que cuando han surgido en otras oportunidades o en otros años intentos por reformar la ley , han adolecido de dicho consenso razón por la cual estos proyectos no han tenido éxito ni el respaldo del movimiento cooperativo como el principal actor y beneficiario de una normativa por lo que siempre finalmente se ha optado por que el proyecto sea engavetado o archivado, independientemente que considero que la actual Ley General de Cooperativas no impide el crecimiento, desarrollo y funcionamiento de las cooperativas, federaciones y confederaciones; pues el actual ordenamiento jurídico guatemalteco vigente en esta materia, hace funcional y viable las actividades que desarrollan las cooperativas dentro de los grados de ley.

Han existido intentos de proponer modificaciones a la ley, no por infuncional sino por el contrario que el grado de desarrollo de algunos sectores ha sido

tan importante que se considera que la ley no regula lo que se pretende pues el grado de tecnología es tan grande pero no contradice la funcionalidad del sector sino por el contrario las entidades del Estado no cuentan con el recurso humano que pueda atender las necesidades que implica la atención de equipo sofisticado de control pero es porque se trata de interpretar la ley en forma restrictiva, pero yo sostengo que en la actualidad por tratarse de beneficios y aplicación de actividades de tipo social, la interpretación debe hacerse en forma extensiva, de allí que lo importante no es reformar la ley sino su reglamento.

De lo expuesto considero que en el futuro cercano no existe ninguna intención de realizar una modificación a la ley de manera relevante.