

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Economía



**Causas que Generan Cartera no Recuperable en la
Banca del Sector Público**

DELIA ISABEL BAUTISTA GONZALEZ

MEXICO, D. F.

1975

MISSISSIPPIAN

T
HD1439
B3
c.1



1080076624

ESCUELA NAL. DE ECONOMIA
DEPTO. DE PASANTES

CLASIFICACION 2257

Fecha de Examen Profesional 10 de Junio no
75

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Economía

**Causas que Generan Cartera no Recuperable
en la Banca del Sector Público**



30-75-05

Z A R II

T E S I S

Que para obtener el título de :
LICENCIADO EN ECONOMIA

p r e s e n t a :

DELIA ISABEL BAUTISTA GONZALEZ



FONDO
TESIS

(76624)

T
HD1439
B3

" Las soluciones al problema actual del campo mexicano deben ser de tipo económico, porque de este orden son sus necesidades; las medidas policíacas no tienen cabida dentro de este marco, porque no resuelven y si agudizan más los problemas; la solución inmediata es: cambiar la estructura institucional que atiende los problemas del campo, para que los principios de la Reforma Agraria tengan plena vigencia y desaparezca la corrupción oficial".

Alvaro de Albornoz

I N D I C E

PROLOGO	1
CAPITULO 1 SITUACION ACTUAL DEL AGRO MEXICANO	4
1.1 Características de la superficie agrícola del país	7
1.2 Fuerza de trabajo y mano de obra ocupada en el campo	12
1.3 Productividad y producción en el campo	17
1.4 Tenencia de la tierra	22
CAPITULO 2 LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO AGROPECUARIO DEL SECTOR PUBLICO	30
2.1 Financiamientos al sector agrícola	31
2.2 Algunos aspectos del crédito agrícola	35
2.3 La banca nacional oficial agropecuaria:	42
a) Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.	42
b) Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V.	49
c) Banco Nacional Agropecuario, S.A.	57
2.4 Recuperabilidad de los créditos ejercidos	66
CAPITULO 3 CAUSAS Y MEDIDAS PARA EVITAR LA GENERACION DE CARTERA VENCIDA	80
3.1 Internas:	81
a) Atribuibles al acreditado	81
b) Atribuibles al acreditante	82
3.2 Externas:	83
a) Ecológicas	83
b) Socioeconómicas	84
c) Institucionales	84
ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES	111
BIBLIOGRAFIA	

P R O L O G O

La investigación y desarrollo del presente tema que tiene por objeto presentarse como trabajo de tesis, se eligió no sólo por su actualidad, sino por el hecho de que en los -- largos años de servicios prestados al Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., he tenido oportunidad de conocer de cerca y en forma directa los problemas que desde el punto de vista del endeudamiento confrontan los agricultores cuando por circunstancias ajenas se ven imposibilitados para cubrir los créditos que les otorga la banca nacional agropecuaria del sector público.

Dadas las características preeminentemente agrícolas de nuestro país y de que su desarrollo depende fundamentalmente del crecimiento de este sector, en el que el 40 % de la población económicamente activa la absorben las actividades primarias, su atraso es perjudicial al país. Estas circunstancias han motivado la necesidad de que el Estado acudiera en -- auxilio de este sector con el objeto de mejorar los niveles de vida. Los esfuerzos del Gobierno se encaminaron a incrementar dicho desarrollo a través de su política crediticia aplicada por la banca oficial -Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. y Banco Nacional Agropecuario, S. A.-, que a la fecha no han tenido la res-

puesta esperada, debido a la serie de problemas que han venido acumulándose en el curso de los años de operación de estas instituciones tales como la descapitalización por la falta de recuperación de los créditos otorgados a dicho sector.

El análisis del presente trabajo se enfoca al estudio de los resultados reales de las operaciones de estas instituciones y no se amplía sobre la organización administrativa y otros aspectos del crédito agrícola, considerando que existen tratados completos al respecto.

En lo que se refiere a las funciones realizadas por estas instituciones, entre otras, se encuentran los aspectos derivados de las operaciones crediticias más difíciles de resolver, como es la falta de recuperación total o parcial de los créditos otorgados que como consecuencia provocan el endeudamiento paulatino y creciente de los agricultores.

Dicho problema se agudizó a tal grado que el Gobierno no tuvo que dar una solución favorable al sector de población de más bajos ingresos y más carencias de nuestro país, el campesino, para ello, dictó medidas que se sintetizan en las declaraciones presidenciales del 26 de enero de 1973, por medio de las cuales se ordenó: "liberar de sus adeudos vencidos acumulados hasta 1971 a ejidatarios y pequeños agricultores generalmente constituidos en Sociedades de Crédito que operan con los Bancos Nacionales de Crédito Ejidal y Agrícola". Se auto-

rizó asimismo al Banco Agrícola, con base en la capacidad de pago de los deudores, castigar adeudos hasta por la cantidad de 800 millones de pesos y al Banco Ejidal para bonificar a los ejidatarios adeudos acumulados hasta 1965 a razón de un 20 % de su importe -cuyo total asciende a 4,750 millones de pesos- por cada ciclo en que se cubran íntegramente y a su vencimiento los créditos recibidos. El Banco Nacional Agropecuario no se incluye en estas disposiciones debido a que la cartera vencida se ha venido estudiando y tratando en el momento de ocurrir los vencimientos de las fechas de pago y generalmente se autorizan nuevos plazos mediante redocumentaciones.

Por último, este trabajo se orienta al estudio de las causas y medidas que deberán seguirse para evitar en lo futuro la formación y acumulación de cartera vencida, procurando sentar las bases de una nueva política para modificar el sistema y actualizar a las instituciones oficiales.

El haber egresado de la Escuela Nacional de Economía es motivo de profunda satisfacción y de reconocimiento a su noble labor docente. Mi gratitud a todos mis maestros, al señor Lic. Felipe Luyando Martínez, al señor Lic. Jonás Núñez Benítez, por la asesoría que me brindó, al señor Lic. Pirio Fernández Lagarrigue, respetable profesionista. A mis hijos Alejandro, Claudia y Eduardo, a quienes afirmo que pueden hacer maravillas con disciplina y fé.

CAPITULO 1
SITUACION ACTUAL DEL AGRO MEXICANO

De acuerdo con su grado de desarrollo, México, forma parte de los países en proceso de desarrollo que confrontan -- grandes problemas entre otros el desempleo y la desigual distribución del ingreso. Si bien, nuestro país ha alcanzado una tasa de crecimiento del 6.4 % anual del producto interno bruto nacional, el empleo no ha crecido al mismo ritmo y los contrastes entre las distintas capas de población y el proceso de pauperización de la misma, no sólo campesina sino urbana, se vuelve creciente.

En nuestro país se tiene actualmente una economía -- mixta en la que predomina la inversión privada y su forma típica, la empresa privada con un grado apreciable de intervención del Estado, en la que el nivel de actividad económica y el volumen de ocupación está determinado conjuntamente por la inversión pública y la inversión privada. Según Kuznets (1), México forma parte de un grupo de países (no comunistas) sub desarrollados que agrupan un total de 1,329.2 millones de habitantes con un producto nacional bruto per cápita de 132 dólares, que representan el 46.1 % de la población mundial, al comparar estas cifras con las que registran los países no comunistas desarrollados que representan el 19.1 % de la población mundial, o sean 551 millones de habitantes que disfrutan de un producto -

(1) Enrique Padilla Aragón. "Desarrollo con Pobreza". Página 7 Editorial Siglo Veinte. 3a. Edición.

nacional bruto per cápita de 1,307 dólares, nos encontramos dentro de la población mundial más pobre.

El Lic. Padilla, nos dice en una de sus obras que "después de 30 años de desarrollo económico, la economía de México ofrece esta perspectiva en los momentos actuales: una tasa de crecimiento del producto nacional bruto con tendencia descendente, que se enfrenta a una tendencia ascendente de la población que condiciona en forma definitiva todo el desarrollo; un crecimiento lento de la agricultura, la ganadería y la minería que por ser los sectores donde se genera el ingreso de casi la mitad de la población, representa el principal obstáculo en el desarrollo, porque el mercado interno no crece al mismo paso que el de la producción industrial. Así tenemos que - la participación relativa de la agricultura, decreció del 12.4% de producto nacional bruto en 1960 al 10.5 % en 1967" (2).

Por su parte el señor Alvaro de Albornoz, nos explica que "el desarrollo agrícola es una condición indispensable del desarrollo económico global. Tres razones fundan esta -- afirmación:

a) El desarrollo de la agricultura permite aumentar la producción alimenticia insuficiente dada la fuerte presión demográfica y, con ello, eliminar la típica inflación, por - inelasticidad de la oferta agrícola, de los países subdesarrollados.

(2) Enrique Padilla Aragón. Obra citada. Páginas 13 y 14.

b) La comercialización de la producción agrícola - permite crear ingresos monetarios que sostendrán el crecimiento industrial.

c) El incremento de la producción alimenticia permitirá satisfacer el incremento de la demanda de bienes de consumo suscitado por la creación de un sector industrial pujante y evitar la inflación. En una palabra, el desarrollo agrícola permite la creación de un fondo de subsistencia para el sector industrial". (3)

De acuerdo con las cifras de los censos de población observamos que, la dedicada a las actividades primarias (agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca) en relación con la fuerza de trabajo representa porcentajes elevados. Para 1930 era del 69.7, para 1940 54.9, para 1950 58.3, para 1960 54.3 y para 1970 39.5 %, lo que demuestra en la estructura productiva y ocupacional de nuestro país que existe un predominio de la agricultura, si se toma en cuenta que la agricultura representa el 90 % de estas actividades.

1.1 CARACTERISTICAS DE LA SUPERFICIE AGRICOLA DEL PAIS

Atenido el país a sus recursos agrícolas las difi-

(3) Alvaro de Albornoz. "Trayectoria y Ritmo del Crecimiento Agrícola". Página 21. Editado por el Instituto Mexicano de Investigaciones Económicas. 1a. Edición.

cultades para su desarrollo económico son mayores. Un país sumamente montañoso como el nuestro, con gran parte de su área situada en la latitud de los grandes desiertos, tiene una baja porción de su territorio susceptible de aprovechamiento agrícola, además de difíciles comunicaciones.

De acuerdo con el censo de 1970 tenemos los siguientes datos:

SUPERFICIE CENSADA POR TIPOS DE TIERRA
CANTIDAD EN HECTAREAS 1970

C o n c e p t o s	Superficie Has.	%
TOTAL CENSADA	144 637 051	100.00
De labor	27 469 189	19.00
De pastos naturales en cerros y llanuras	69 789 360	48.25
De bosques con especies maderables y no maderables	18 478 191	12.77
De tierras incultas productivas	8 412 365	5.82
De otra clase	20 487 946	14.16

Fuente: V Censo Agrícola, Ganadero y Ejidal 1970. Dirección General de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.

Del cuadro anterior se desprende que las tierras de labor representan el 19.0 % del total censado y que pese a que se han incrementado en un 13.3 % en el período de 1960 a 1970, aún son insuficientes para cubrir las demandas alimenticias de la población.

Actualmente la realidad demuestra que nuestra Nación es bastante pobre en dos recursos: el suelo y el agua, íntimamente relacionados entre sí.

Uno de los factores que influye más en la limitación del área agrícola del país es la aridez. En relación con la humedad, la República Mexicana se clasifica en las siguientes zonas:

CLASIFICACION DE LAS TIERRAS SEGUN LA PRECIPITACION PLUVIAL
QUE RECIBEN. SUPERFICIE MILES DE HECTAREAS
1962

Zonas	Cantidad	%	Precipitación media anual
Muy árida	46 370	23.60	Menor de 300 mm.
Arida	39 580	20.14	De 300 a 500 mm.
Semiárida	65 290	33.23	De 500 a 1 000 mm.
Semihúmeda	30 260	15.40	De 1 000 a 1 500 mm.
Húmeda	10 190	5.18	De 1 500 a 2 000 mm.
Muy húmeda	4 810	2.45	De más de 2 000 mm.
T O T A L :	196 500	100.00	

Fuente: César A Castilla: "Aprovechamiento de los Recursos Naturales" Suelo y Agua, Revista de Economía de Agosto 1962. México, D. F.

Del cuadro anterior se desprende que el 77.0 % del territorio nacional forma parte de las zonas áridas, y si de

ellas deducimos los terrenos semiáridos, el porcentaje de -- tierras áridas equivaldría al 43.7 % y el 23.0 % a áreas húmedas y que las absolutamente húmedas (húmedas y muy húmedas) sólo representan el 7.6 %.

Es de tomarse en cuenta con base en estos porcentajes, que el riego es indispensable para efectuar labores agrícolas en un 80 % del territorio nacional, ya que las condiciones pluviométricas son esencialmente pobres e irregulares en la mayoría del extenso territorio que ocupa nuestro país.

"El escurrimiento superficial en la República Mexicana, depende exclusivamente de la precipitación pluvial y de acuerdo con el ciclo hidrológico, el escurrimiento de los -- ríos y arroyos es el resultado de la siguiente fórmula: escurrimiento = volumen llovido - (volumen de infiltración + volumen de evaporación).

Se ha estimado para la República Mexicana un escurrimiento medio anual de 357,257 millones de metros cúbicos; con una buena técnica de riego, este volumen sería suficiente para satisfacer las demandas de agua de los 30 millones de -- hectáreas que se han considerado (como veremos más adelante), susceptibles de utilización agrícola; pero la mala distribución regional de este elemento y factores ajenos al punto de vista técnico, han reducido las posibilidades del aprovechamiento integral de este recurso.

El segundo factor que influye sobre las negativas condiciones del territorio para la agricultura es la peculiar topografía que estructura a México. De los 52.2 millones de hectáreas el 29.6 % son totalmente inadecuadas para el cultivo agrícola, porque son sierras y barrancos. El 33.8% (66.4 millones de hectáreas), sólo pueden aprovecharse agrícola^{mente} mediante costosas obras para controlar la erosión. El 36.6 % del territorio con 72.1 millones de hectáreas son tierras con condiciones topográficas para ser cultivadas. Sin embargo, la mayoría de estas tierras no son susceptibles de ponerse bajo cultivo, por diversas circunstancias, entre las que destacan las siguientes: están situadas en zonas desérticas y no ser posible irrigarlas; tener suelos muy delgados o destruidos, por efecto de la erosión; por ser zonas afectadas por álcali; por tener mal drenaje, estar sujetas a inundaciones o bien por ser áreas ocupadas por lagunas, superficies cubiertas con bosques tropicales en los que hay abundancia de maderas preciosas, por lo que es más conveniente la explotación forestal que ponerlas bajo cultivo, etc.

Otro factor que influye en las precarias condiciones en que se desarrolla nuestra agricultura, es la pobreza intrínseca de algunos de nuestros suelos.

Estos factores limitantes determinan que la superficie agrícola utilizable en el país sólo represente al 15.3 % del territorio total.

De este 15.3 % considerándolo como cien, solamente el 7.7 % no requiere riego, ya que es factible de cultivarse por humedad.

El uso del riego no soluciona totalmente el problema. es tan costoso que casi todo ha tenido que hacerse a base de inversiones públicas de las que no se espera ninguna recuperación directa o a base de créditos oficiales poco recuperables.

De todo lo anterior puede apreciarse que las condiciones naturales no son muy propicias para un desarrollo armónico y acelerado del sector agrícola. Pero de ello se desprende también que debemos actuar con sumo cuidado y tino en todo lo que se refiera a tan importante actividad productiva, planificando su desarrollo y teniendo presente sus relaciones con las demás actividades productivas". (4)

1.2 FUERZA DE TRABAJO Y MANO DE OBRA OCUPADA EN EL CAMPO

Siendo la agricultura tan importante en nuestro país, así como su contribución al desarrollo económico, la fuerza de trabajo para la industria y otros sectores proceden principalmente de la agricultura. El siguiente cuadro nos muestra que a excepción de 1970, más del 50 % de la población se dedica a las actividades primarias:

(4) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Páginas 57, 58 y 59.

POBLACION TOTAL Y FUERZA DE TRABAJO
1930 - 1970

AÑOS CEN-	POBLACION TOTAL	FUERZA DE TRABAJO	%	POB.ECONOMIC. ACTIVA OCUP. EN ACTVS.PRI- MARIAS	% EN REL. FUERZA DE TRABAJO
1930	16 552 722	5 150 667	31.1	3 591 242	69.7
1940	19 653 552	5 858 115	29.8	3 803 030	64.9
1950	25 791 017	8 272 093	32.0	4 823 901	58.3
1960	34 923 129	11 302 280	32.4	6 144 930	54.3
1970	48 225 238	13 909 540	26.7	5 103 519	39.5

Fuente: V Censo de Población. Secretaría de Industria y Comercio
Dirección General de Estadística.

Para 1970 el 39.5 % de la población económicamente activa se dedicó a las actividades primarias y contribuyó con el 11.6 % del producto interno bruto a precios de mercado de 1960, para 1971 con el 11.5 % y para 1972 con el 10.8 % (5), observándose ligeras disminuciones "debido a la baja producción del campo que ha sido continua en los últimos años pues de 1964 a 1972 su crecimiento anual medio fue de sólo 1.5 %, en la primera mitad de 1973 el sector agrícola tuvo un comportamiento desfavorable. Resulta difícil explicar en pocas líneas el origen de tan complejo fenómeno". (6).

El sector agrícola con una población de 4 641 593 que representa el 91.0 % en relación con la población dedicada

(5) Datos tomados del "Informe Anual 1972". Banco de México, S.A.

(6) "Comercio Exterior". La Economía Mexicana en 1973. Pág.4

a las actividades primarias contribuyó en 1970 con el 7.1 % al producto interno bruto a precios del mercado de 1960. En 1971 con el 7.0 % y en 1972 con el 6.4 %.

El siguiente cuadro nos muestra cómo se encuentra distribuida la fuerza de trabajo en la República Mexicana:

DISTRIBUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DE LA REPUBLICA MEXICANA. 1970.

ENTIDADES FEDERATIVAS	% DE LA POBLACION DEDICADA A LAS ACTIVIDADES PRIMARIAS EN RELACION CON LA POBLACION TOTAL
AGUASCALIENTES	36.91
BAJA CALIFORNIA	22.25
BAJA CALIFORNIA TERRITORIO	34.53
CAMPECHE	45.75
COAHUILA	29.63
COLIMA	48.83
CHIAPAS	72.77
CHIHUAHUA	36.41
DISTRITO FEDERAL	2.20
DURANGO	55.00
GUANAJUATO	49.02
GUERRERO	62.22
HIDALGO	61.25
JALISCO	34.10
MEXICO (ESTADO)	30.31
MICHOACAN	59.00
MORELOS	43.04
NAYARIT	59.45
NUEVO LEON	17.35
OAXACA	71.53
PUEBLA	55.97
QUERETARO	48.05
QUINTANA ROO	53.45
SAN LUIS POTOSI	53.30
SINALOA	51.30
SONORA	38.49
TABASCO	59.05
TAMAULIPAS	33.09
TLAXCALA	54.52
VERACRUZ	53.08
YUCATAN	55.09
ZACATECAS	64.09

Fuente: Datos del IX Censo de Población de 1970, Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística.

A excepción de los Estados de Baja California, Coahuila, Chihuahua, Distrito Federal, Jalisco, México Nuevo León, Sonora y Tamaulipas, el resto cuenta con una población eminentemente agrícola que va del 50 % en adelante y que crea graves problemas de desocupación, así nos dice doña Ifigenia M. de Navarrete: "A pesar de que la fuerza de trabajo se está proletarizando rápidamente, el número de jornaleros-mano de obra no calificada y no organizada, casi en su totalidad -aumentó de 1 400 000 en 1950 a cerca de 3 millones en 1970; -- mientras que disminuyó el número de ejidatarios a pesar del intenso reparto agrario- convirtiéndose en jornaleros rentistas de su parcela, o, aquellos más dinámicos, en propietarios y explotadores de extensiones mayores. Los campesinos que emigran hacia otras regiones lo hacen generalmente en calidad de jornaleros y los que llegan a las puertas de las ciudades han creado una reserva de mano de obra que abaten los niveles de salarios y encarecen desproporcionadamente la adecuada -- prestación de aquellos servicios necesarios para que los trabajadores tengan un nivel de vida digno ya que sería más barato dárselos en sus lugares de origen o en nuevos polos de desarrollo, que en las ciudades ya establecidas". (7).

"Una persona ocupada en la agricultura genera sólo el 13.1 % del ingreso producido por un trabajador en el comer-

(7) Ifigenia M. de Navarrete. "Bienestar Campesino y Desarrollo Económico". Páginas 186 y 187.

cio y el 18.7 % de lo generado por uno de la industria, las marcadas diferencias entre las formas de vida impulsa a los campesinos al abandono de la tierra para buscar medios de vida menos apremiantes". (8).

"Los fenómenos que se relacionan con el atraso de la producción agropecuaria o con este equilibrio se manifiestan por la desocupación disfrazada que existe en el campo e incluso de subocupación involuntaria, ya que por término medio los campesinos trabajan la mitad del año; se estima que más de un millón de familias del campo viven a base de una agricultura primitiva y trabajan a lo sumo de cuatro a cinco meses por año, con un ingreso medio de menos de 1,200 pesos anuales. Esto no significa que la agricultura no haya progresado durante el desarrollo económico de México, sino que el incremento relativo de aquella ha sido menor que el de la industria y al crecer la población en el campo, este aumento se ha traducido en mayor pobreza en dicha población y en una gran emigración hacia la ciudad o hacia el extranjero. En México, se observa una asociación directa entre el nivel de ingreso per cápita y el grado de urbanización, tal parece que el desarrollo de México parece ser un desarrollo económico urbano". (9).

(8) Jesús Puente Leyva. "Distribución del Ingreso en un Area Urbana". Págs. XII y XIII. Editorial Siglo Veinte. 1a. Edición. Introducción.

(9) Enrique Padilla Aragón. Obra citada. Págs. 86 y 87.

La emigración de los campesinos del campo a la ciudad, determina la proliferación de los cinturones de miseria que traen consigo graves conflictos de tipo social, lo que nos hace pensar en las reflexiones de Antonio Gazol Santafé, en su obra "Los Países Pobres", de que hay que distinguir si en la corriente migratoria del campo a la ciudad, es ésta la que los atrae, en busca de empleo en las fábricas o en la oficina, en espera de encontrarlo, o si el campo expulsa a los emigrantes porque no pueden vivir en él y huyen de su miseria.

1.3 PRODUCTIVIDAD Y PRODUCCION EN EL CAMPO

El aumento de la productividad es el factor dinámico de una economía. "Las innovaciones incrementan la inversión por arriba del nivel que resulta de los determinantes básicos reinversión, depreciación y utilidades. Los incrementos de la productividad que resultan de las innovaciones técnicas transforman una economía estática en una de impulso ascendente". (10)

En 1972 el sector agrícola con el 39.5 % de la población económicamente activa contribuyó con el 6.4 % al producto interno bruto a precios de 1960, lo que da idea de la baja productividad por hombre hora ocupado en las labores agrícolas, en cambio la industria con el 22.5 % de la población -

(10) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Página 95.

económicamente activa contribuyó con el 20.8 % del producto interno bruto.

Según investigaciones el sector campesino produce el 20 % de lo que produce el sector obrero, así nos explicamos el gran atraso y la pobreza de los que habitan en el campo.

El siguiente cuadro nos ilustra sobre la productividad del sector agropecuario y no agropecuario:

P R O D U C T I V I D A D

En pesos de 1960. 1940-1969 +

1940	SECTOR AGROPECUARIO		SECTOR NO AGROPECUARIO	DIFERENCIA	
	P.E.A.T.	P.E.A.R.			
1940	2 165	2 668	17 557	8.11	6.58
1950	3 173	3 937	20 563	6.48	5.22
1960	3 902	4 880	24 338	6.25	5.00
1969	4 341	5 286	31 706	7.30	6.00

"Partiendo del producto anual por hombre ocupado en la agricultura, las Entidades Federativas se agruparon en tres zonas:

1a. Entidades de alta productividad con un valor medio de 10,633 pesos por trabajador agrícola y una población económicamente activa remunerada de 537 mil (11 %).

+ Ifigenia M. de Navarrete. Obra citada. Página 146.
 P.E.A.T.= Población Económicamente Activa Total.
 P.E.A.R.= Población Económicamente Activa Remunerada.

2a. Entidades de mediana productividad con un valor medio de 6,483 pesos por agricultor y una población económicamente activa remunerada de un millón ciento setenta y ocho mil (24 %).

3a. Entidades de baja productividad con un valor medio de 3,021 pesos por campesino y una población económicamente activa remunerada de tres millones ciento noventa y seis mil pesos.

Es significativo recalcar que las disparidades del producto por trabajador no agrícola son mucho más reducidas, pues fluctúan de 12,857 pesos anuales en Tlaxcala a 27,449 - en Tamaulipas. El producto medio por trabajador no agrícola es 2.3 veces mayor que el del trabajador agrícola en la zona 1; 2.6 veces en la 2; 5.9 veces en la 3 y, como se dijo, 5.0 veces superior para todo el país. Los Estados de alta productividad agrícola también tienen un alto rango en la clasificación de producto por habitante (con base en los datos más recientes correspondientes a 1965). No obstante que sólo generaron el 7.4 % del valor de la producción industrial, de donde se desprende que su prosperidad relativa se encuentre ligada a su mayor desarrollo agropecuario y sólo tres Estados de alto rango en cuanto al producto por habitante que son -- Nuevo León, Coahuila y Sinaloa, tuvieron en 1960 una productividad agrícola mediana por trabajador". (11).

(11) Ifigenia M. de Navarrete. Obra citada. Págs. 151, 152, 153 y 154.

"El panorama de la agricultura en los últimos años no es para sentirse optimista. Si aceptamos como válidos los datos publicados en "Informe Semanal de los Negocios", la producción agrícola de algunos cultivos se ha quedado a la zaga en comparación al incremento demográfico o dicho en lenguaje de los economistas, el promedio de la producción de alimentos disminuyó a un ritmo de 7.8 % y 4.3 % para los años de 1959 a 1960 y aumentó al de 2.8 % para el año de 1971". (12).

De acuerdo con los datos de los censos agrícola, ganadero y ejidal de 1960 y 1970, la cantidad de hectáreas cosechada para el año de 1960 fue de 10,778.7 millones y para 1970 de 22,549.7 millones, incrementándose casi en un 100 %. Sin embargo, la producción no se incrementó al mismo ritmo, como puede observarse en el Cuadro Anexo # 1.

El algodón en hueso de 1960 a 1970 tuvo un decremento de 27.8 % en la superficie cosechada y la producción en -- 0.59 % debido a los derrumbes de precios y exceso de producción, ya que como lo indica Jesús Vidales, Presidente de las Cámaras de Comercio, en una entrevista periodística que " en los últimos treinta años no ha habido un sólo plan serio y respetable, ni garantías, en cuanto a la producción agropecuaria y tanto el sector privado como el oficial no han hecho nada - para lograr una adecuada producción en el campo y a esto se -

(12) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Página 94.

DATOS COMPARATIVOS DE SUPERFICIE COSECHADA Y PRODUCCION DE ALGUNOS PRODUCTOS
1960-1970

CULTIVOS	1 9 6 0		1 9 7 0		% Relativos	
	Superficie cosechada Has. .	Producción Tons. %	Superficie cosechada Has.	Producción Tons. %	Superf. cosecha da.	Producción
TOTALES:	10 778,698.7	100	22'549,708.0	100		
ALGODON EN HUESO	752,155.8	6.97	548,530.0	2.43	1 031,910	- 27.08 - 0.59
ARROZ PALAY	96,304.8	0.89	171,537.0	0.76	367,183	+ 78.12 + 79.51
CAÑA AZUCAR PLANTILLA	135,934.4	1.26	144,198.0	0.64	7 277,350	+ 6.08 + 14.27
CAÑA AZUCAR SOCA	165,642.4	1.53	366,289.0	1.62	15 393,259	+ 121.13 + 137.43
FRIJOL SOLO	741,297.3	6.87	722,545.0	3.20	810,927	- 2.53 + 22.55
INTERCALADO	--	--	454,697.0	--	543,079	-- --
	--	--	267,848.0	--	--	-- --
MAIZ COMUN	6 802,491.0	63.11	8 520,742.0	37.79	8 837,525	+ 25.25 + 55.93
INTERCALADO	5 451,722.9	--	7 039,688.0	--	6 933,154	-- --
MEJORADO HI BRIDO	1 042,064.4	--	842,583.0	--	707,964	-- --
	308,653.7	--	638,471.0	--	1 256,407	-- --
TRIGO	846,162.0	7.85	867,547.0	3.85	2 046,598	+ 2.52 + 80.28
OTROS		11.52		49.71		

Fuente: Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística.
Datos Basicos IV y V Censo Agrícola Ganadero y Ejidal.

debe el atraso terrible en las zonas rurales y la escasez de granos -maíz y frijol, principalmente- que padece el país, - los agricultores se dedican al cultivo de algodón en grandes cantidades hasta que los precios se desploman y todos van a la quiebra. Después "todo el mundo se dedica al sorgo y ocurre lo mismo".

De acuerdo con los datos estadísticos de 1960 a -- 1970, la superficie cosechada de maíz se incrementó en un -- 25.3 % y la producción en un 56.0 %. El cultivo del frijol - aumentó su producción en un 22.6 % y disminuyó la superficie cosechada en un 2.5 %. El trigo incrementó su superficie cosechada en un 2.5 %, en cambio la producción se elevó al 80.3%. Estos porcentajes se atribuyen a que en dichos granos se han venido realizando experimentos para obtener variedades en gran des rendimientos especialmente en áreas de riego, que en 1970 representaron el 77 % del total de la superficie cultivada y en 1960 el 68.3 %.

1.4 TENENCIA DE LA TIERRA

Este tema por su importancia nos llevaría a realizar investigaciones exhaustivas que lo harían interminable, por lo tanto no se pretende agotarlo, sino desarrollarlo como información general, por lo tanto se han tomado como base los estudios realizados por el señor Alvaro de Albornoz, que

a mi juicio es uno de los tratadistas más completos, que dice: "otro de los factores determinantes en la agricultura es la propiedad y distribución de la tierra. De hecho en México hay cinco sistemas de tenencia de la tierra: la propiedad privada (con cualquiera de sus modalidades: pequeña propiedad, aparcería y arrendamiento), la forma ejidal en la que se produce privadamente, la forma ejidal en la que se produce colectivamente, la propiedad comunal y la explotación de las tierras baldías.

La propiedad privada, como su nombre lo indica, es aquella donde tanto los instrumentos de producción como el fruto de la misma son de carácter privado. Ya sea pequeña propiedad, o propiedades que no estén bajo esa denominación e independientemente de que se trabaje directa, en aparcería o arrendamiento, la característica común es la propiedad particular de los medios de producción y de los frutos obtenidos con los mismos.

El ejido está constituido por las tierras y aguas dotadas o conformadas a los núcleos de población, de acuerdo con la legislación agraria expedida de 1915 a la fecha. En su conjunto es una propiedad permanente e intransferible de un cierto grupo de campesinos habitantes de un poblado. Se trata de una forma peculiar de propiedad privada restringida que no pertenece a la nación más que "originariamente" (como todas las demás) -- conforme lo establece el Artículo 27 de la Constitución, para todos los recursos naturales. La parte del ejido consistente -

en tierras de labor puede parcelarse y transferirse por el núcleo propietario a los campesinos componentes, en lo individual. Es decir, dicha transferencia no implica que la tierra salga del dominio primario del núcleo de población.

Las tierras ejidales de pastos, bosques y las aguas son propiedad de la comunidad, que no las transfiere a ningún miembro en lo individual y las explota colectivamente.

Otra forma de propiedad de la tierra, análoga a la ejidal, la constituyen las antiguas comunidades, que datan de la época de la colonia y están amparadas por la legislación vigente. Forman, sin embargo, un sistema tradicional de tenencia en rápida evolución hacia la participación, a opción libre de los componentes del núcleo.

Por último, en la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y demás se establece que "todo mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de edad, con capacidad física para la agricultura y legal para contratar que, deseando dedicarse personalmente a las labores del campo, carezca de tierra y no cuente con elementos suficientes para comprarla, podrá adquirirla gratuitamente de las nacionales que no estén comprendidas dentro de las prevenciones del Artículo 20, observándose, en su caso, lo dispuesto en el segundo párrafo de dicho Artículo". Además, en la Ley de Tierras Ociosas, se declara "de utilidad pública el cultivo de las tierras de labor", y se --

aclara que en aquellos casos en que la tierra está improductiva a pesar de tener dueño conocido y particular, se permite la intervención por parte del Estado, de esa propiedad, para que la cultiven los campesinos, llamándose a esta expropiación temporal de tierras ociosas.

Según la clasificación estadística los predios rurales se dividen en tres categorías.

Primero: de 5 hectáreas o más, que representan en el año 1950 el 72 %, el 73 % en el de 1960 y se carece de información para 1970.

En términos generales, el número de predios de cinco hectáreas o más, aumentó de un año extremo a otro, en un 23 % y la superficie en un 16 %.

Los predios de 10 a 25 hectáreas según los censos de 1950 a 1960, pasaron de 101,112 a 132,335 y representa un aumento del 31 %. El total de los predios comprendidos en esta división, agrupa el 10 % del total de predios estudiados, con una superficie que equivale al 1.2 % de la superficie total. La superficie que cubre aumentó en un 23 %, de un año extremo a otro.

Los predios superiores a 50 hectáreas que lleguen hasta 100, aumentaron en un 14 % de 1950 a 1960 y representan

el 4.3 % del total de predios registrados y el 2.5 % de la superficie censada. Es en este rubro donde la superficie aumentó considerablemente, en un 26 %, cifra muy superior a la que registró el incremento del número de predios.

Los predios superiores a 100 hectáreas que sumaban 83,841 en 1950 y 110,038 en 1960 (siendo el aumento del --- 31.2 %) y que solamente representan un 8.1 % del total, absorben el 94 % de la superficie y los mayores de 5,000 hectáreas que ascendían a 4,564 -el 0.4 % del total de predios- controlan el 54.8 % de la superficie censada. En este caso, la superficie se incrementó notablemente en un 39 %.

Es en los Estados de Veracruz, Guerrero, Oaxaca, -- Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Puebla, Zacatecas, Tlaxcala, Chiapas y Mexico, donde se encuentra el mayor número de predios que tienen extensiones que pudiéramos llamar reducidas, en tanto que los predios de 1,000 a 5,000 hectáreas, o más de 20 a 40 mil hectáreas, se localizan principalmente en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Sonora, siendo un poco menores en Tamaulipas y Nuevo León.

Segundo: La pequeña propiedad inferior a 5 hectáreas, de acuerdo con el censo agrícola y ganadero de 1950, la superficie promedio de este tipo de propiedades fue de 1.4 -- hectáreas, lo cual es evidentemente minifundio. Así para el año de 1960, el promedio había ascendido muy ligeramente a 1.5

hectáreas. Si consideramos que este promedio supone máximos y mínimos, se comprenderá que existen muchísimas propiedades que no tienen ni siquiera una hectárea de superficie. Si suponemos que un predio pertenece a una persona, el número de propietarios se ha reducido de 1'004,835 en 1950 a 899,108 para 1960 y para 1970 se carece de información disponible.

Tercero: Por último, los predios ejidales. Sobre este particular no se puede generalizar, debido a que el reparto de tierras para ejidos se ha hecho de acuerdo como las circunstancias "políticas" del momento lo requerían y no en función de una planeación con vistas al mejoramiento real del nivel de vida de la población campesina o teniendo como meta una estructura de tenencia de la tierra óptima para el progreso agrícola. Así, que en unas regiones de alta densidad demográfica, como la parte central del país, se repartieran parcelas insignificantes debido a la poca tierra disponible en el lugar para un número demasiado grande de solicitantes; en otros lugares las tierras repartidas son de mala calidad o carentes de agua, como en la parte septentrional. En cambio, otros ejidos recibieron tierras buenas, bien regadas y en extensiones razonables.

Tales diferencias de base suponen naturalmente distintos resultados y por tanto se tienen casos en que la producción ejidal es próspera y floreciente y otros en que el anciano

ejidatario añora las épocas porfiristas en las que "cuando - por lo menos no les faltaba el maíz". (13).

Por lo que el número de ejidos existentes en el -- país ha ido aumentando, en el año de 1950 eran de 17,579, en 1960 de 18,699 y en 1970 de 21,475. La superficie que abarcan los ejidos ha aumentado de 38.9 millones de hectáreas en 1950 a 44.5 millones de hectáreas en 1960 y a 60.3 millones de hectáreas en 1970, lo que determina que la superficie por ejido se haya ampliado en los últimos diez años en un 35.5%. El número de ejidatarios se ha incrementado también, en 1950 eran 1'378,135 en 1960 a 1'523,796 y en 1970 a 1'085,774.

A partir de 1910 se han repartido hasta 1970 --- 75'303,475-00-00 hectáreas que benefician a 2'741,676 ejidatarios "el principal defecto de estos repartos fue que se hicieron sin un plan organizado, casi a ciegas, sólo se trataba de repartir la mayor cantidad posible de tierras, sin un estudio previo dijese cómo, dónde y cuando. Ello originó la pulverización antieconómica de la tierra y una vinculación excesivamente rígida de hombre y parcela, todo lo cual constituye actualmente un serio obstáculo al desarrollo agrícola.

Dentro de la complejidad de fenómenos económicos - que ocurren en nuestro país, los problemas agrícolas nacionales más significativos, se pueden resumir en:

(13) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Páginas 66 a 71.

a) Insuficiencia de tierras propias para la agricultura y mal aprovechamiento de las que existen.

b) Insuficiencia de las aguas para riego y uso anti-económico de ellas.

c) Falta de capital e insuficiencia de crédito.

d) Baja productividad y bajos rendimientos.

e) Falta de organización campesina.

f) Ignorancia de los campesinos, etc.

CAPITULO 2

LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE CREDITO AGROPECUARIO DEL SECTOR PUBLICO

2.1 FINANCIAMIENTOS AL SECTOR AGRICOLA

La agricultura representa hoy en día el cuello de botella que estrangula el desarrollo económico de nuestro país, - debido a la imposibilidad de capitalizarse y a la necesidad que tiene de hacerlo.

México, como ya se ha visto, forma parte de los países subdesarrollados donde la agricultura carece de los recursos necesarios que la impulsen hacia su desarrollo para aumentar la producción, la productividad y mejorar el ingreso del campesino, es indispensable seleccionar en función de la escasez de recursos, las prioridades y la canalización de los mismos que permitan eliminar el "tan discutido cuello de botella", que constituye la agricultura en países en evolución.

El atraso de la agricultura en los países subdesarrollados contribuye a un insuficiente desarrollo económico, cuyo origen se encuentra en la penuria de la demanda efectiva en particular; para aumentarla se necesita elevar cualesquiera de los dos componentes del ingreso nacional, el consumo o la inversión. Elevar el consumo es sumamente difícil por la desproporcionada distribución del ingreso, por lo que la carga recae casi en su totalidad en la tasa de incremento de la inversión.

Como en los países de reducido ingreso nacional la inversión privada no es suficiente para mantener un nivel elevado

de empleo y se tiene que hacer frente al problema de la desocupación de factores productivos, se hace indispensable la intervención del Estado en la actividad económica para ayudar a mantener el volumen suficiente de inversión que se necesita - para incrementar el ingreso nacional. A este respecto es de aceptarse que en nuestro país el Estado practique una política deficitaria si ello es necesario, que se oriente al incremento de la tasa de inversión en los campos de mayor productividad social, que procure que sea menor la rigidez en la oferta de aquellos sectores de la economía que socialmente es conveniente estimular como es el caso del sector agrícola.

Siendo la agricultura un sector deficitario, sus inversiones necesitan ahorro ajeno a este para el financiamiento agrícola total, sumando el capital fijo y de trabajo, los ahorros de los agricultores no son suficientes para cubrirlas.

Si la banca captara únicamente estos recursos, no - alcanzarían a financiar sus necesidades y menos aún si se toma en cuenta que cada vez se hace más indispensable aumentar la inversión para poder aumentar la producción. La importancia que se concede a la producción agrícola como base de mu--chas otras actividades económicas y como medio de vida de la mayor parte de la población y las dificultades para su desa--rrollo, justifican la intervención del Estado en sus distintas formas. Así, se realizan inversiones no directamente recupe--rables y créditos para gastos e inversiones que se canalizan - a través de los bancos nacionales.

La producción agrícola demanda gastos corrientes e inversiones que se financian en parte por el gobierno, como inversiones de recuperación indirecta en obras públicas y en parte con fondos propios de los agricultores y con crédito otorgado por la banca oficial.

No obstante la importancia que tiene la inversión pública en la formación de capital, el Estado mexicano participa en una proporción muy pequeña del ingreso nacional, como se observa en el siguiente cuadro:

GASTOS DEL SECTOR PUBLICO DEDICADOS AL SECTOR AGRICOLA
A TRAVEZ DE LA SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA

Millones de pesos 1965-1974

AÑOS	GOBIERNO FEDERAL	SECRETARIA DE AGRICULTURA	PORCENTAJE CON RELACION AL TOTAL
1965	37 008	340	0.9
1966	52 383	411	0.7
1967	55 227	417	0.7
1968	61 414	449	0.7
1969	66 096	498	13.3
1970	72 229	593	10.3
1971	69 656	601	13.2
1972	123 380	1 274	10.3
1973	173 879	1 527	8.8
1974	230 960	2 006	8.7

Fuente: Información obtenida de las publicaciones del Diario Oficial de la Federación, correspondientes al mes de diciembre de los años 1965 a 1973.

En el año de 1969 los gastos del sector público destinados a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, alcanzaron el 13.3 %, notoriamente superior a los años de 1965 a 1968. Sin embargo, para 1974 los gastos decrecieron al 8.7 %, lo que dá una idea de la falta de recursos oficiales que se canalizan al sector agrícola y el campesino de alguna manera cubre estos **déficits mediante préstamos** obtenidos con el prestamista del lugar y el señor Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, consciente de ello, en las giras realizadas al Sureste del País, en la primera quincena del mes de mayo del presente año (1974) declaró al periódico "El Nacional", su preocupación por la limitación de recursos financieros al sector agrícola, enfatizando que si se le dedicara íntegro el presupuesto aún sería insuficiente.

El impulso al financiamiento de la agricultura ha provenido inicialmente del gobierno federal como inversionista directo, especialmente en obras de riego, como proveedor de recursos de los bancos nacionales y como acreedor mediante los bancos nacionales fundamentalmente en los gastos corrientes de producción. A pesar de ello, los financiamientos a la agricultura y ganadería en los años de 1960 a 1970, tienen una tendencia descende, como se observa en el siguiente cuadro:

FINANCIAMIENTO TOTAL CONCEDIDO POR EL SISTEMA BANCARIO

Millones de pesos 1960-1970

AÑOS	FINANCIAMIENTO	A EMPRESAS Y PARTICULARES (agricultura y ganadería)	%
1960	39 780.5	5 811.9	14.60
1961	46 055.9	6 582.8	14.29
1962	53 454.4	7 360.7	13.77
1963	61 251.5	8 237.0	13.44
1964	74 434.9	9 317.9	12.52
1965	87 374.0	10 635.3	12.17
1966	104 629.5	12 688.8	12.12
1967	121 105.3	14 025.6	11.58
1968	138 767.6	15 355.9	11.06
1969	167 224.9	16 188.0	9.68
1970	194 522.3	17 694.6	9.09

Fuente: Anuario Financiero de México. Ejercicio 1970. Volumen Trigésimo Primero. Editado por la Asociación de Banqueros.

De este cuadro se desprende que a pesar de que los financiamientos totales en 10 años, tomando como base 1960-1970, han aumentado en casi un 500 % y los financiamientos que corresponden a la agricultura y ganadería se han incrementado en un 300 %, la participación de este sector respecto al total ha venido decreciendo, encontrando su punto más bajo y desfavorable en los años 1969 y 1970 con 9.68 % y 9.09 % en comparación con 1960 que fue de 14.60 %.

2.2 ALGUNOS ASPECTOS DEL CREDITO AGRICOLA

De acuerdo con la importancia de la agricultura en el desarrollo económico de los pueblos, el fortalecimiento de

esta actividad es indispensable para alcanzar una sostenida tasa de desarrollo uno de los medios que ayuda a este fin es la canalización de recursos físicos y financieros auspiciados por el Estado a través de la banca oficial.

Por lo tanto el crédito agrícola es una forma de impulsar el desarrollo en el sector agropecuario y uno de los instrumentos más adecuados para evitar el peligro de que el --atraso y el estancamiento de la agricultura puedan detener y frustrar el desarrollo económico.

El señor Alvaro de Albornoz, nos dice que "el crédito agrícola es un instrumento encaminado a proveer a la agri--cultura (cultivos, ganadería, explotaciones forestales y actividades afines) de los recursos financieros necesarios, cuando el productor carece de capital suficiente. El crédito se encarga de dicha provisión supletoria, mediante la estipulación de condiciones equitativas, garantizando el reintegro oportuno del préstamo". (14)

Los señores Ramón Fernández y Fernández y Ricardo - Acosta, al hablar de la historia del crédito agrícola, dicen que "los esfuerzos gubernativos y los intentos de la iniciati--va privada por fomentar el crédito agrícola tienen ya una lar--ga historia en México. Sin remontarnos muy atrás, durante la

(14) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Página 48.

última década del Porfiriato, que corresponde a la primera de este siglo, los hacendados hipotecaban sus fincas más que como un síntoma de impulsos de mejoramiento de la agricultura, como una de descapitalización de esta actividad. Los bancos que -- concedían estos créditos se vieron en dificultades por congelación de sus carteras. En el fondo, el régimen de tenencia de la tierra, junto con toda la estructura social, había entrado en crisis. El país pugnaba por desarrollarse, debido a fuerzas que irradiaban de una naciente industria y de la modernización de los transportes; pero la agricultura no correspondía a estos estímulos y se había estancado. El mediano agricultor o rancharo no hipotecaba su tierra y recibía créditos de las casas de comercio o de empresas industriales. El pequeño agricultor que había logrado subsistir ante el desmesurado crecimiento de la hacienda, era víctima de la peor clase de usura rural, en la cual se comprendía la habilitación dada por el hacendado vecino". (15).

En estas condiciones, tiene lugar la primera intervención gubernativa de importancia en el campo del crédito -- agrícola. Antes, a mediados del siglo pasado, había existido otra no exenta de trascendencia, pero en favor de la industria: el Banco de Avío. En 1909 el Gobierno fundó la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. El mejor balance de su actuación puede hacerse afirmando que no

(15) Ramón Fernández y Fernández y Ricardo Acosta. "Política Agrícola". Fondo de Cultura Económica. Página 113.

llegó siquiera a justificar su título, financió sólo unas cuantas obras de riego y fomentó poco la agricultura. Se dedicó - principalmente a refinanciar hipotecas tenidas por los bancos privados y que ya estaban en plan de ejecución por falta de pago y, secundariamente, a constituir nuevas hipotecas del mismo tipo que las ruinosas que habían venido haciendo los bancos -- privados. Casi todas estas hipotecas las fue ejecutando la Caja, quedándose con las fincas, hasta que la Comisión Monetaria encargada de su liquidación las entregó a otras instituciones del gobierno, que las convirtieron en ejidos o en proyectos de colonización, es decir, que las utilizaron como fincas del Estado para los fines de la Reforma Agraria. Algunas todavía no se utilizan y para ese fin acaban de ser traspasadas por el -- Banco Nacional de Crédito Agrícola al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

En 1915 se inicia la Reforma Agraria Mexicana, con una concepción raquítica de sus metas y en medio de una gran penuria y falta de paz interna. En los primeros diez años de su ejecución salvo algunos meros intentos, no se contó con instituciones oficiales de crédito agrícola que la apoyaran. Al -- avanzar el reparto agrario y la colonización de los distritos de riego, por la necesidad de proporcionar a los agricultores elementos de trabajo y elevar la deficiente producción agrícola, se presionó al Estado para que acudiera en auxilio económicamente a la agricultura, lo que se realizó mediante múltiples

políticas y diversas orientaciones, entre las que destaca la fundación de bancos estatales y la influencia gubernamental en la banca privada.

Las primeras fuentes de crédito en sus inicios de -- que se puede hacer mención es la Comisión Monetaria y el Banco de México.

Así en 1926 se fundaron dos bancos de crédito oficial con cierta interconexión, el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Ejidal.

En 1931, se ordenó la liquidación del banco ejidal, quedando subsistente el sistema del Banco Agrícola, que habría de operar como lo venía haciendo con pequeños agricultores y ejidatarios.

En 1935, se legisló dividiendo este sistema en dos independientes, el Banco Agrícola y el Banco Ejidal.

La creación del Banco Ejidal, obedeció al impulso -- tan importante que se dió en esos años a la Reforma Agraria y a la necesidad de una institución específica para atender a -- los ejidatarios.

A finales del sexenio 1935 a 1940 el Banco de México, auspició la creación de Bancos Provinciales, con capital de dicha institución y privado, que posteriormente se convirtieron

en Bancos privados que dieron un impulso al crédito agrícola - bancario privado.

Recientemente se ha destacado la importancia que tiene la organización institucional y el lugar que en ella debe ocupar la banca agrícola del Estado, la definición y metas de las funciones de ésta dentro del conjunto de las fuentes de crédito agrícola, la buena administración de las referidas instituciones y el efecto que el crédito haya tenido y puede tener en la promoción agrícola.

Con objeto de que el crédito agrícola se descentralizara el Gobierno creó el Banco Agropecuario, S. A., por Decreto Presidencial del 8 de marzo de 1965.

El crédito agrícola proveniente del Estado, que se canaliza a través del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A. de C. V. y Banco Nacional Agropecuario, S. A., surgieron como un sistema bancario de miras muy elevadas, pero tienen una situación ambivalente, en determinados momentos toman el carácter puramente bancario y en otros cumplen funciones de subsidio y beneficiencia que son perjudiciales en su forma de crédito.

Estas instituciones nacionales de crédito se rigen por la Ley de Crédito Agrícola, la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que definen "la presente Ley se aplicará a las

empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito". Asimismo, se rigen por la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, que regulan las operaciones de crédito. Son organismos descentralizados y funcionan en forma de Sociedad Anónima, en los términos de la Ley General de Sociedades Mercantiles, están sujetos a un régimen de derecho público, lo que les dá precisamente el carácter de instituciones nacionales de crédito.

El gobierno federal ha venido estableciendo políticas de crédito, tanto para la banca oficial como para la privada, tomando en cuenta las características y funciones de una y otra, así tenemos que la banca oficial en diez años ha participado en los programas de crédito agrícola en la siguiente forma:

FINANCIAMIENTOS TOTALES CONCEDIDOS A EMPRESAS Y PARTICULARES (Agricultura y Ganadería) Y FINANCIAMIENTOS CONCEDIDOS POR LA BANCA OFICIAL AGROPECUARIA. PORCIENTOS AÑOS 1960 A 1970

AÑOS	FINANCIAMIENTOS TOTALES	FINANCIAMIENTOS DE LA BANCA OFICIAL AGROPECUARIA	%
1960	5 811.9	1 494.7	25.7
1961	6 582.8	1 848.2	28.0
1962	7 360.7	1 611.0	27.7
1963	8 237.0	1 972.9	30.0
1964	9 317.9	2 209.0	23.7
1965	10 635.3	2 262.0	21.3
1966	12 688.8	3 269.6	25.8
1967	14 025.6	3 612.3	25.7
1968	15 355.9	4 045.7	25.3
1969	16 188.0	4 663.9	28.8
1970	17 694.6	5 364.8	30.3

Fuente: Anuario Financiero de México. Ejercicio 1970. Volumen Trigésimo Primero. Editado por Asociación de Banqueros.

La tendencia de la participación de la banca oficial en los financiamientos totales hacia el sector agrícola ha permanecido estable, pese a que nuestro país es predominantemente agrícola y con una población cada vez mayor, los recursos destinados al campo son insuficientes y no crecen al mismo ritmo de las necesidades. En 1960 participó en un 25.7 % y diez -- años después, en 1970, fue sólo de 30.3 %.

Como ya se dijo anteriormente, el motivo del presente estudio es el de analizar los resultados que se han obtenido en las operaciones crediticias que ha realizado la banca -- oficial nacional agropecuaria. A la fecha no se han ampliado las investigaciones sobre la estructura, organización institucional ni sobre el crédito agrícola.

2.3 LA BANCA NACIONAL OFICIAL AGROPECUARIA

a) El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.

La Ley de Crédito Agrícola de 10 de febrero de 1926, autorizó la creación de este Banco, cuya escritura constitutiva se otorgó el 10 de marzo del mismo año ante el Registrador de Crédito Agrícola de la Ciudad de Mexico. Como las leyes de crédito agrícola se han reformado varias veces, el Banco -- también ha modificado su escritura constitutiva. Así la Ley de Crédito Agrícola actualmente en vigor es la del 30 de diciembre de 1955 y la escritura constitutiva correspondiente es del 12 de noviembre de 1956.

OBJETO: Conforme a la Escritura Constitutiva del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A., los objetivos de la Sociedad dentro de la rama agrícola son:

I.- Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de los Bancos Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito Agrícola;

II.- Hacer préstamos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, y, en general, efectuar todas las operaciones bancarias que estén de acuerdo con la Ley de Crédito Agrícola y con las leyes supletorias aplicables;

III.- Emitir bonos agrícolas de caja, bonos hipotecarios rurales y cédulas hipotecarias rurales, de acuerdo con el capítulo II del Título II de la misma Ley de Crédito Agrícola;

IV.- Recibir depósitos a la vista y a plazo fijo;

V.- Organizar, vigilar y en su caso, administrar el servicio de los almacenes que directamente dependan del Banco, destinados a productos de Sociedades Locales y, ocasionalmente, a los de otros agricultores no asociados;

VI.- Adquirir, vender y administrar bienes destinados exclusivamente a fomento e industrialización de los productos agrícolas;

VII.- Canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de su clientela en el sentido que más convenga a la

economía nacional, de acuerdo con las normas que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

VIII.- Pignorar las cosechas de su clientela para efectuar la venta de las mismas en las mejores condiciones regularizando el mercado;

IX.- Actuar como agente de su clientela, tanto para la compra de elementos que necesite para las explotaciones agrícolas, como para la concentración, transformación y venta de los productos.

X.- Desempeñar funciones fiduciarias, por encargo o con autorización del Ejecutivo Federal;

XI.- Operar con otros organismos o empresas del país que, aunque no pertenezcan al Sistema Nacional de Crédito Agrícola, efectúen operaciones de crédito agrícola;

XII.- Garantizar créditos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, concedidos por Sociedades o particulares en auxilio y cooperación del crédito agrícola, mediante acuerdo del Ejecutivo Federal, y

XIII.- Negociar con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, créditos de bancos extranjeros, a plazo no mayor de un año, para el cultivo de productos de exportación o para la pignoración de los mismos.

Capital. Autorizado: \$ 850,000.00. Pagado al 31 de diciembre de 1965: \$ 845'262,840.00.

Está constituido por acciones de \$ 100.00, siendo nominativas las de la Serie "A", que solamente pueden ser sus-

critas por el Gobierno Federal. Las de la Serie "B" son alportador y pueden ser suscritas libremente. Hallándose en Tesorería \$ 4'737,160.00 de estas últimas.

Las operaciones crediticias realizadas por esta Institución en los últimos diez años, son las siguientes:

CREDITOS EJERCIDOS Y RECUPERACIONES TOTALES EN LA RAMA NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA. PORCIENTOS AÑOS 1963 A 1972

Miles de pesos

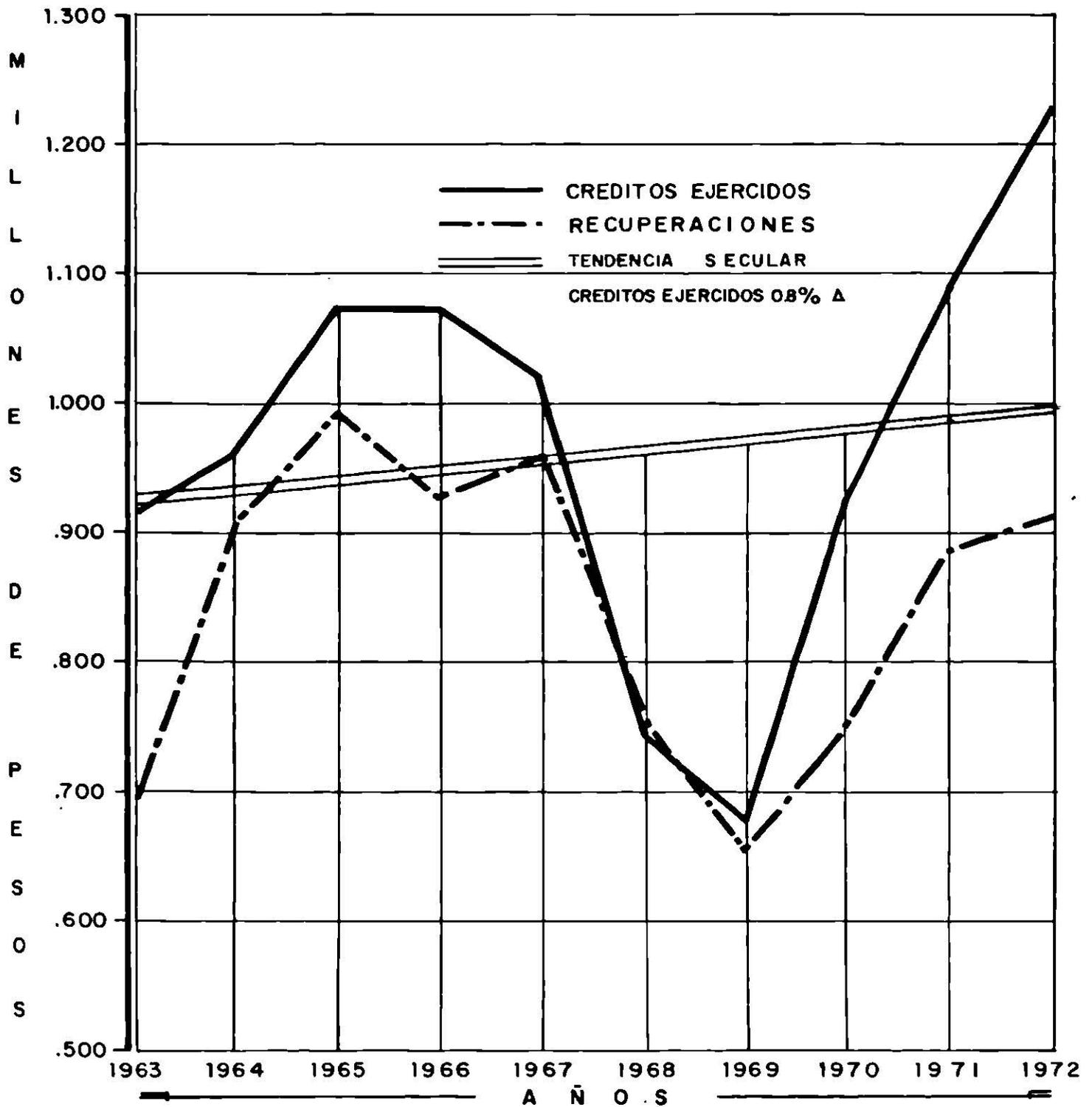
AÑOS	CREDITOS EJERCIDOS	RECUPERACIONES	% DE RECUPERACIONES
1963	914 493 098	694 286 150	65.9
1964	962 579 494	908 484 199	94.4
1965	1 073 164 756	993 760 399	92.6
1966	1 073 060 687	930 780 197	86.7
1967	1 019 848 175	960 912 846	94.3
1968	746 705 470	752 679 636	100.8
1969	679 097 570	655 770 116	96.5
1970	965 772 564	751 972 960	81.2
1971	1 088 418 473	887 289 749	81.5
1972	1 229 982 853	912 077 129	74.2

Fuente: Resumen Estadístico. Banco Nacional de Crédito Agrícola. Oficina de Estadística e Información.

En la gráfica anexa, se observa que la tendencia de los créditos de 1963 a 1972, es prácticamente una línea recta horizontal y que en los años de 1968 y 1969 la institución sufrió depresiones significativas debido a las políticas implantadas por el gobierno de restricción de recursos financieros. A partir del año 1970, se inicia una lenta recuperación.

En 1963 de los créditos ejercidos totales, el 78.0 %

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA, S.A.
CREDITOS EJERCIDOS Y RECUPERACIONES
EN LOS AÑOS DE 1963 A 1972



se destinó a créditos de avío, el 10.9 % a créditos refaccionarios y el 11.1 % a otros tipos de créditos (comerciales directos y prendarios, inmobiliarios, hipotecarios, fiduciarios y no clasificados). En 1966 los porcentajes fueron del 81.8 % para avío, el 6.4 % para refaccionario y el 11.8 % para otros tipos. Para 1969, estos fueron de 87.4 % para avío, 5.0 % para refaccionarios y 7.6 % para otros tipos de créditos y para 1972, alcanzaron el 87.6 % para avío, el 6.1 % para refaccionarios y el 6.3 % para otros tipos, con lo que se observa que las operaciones en promedio el 80 % se destinaron a créditos de avío, o sea a corto plazo debido a la escasez de recursos financieros.

Los principales cultivos habilitados por el Banco son algodón, trigo y sorgo que de 1963 a 1972 experimentaron un incremento del 92 %, 49 % y 29 %, respectivamente, y el maíz que tuvo un decremento del 44 %.

La escasez de carne en nuestro país dió lugar a que se tratara de incrementar su producción y a que la institución incluyera dentro de sus planes de crédito de avío la explotación de ganado de engorda que de 1963 a 1972 registró un incremento de 215 %.

Para el ciclo agrícola 1961-1962 el Banco otorgó -- créditos para la explotación de 564 000 hectáreas y en 1971-72 para 211 000 hectáreas, superficie que registró un descenso - del 63 %, lo que se explica por el incremento e importancia -

que han tenido los créditos para la explotación de ganado en engorda y que quedan comprendidos dentro de los de avío a corto plazo.

En 1972 los créditos otorgados beneficiaron a 36 mil sujetos de crédito y para 1973 se proyectó un incremento del 58 %, o sea que beneficiaron 57 mil personas; comparando los datos de 1972 con los del año 1963 en que la clientela beneficiada alcanzó la cifra de 31 mil sujetos de crédito aproximadamente, observamos que en diez años casi ha permanecido estable. Lo que demuestra que la clientela del Banco es poco extensa y representa de un 3 a un 4 % de la masa campesina que necesita crédito.

De esta clientela que atiende en cuanto a su organización en sociedades locales o cooperativas y grupos solidarios, no ha hecho progresos significativos, más bien ha tenido una tendencia decreciente. Así tenemos que en 1963 los créditos otorgados a las Sociedades de Crédito Agrícola alcanzaron el 21.0 %, a las Uniones de Crédito el 2.1 %, a los grupos solidarios el 11.1 %, a los particulares el 66.8 % y en 1972 los créditos que se otorgaron a las Sociedades fueron el 13.7 %, a las uniones de crédito el 2.0 %, a los grupos solidarios el 11.0 % y a los particulares el 73.3 %.

En 1962 existían en operación 552 sociedades aproximadamente y para 1972 únicamente 274, lo que afirma que la or-

ganización de los campesinos en sociedades locales o cooperativas no ha prosperado en los últimos diez años y es hasta este año de 1974 que se ha puesto énfasis en la organización, realizándose trabajos intensivos en los Estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco y Campeche "aunque el Banco ha registrado, como el Ejidal, considerables pérdidas, su organización, estructura y métodos parecen más eficientes que las del otro gran Banco". (16)

b) El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.

Esta institución bancaria se fundó en enero de 1936 - con el objeto de otorgar financiamiento y ayuda técnica exclusivamente a los ejidatarios, su capital social quedó integrado -- con 120 millones de pesos representado en tres series de acciones, la "A" suscrita por el Gobierno Federal, con valor de 115 millones de pesos. La "B" suscrita por los Gobiernos de las Entidades Federativas, de los Territorios y del Departamento del Distrito Federal, con valor de 2.5 millones de pesos y la "C", suscrita por las Sociedades de Interés Colectivo Agrícola y de los particulares, por valor de 2.5 millones de pesos. Además, se obligaba a los ejidatarios a suscribir acciones por cada - operación realizada por cantidad igual.

El banco se gobierna por un Consejo de Administración --
formado por nueve miembros, del cual es presidente al --

(16) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Página 317.

igual que en el caso del Banco Nacional de Crédito Agrícola, el Secretario de Agricultura y Vicepresidente el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización. Además están representados el Banco de Mexico y la Confederación Nacional Campesina, órgano oficial que agrupa a los ejidatarios del país.

Las funciones del Banco son muy amplias y además de hacerlo como Institución de crédito para ejidatarios lo hace como institución de fomento. Organiza el funcionamiento y constitución de los Bancos Regionales y las Sociedades Locales de Crédito Ejidal y desempeña actividades muy variadas que señala el Artículo 5o. de la Ley vigente.

El objeto del banco será:

I.- Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de los bancos regionales y de las sociedades locales de crédito;

II.- Hacer préstamos comerciales de avío, refaccionarios e inmobiliarios. En general, efectuar todas las operaciones bancarias que estén de acuerdo con la presente Ley y con las leyes supletorias aplicables;

III.- Emitir bonos agrícolas de caja, bonos hipotecarios rurales y cédulas hipotecarias rurales;

IV.- Recibir depósitos a la vista y a plazo fijo;

V.- Organizar, vigilar y, en su caso, administrar el servicio de los almacenes que directamente dependen de los ban

cos, destinados a productos de sociedades locales y, ocasionalmente, a los de otros agricultores no asociados;

VI.- Adquirir, vender y administrar bienes destinados exclusivamente a fomento e industrializar los productos agrícolas;

VII.- Canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de su clientela en el sentido que más convenga a la economía nacional, de acuerdo con las normas que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería;

VIII.- Pignorar las cosechas de su clientela para efectuar la venta de las mismas en las mejores condiciones, regularizando el mercado;

IX.- Actuar como agente de su clientela tanto para la compra de los elementos que necesite para las explotaciones agrícolas, como para la concentración, transformación y venta de los productos;

X.- Desempeñar, por encargo o con autorización del Ejecutivo Federal, funciones fiduciarias;

XI.- Operar con otros organismos o empresas del país que aunque no pertenezcan al sistema efectúen operaciones de crédito agrícola;

XII.- El Banco Nacional de Crédito Ejidal no podrá -- realizar operaciones activas de crédito, con personas físicas o con personas morales no integradas por ejidatarios, salvo que se trate de organismos descentralizados del Estado o em-

presas de participación estatal.

XIII.- Garantizar créditos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, concedidos por sociedades o particulares en auxilio y cooperación del crédito agrícola, mediante acuerdo del Ejecutivo Federal;

XIV.- Negociar, con aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, créditos de bancos extranjeros, a plazo no mayor de un año, para el cultivo de productos de exportación o para la pignoración de los mismos.

Es de notable importancia la fracción número XII que reduce las operaciones del banco exclusivamente a las que se realicen con ejidatarios que disfruten de posesión definitiva, éstas podrán celebrarse individualmente con los agricultores por medio de préstamos comerciales, de avío, refaccionarios o inmobiliarios, cuando se llenen los requisitos para dichos préstamos y además los que señala el Artículo 78 de la Ley.

La Ley estipula más adelante que el banco deberá funcionar proporcionando el crédito a los ejidatarios a través de las Sociedades Locales, las que actuarán como si fueran agentes del Banco Ejidal y los Artículos del 80 al 83 señalan de qué manera operarán las Sociedades Locales.

El crédito ejidal se imparte técnicamente a través de Sociedades Locales de Crédito Ejidal, en las cuales la responsabilidad es ilimitada, es decir, existe una garantía soli-

daria que quiere dar al crédito una mayor solidez en cuanto a su aseguramiento. Las sociedades son consideradas por la Ley como instituciones auxiliares de crédito que obtienen los préstamos del Banco y a su vez lo proporcionan a sus asociados.

Las operaciones realizadas por esta Institución en los últimos diez años, son las siguientes:

CREDITOS EJERCIDOS Y RECUPERACIONES TOTALES. PORCIENTOS
AÑOS 1963 A 1972

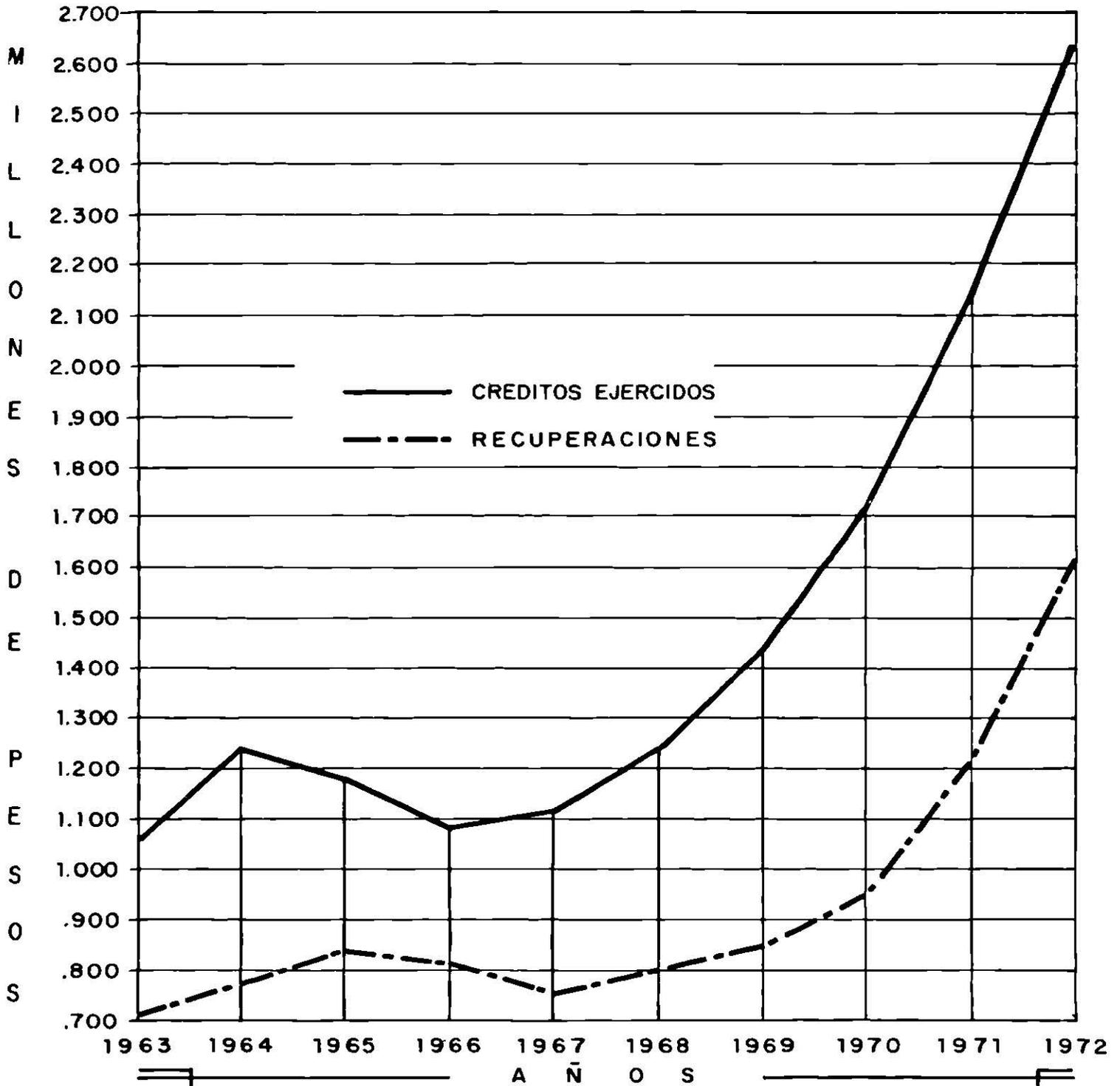
Miles de pesos

AÑOS	CREDITOS OTORGADOS	RECUPERACIONES	%
1962	885 006	660 853	74.67
1963	1 058 382	714 625	67.52
1964	1 246 431	772 854	63.53
1965	1 188 887	839 987	70.65
1966	1 084 530	812 577	74.92
1967	1 112 494	754 806	67.84
1968	1 240 958	799 598	64.43
1969	1 439 778	850 871	59.09
1970	1 711 051	948 128	55.41
1971	2 140 527	1 210 744	56.56
1972	2 636 390	1 619 839	61.44

Fuente: Departamento de Estudios Económicos. Banco Ejidal.
(Gráfica anexa)

De los créditos otorgados de 1962 a 1972, el 80 % se destinó a créditos de avío y en los dos últimos dos años casi un 90 %, limitándose por la falta de recursos los préstamos refinancionarios de mediano plazo, que se utilizan en la adquisición de implementos y útiles de labranza, abonos, animales de trabajo, animales de cría, maquinaria y mejoras agrícolas de

BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL DE C.V.
CREDITOS EJERCIDOS Y RECUPERACIONES
EN LOS AÑOS DE 1963 Y 1972



carácter transitorio. La insuficiencia de tales préstamos, ha determinado que el Banco Ejidal opere en condiciones muy precarias en cuanto a mecanización y técnica agrícola.

Aún con estas limitaciones de recursos el Banco concede préstamos a largo plazo que en la práctica son insuficientes y no le permiten capitalizar la agricultura ejidal; las obras - que requiere este tipo de financiamientos las ejecuta como inversiones directas.

Los objetivos que dieron origen al Banco Ejidal cuyas bases económicas son encomiables en la realidad no se llevan a cabo. Su sistema de trabajo actúa con muchas limitaciones en cuanto al otorgamiento suficiente de fondos para la producción y la comercialización en los ejidatarios. Concentra sus operaciones en determinadas regiones y grupos y aún a estos la ayuda es muy reducida.

Por otro lado los factores políticos juegan un papel muy importante en cuanto a que con frecuencia interfieren sus funciones mediante presiones de diferente índole esto se atribuye a las autoridades y deficiencia de su organización.

En parte debido a esto el Banco no ha podido cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, es así que de los 9 912 324 ejidatarios (17) que existen en nuestro país el

(17) Datos hasta el 31 de agosto de 1972. "La Economía Mexicana en Cifras 1972". Nacional Financiera, S.A. Página 46.

Banco atendió en 1972 únicamente a 409 000, que representan un 14 % del total.

"El Banco no sólo proporciona el crédito, sino que mantiene, como una institución de beneficencia al ejidatario y tiende o intenta solucionarle todas sus necesidades en un tutelaje absoluto e integral. De lo anterior se desprende que el Banco no actúa en realidad como banco sino como una compleja institución, cuyos fines socioeconómicos se entrelazan constantemente". (18).

Aunque el Banco carga de un 8 a un 10 % anual de intereses sobre préstamos a sociedades, el ingreso por este concepto y las ganancias en las operaciones comerciales son insuficientes para cubrir los gastos de administración, por lo mismo el Gobierno Federal ha venido haciendo aportaciones anuales para ayudar a cubrir los gastos de administración, pero ni éstos subsidios son suficientes.

Así de 1965 a 1973 el Gobierno ha otorgado en forma acumulativa 4,331 millones de pesos y como hemos dicho, el Gobierno no trata al Banco como una institución financiera, sino como una beneficencia de bienestar social, obligándose a cargar con todas las pérdidas que se originan y como observamos en el cuadro anterior, las recuperaciones en 1962 fueron del -

(18) Alvaro de Albornoz. Obra citada. Página 298.

74.7 %, en 1964 de 63.5 %, en 1969 de 59.1 % y en 1972 de 61.4% y los saldos que quedan pendientes de pago generalmente se traducen en pérdidas, porque las cantidades que se recuperan de éstos en los años posteriores son mínimas.

c) El Banco Nacional Agropecuario.

Fue creado por decreto presidencial de fecha 2 de marzo de 1965 y publicado el día 8 del mismo mes y año, en el Diario Oficial de la Federación, que lo faculta para operar en los ramos de depósito, ahorro y fideicomiso y fundamentó la concesión otorgada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las siguientes condiciones:

III.- Naturaleza y objeto. El Banco Nacional Agropecuario, S. A., operará como institución nacional de crédito en los ramos de depósito, ahorro y fideicomiso, pudiendo adicionalmente realizar las demás operaciones ligadas a sus fines que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad -- con lo dispuesto por la Ley de Crédito y Organizaciones Auxiliares y consistiendo su principal objeto social en otorgar apoyo financiero a instituciones que operen dentro del crédito agrícola del país.

IV.- Capital. El capital de la institución será de \$ 1,500'000,000.00 (UN MIL QUINIENTOS MILLONES DE PESOS).

V.- Acciones. El capital social estará representado por dos series de acciones, una de las cuales podrá ser suscrita solamente por el Gobierno Federal y representará cuando menos el 51 % de dicho capital.

VI.- Régimen legal. El funcionamiento del Banco Nacional Agropecuario, S. A., se sujetará a la legislación que durante su subsistencia rija en materia de instituciones de crédito y sus operaciones, particularmente a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y la Ley General de Sociedades Mercantiles, así como a las disposiciones administrativas que conforme al Artículo 1o. de la citada Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, dicte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

VII.- Intransmisibilidad. La presente concesión por su naturaleza es intransmisible.

El decreto que autoriza la creación de este banco dice:

Artículo 1o. De acuerdo con los términos del presente Decreto, se autoriza la creación del Banco Nacional Agropecuario con el carácter de Institución Nacional de Crédito, sujeto a lo dispuesto en el Artículo 1o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Artículo 2o.- La Secretaría de Hacienda y Crédito -

Público, procederá a otorgar concesión para que la nueva Institución Nacional de Crédito, cuya creación se autoriza en el Artículo anterior, funcione conforme a las siguientes bases:

I.- La denominación de la sociedad será Banco Nacional Agropecuario, Sociedad Anónima, o su abreviatura, S.A.;

II.- Su duración será indefinida;

III.- Tendrá como domicilio la Ciudad de México, D. F. sin perjuicio de que pueda establecer oficinas en cualquier punto del país;

IV.- Operará en los ramos de depósito, ahorro y fideicomiso, apoyando a los bancos regionales de crédito agrícola y a los bancos agrarios, así como a otras instituciones que actúen dentro del campo del crédito agrícola, pudiendo celebrar además todas aquellas operaciones necesarias para el cumplimiento de sus fines, que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V.- El capital social será de un mil quinientos millones de pesos, documentado en dos series de acciones: la Serie A que solamente podrá ser suscrita por el Gobierno Federal y representará por lo menos el 51 % del capital pagado y la Serie B que podrá ser suscrita libremente. Las acciones de la Serie A serán nominativas y las de la Serie B podrán ser al portador.

Artículo 3o.- La administración del Banco estará a cargo de un Consejo de Administración integrado por nueve -- consejeros propietarios, con sus respectivos suplentes, designados en la siguiente forma: cinco por la Serie A y cuatro -- por la Serie B. En el número total de los consejeros quedará comprendido un representante de cada una de las siguientes dependencias e instituciones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Ganadería, Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, Banco de México, S. A., Almacenes Nacionales de Depósito, S. A. y Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S. A. Estos representantes deberán tener por razón de su cargo, conocimientos técnicos en la materia.

El Director General del Banco de México, S. A., será el representante de esta Institución y fungirá como Presidente del Consejo del Banco Nacional Agropecuario.

Artículo 4o.- En ningún caso podrán ser miembros -- del Consejo de Administración:

I.- Las personas designadas para ocupar un puesto -- de elección popular mientras estén en el ejercicio de su cargo;

II.- Dos o más personas que tengan entre sí parentezco de afinidad o de consanguinidad hasta el cuarto grado;

III.- Los empleados o funcionarios del Banco, y

IV.- Las personas que tengan litigio pendiente con la Institución.

Artículo 5o.- El Consejo de Administración gozará de todas las facultades necesarias para ejecutar actos de dominio y de administración así como para pleitos y cobranzas, con los poderes generales y los que requieran cláusula especial, pudiendo desistirse en juicios de amparo y en juicios de orden penal.

Artículo 6o.- El gobierno y la representación legal del Banco estarán a cargo del Director General, quien será designado y removido libremente por el Consejo de Administración y tendrá las facultades que los Estatutos le señalen y el Consejo le delegue.

Artículo 7o.- La vigilancia de la Sociedad estará a cargo de dos comisarios que serán nombrados por las asambleas ordinarias de accionistas, uno por la Serie A y otro por la Serie B, rigiendo respecto de ellos las limitaciones establecidas en el Artículo 4o. de este Decreto.

Artículo 8o.- Los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y de Crédito Ejidal, dejarán de dar apoyo financiero para las operaciones de crédito que deban realizar los bancos regionales de crédito agrícola y los bancos agrarios a medida que estas instituciones reciban dicho apoyo del Banco Nacional -- Agropecuario.

Artículo 9o.- El Banco Nacional Agropecuario, satisfaciendo los requisitos legales correspondientes, promoverá lo necesario para que se proceda a la creación y organización de bancos regionales de crédito agrícola y bancos agrarios en -- aquellas zonas productoras donde hasta la fecha no se hayan -- establecido y que constituyan territorios de operación afines, de manera que se pueda lograr la integración regional de la -- economía agropecuaria.

Artículo 10o.- El Banco Nacional Agropecuario ten-- drá las facultades necesarias para vigilar que los créditos -- que otorgue y las operaciones que se celebren con su apoyo, se efectúen de acuerdo con las normas aplicables, la política que señalen las autoridades y los programas aprobados.

Las operaciones crediticias realizadas por este Banco son las siguientes:

CREDITOS EJERCIDOS POR EL SISTEMA DEL BANCO NACIONAL AGROPECUARIO EN LOS AÑOS DE 1965 A 1970 Y % EN RELACION AL -- TOTAL

Millones de pesos

AÑOS	TOTALES	AGRICULTURA	%	GANADERIA	%	OTROS	%
1965	2.0	0.1		1.9		0.0	
1966	508.0	208.1	40.9	118.4	23.3	182.3	35.8
1967	1 658.0	743.9	44.8	298.1	18.0	616.0	37.2
1968	2 033.7	1 015.7	49.9	375.3	18.4	642.7	31.7
1969	2 267.4	803.5	35.4	522.2	23.0	941.7	41.6
1970	2 480.1	849.1	34.2	660.1	26.6	970.9	39.2
1971+							
1972	2 089.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0

(+) No se obtuvo información.

Fuente: Publicación del Banco Nacional Oficial Agropecuario. 1965-1970.

Como se observa en este cuadro, en el año de 1965, - fecha en que inició sus operaciones el Banco Agropecuario, canalizó recursos casi en su totalidad a créditos refaccionarios a mediano y largo plazo; a partir de 1966 otorgó préstamos de avío a corto plazo en un promedio del 35 % al 40 %, a la ganadería del 18 % al 26 % y a otras actividades del 35 % al 40 %. Dentro de este último rubro dichos financiamientos tienen por objeto apoyar indirectamente a los agricultores, en la comercialización de cosechas y productos o los encaminados a impulsar la transformación industrial de sus materias primas.

Para el otorgamiento de créditos el Banco Agropecuario tipificó a la clientela de acuerdo con las características fundamentales de las tres grandes capas de productores rurales que se dan en nuestro país y que corresponden a la agricultura tradicional, transicional y comercial, atendiendo a su vinculación con los fenómenos crediticios y financieros que señalan - los siguientes rasgos de cada grupo:

1) Los grupos más desamparados de campesinos a quienes se requiere prestarles auxilio financiero con un alto contenido de ingredientes de beneficio social; 2) Los agricultores del estrato intermedio, que es necesario apoyar por medio del crédito para que asciendan al siguiente estrato; y 3) Los productores que por sus altos ingresos y mejores elementos con que cuentan, no deben preocupar al Estado ya que, suelen ser clientes habituales de la banca privada.

Por medio del conjunto de bancos agropecuarios, se ha pretendido resolver los problemas de núcleos de agricultores que se encuentran en una fase de transición porque han superado las características inherentes a la agricultura tradicional y disponen de ciertos elementos productivos, facilitan su evolución hacia el estrato de la agricultura comercial y, en consecuencia, llegar a formar parte de quienes acreditan los bancos privados, si se les auxilia eficientemente con los recursos que moviliza este banco.

Durante el año de 1972 los créditos directos beneficiaron a 63 mil personas, el 78 % correspondió a ejidatarios y el 22 % a pequeños propietarios y para 1973 se estimó beneficiarían a 83 mil personas.

Esta institución se rige por el principio invariable de que han de conceder los préstamos, con definitiva preferencia a los agricultores o ganaderos que se hayan organizado en sociedades locales de crédito para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Ley de Crédito Agrícola, aún cuando la gran mayoría de las operaciones del sistema de los bancos agropecuarios se han realizado con sociedades locales de crédito, también se han concedido financiamientos a grupos solidarios de productores y a particulares.

El afinamiento de su política se complementa con la idea de que una vez capacitados técnica, social y financiera-

mente, esos productores pasen a formar parte de las instituciones privadas, de tal suerte que puedan atender a otros núcleos rurales para iniciar de nueva cuenta, este proceso de transferencias.

Por consiguiente los créditos de avío corresponden en su gran mayoría a clientela que ya ha sido habilitada por los bancos de su sistema y respecto a la cual se cuenta con antecedentes sobre su comportamiento en ciclos anteriores, a fin de seleccionar cuidadosamente a los productores rurales que a su juicio merezcan apoyo financiero.

De acuerdo con el decreto que creó el Banagro, el propósito principal del Gobierno fue crear una institución que tuviese mayor agilidad con carácter de banco central y que con nuevos recursos financieros y administrativos acelerase el proceso de descentralización del crédito, iniciados por el Banco Nacional de Crédito Agrícola y el Banco Ejidal, mediante los bancos regionales y agrarios y también tenía el propósito de vincular a los bancos agrícolas privados con este Banco Central, para formar un sistema unificado. Asimismo, se le otorgó la facultad de promover la creación y organización de otros bancos regionales, así como la función de vigilar las operaciones que se realizaron con su apoyo.

No obstante, su decreto no procedió de acuerdo con los lineamientos y creó un sistema de crédito agrícola a base

del establecimiento de sus propios bancos filiales, creando duplicidad de funciones de organismos por el Estado, para un mismo fin determinado.

Respecto a sus filiales el Banagro desempeña las funciones de un banco de segundo piso y nunca ha actuado con apoyo financiero a los Bancos Agrarios y Regionales de Crédito Agrícola.

De esta institución no se han podido obtener datos de las recuperaciones de su cartera, no obstante que en sus publicaciones a este respecto dice "ha evolucionado muy favorablemente, en términos y proporciones que pueden considerarse satisfactorios".

2.4 RECUPERABILIDAD DE LOS CREDITOS EJERCIDOS

Uno de los problemas que el Estado ha tenido que afrontar en la administración de las instituciones nacionales de crédito es el de absorber las pérdidas que arrojan estas y cuyo origen se localiza en que los niveles de recuperación -- con los que operan son sumamente bajos. Esto da lugar a que el crédito agrícola tenga una posición semi estática al no reembolsarse parte de los financiamientos.

INDICES DE RECUPERACION EN LA BANCA OFICIAL AGROPECUARIA (1)

Años de 1963 a 1972

A ñ o s	BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA, S. A.	BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A. de C.V.
1963	65.9 %	67.52 %
1964	94.4	63.53
1965	92.6	70.65
1966	86.7	74.92
1967	94.3	67.84
1968	100.8	64.43
1969	96.5	59.09
1970	81.2	55.41
1971	81.5	56.56
1972	74.2	61.44

(1) No se incluye al Banco Nacional Agropecuario. Por el sistema que sigue de estudiar y redocumentar a nuevos vencimientos los saldos que no fueron pagados oportunamente, aparece como si su recuperabilidad fuera del 100 %.

Los índices de recuperación que se observan en este cuadro, dejan mucho que desear de una buena administración de tipo bancario; a pesar de que el Banco Agrícola reporta altos porcentajes, cabe aclarar que en las informaciones estadísticas que existen, se involucran recuperaciones de créditos ejercidos en años anteriores al que se cita y los índices reales en promedio son del 65 % al 70 %.

Dentro de la política de crédito sustentada por el Estado, un grave error ha sido el de confundir un auxiliar del desarrollo agrícola a través del crédito, con el fin mismo. -- El carácter de las instituciones nacionales de llenar funciones sociales y económicas derivadas de la elevación de la pro-

ductividad de los agricultores de escasos recursos, ha sido confundida y se ha entendido su función social como beneficencia, - lo que ha creado dentro de la clientela una mentalidad deformada que destruye la responsabilidad y, por lo tanto, se niega a reem**bol**sar los créditos que se les otorgan, situación que cuesta mucho dinero al Estado y además propicia administraciones que utilizan en su beneficio estas armas de control que son usadas en política electoral u otras actividades completamente distintas - de las funciones para las que fueron creadas. También se recon**o**ce que gran parte de la falta de recuperación se debe a lo aleatorio de la agricultura en nuestro país.

De los préstamos que otorgan las instituciones nacionales de crédito, las cantidades que no se recuperan a su vencimiento, se asientan en la cuenta contable denominada "Cartera Vencida". Dados los porcentajes de recuperaciones ya anotados en los años - que tienen funcionando estas instituciones los saldos de cartera vencida se han venido acumulando y para 1971 su monto ascendía a 6,330 millones de pesos, correspondiendo al Banco Ejidal el 80 % y al Banco Agrícola el 20 %, del Banagro no se citan cifras porque como ya hemos dicho realiza operaciones contables, utilizando el recurso de diferir los plazos a nuevos vencimientos median**te** traspasos de cartera vencida a cartera vigente, esta última - concentra aquellos saldos pendientes de pago cuyos vencimientos no han ocurrido y en algunos casos llega a otorgar tratamientos de castigos de capital a fin de que no se genere cartera vencida.

El problema de la cartera vencida ha originado en las instituciones nacionales de crédito su descapitalización con el consecuente desequilibrio financiero y el desaliento de los -- campesinos en la realización de los trabajos agropecuarios por el creciente endeudamiento que no les permite librarse de sus compromisos, situación que dá lugar a que la productividad en sus explotaciones sea baja y en ocasiones a que las cosechas sean substraídas.

Ante el monto de la cartera vencida y las dificultades para su recuperación, atribuible en gran parte a la precaria economía de los campesinos, el señor Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez, intervino en su resolución y con fecha 26 de enero de 1973 hizo declaraciones oficiales a la prensa en el sentido de que los adeudos de los campesinos se cancelarían en algunos casos, ajustándose a condiciones determinadas y autorizó a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público al Banco Nacional de Crédito Agrícola a efectuar castigos de capital hasta por 800 millones de pesos; al Banco Nacional de Crédito Ejidal, a que de los adeudos acumulados hasta 1965 les fueran bonificados a los ejidatarios un 20 % cuyo importe asciende a 2,802 millones de pesos.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, para el trata-- miento de su cartera vencida acumulada hasta 1971, giró ins-- trucciones a todas sus dependencias para cumplir con el acuerdo

presidencial del 26 de enero de 1973, en los términos siguientes:

Con el objeto de rehabilitar y estimular a los ejidatarios que han venido operando con el Banco Ejidal, mejorar la asistencia crediticia y técnica que debe prestar el Banco al sector rural del país y dar un fuerte impulso a las actividades agropecuarias en general, el señor Presidente de la República ha considerado conveniente dictar medidas que resuelvan de inmediato el problema de la cartera vencida de los ejidatarios, de acuerdo con las siguientes bases:

1) Se bonificará a las sociedades ejidales el 20 % de sus adeudos vencidos hasta el año de 1965, en cada ciclo agrícola, siempre y cuando en lo sucesivo paguen íntegramente y a su vencimiento, los créditos que se les otorguen a partir del presente año.

2) Se consolidará a las sociedades ejidales los adeudos vencidos de 1965 a la fecha, por la cantidad de 1,948 millones de pesos, con el objeto de que se aplique a dichos adeudos el 10 % de las utilidades que resulten de las cosechas que se obtengan o de sus explotaciones agropecuarias; asimismo, se les bonificará por esta única vez los intereses que hayan generado dichos adeudos hasta el año de 1971.

3) Cuando por causas ajenas a la voluntad de los campesinos, debidamente comprobadas por la institución e inter

vención de las representaciones ejidales, no lleguen a obtener con sus cosechas o explotaciones lo suficiente para pagar los créditos otorgados, se considerará su situación particular para ser tomada en cuenta para efectos de la aplicación de los acuerdos anteriores.

4) Los campesinos que, a pesar de los beneficios señalados, no cumplan con las obligaciones derivadas de los créditos que se les otorguen en lo sucesivo, perderán la calidad de sujetos de crédito de la banca oficial.

Con la aplicación de estas medidas, las sociedades ejidales que actualmente operan con el Banco y las que están alejadas del crédito debido a los saldos de su cartera vencida, podrán sanear dicha cartera mediante el esfuerzo para cumplir con el pago total de los créditos que se les otorguen a partir de esta fecha.

Los mecanismos de implementación que al respecto se establezcan para dar cumplimiento a los acuerdos señalados, deberán referir en todo caso, las bonificaciones correspondientes al buen comportamiento de los sujetos de crédito para lograr su verdadero propósito. No es una condonación de adeudos sino llevar a cabo un programa nacional de rehabilitación y estímulo a los campesinos para impulsar la producción agropecuaria del país y mejorar el nivel de ingreso en el campo.

Para efectos de las bonificaciones relativas, las me di das se aplicarán para ejidatarios que no tengan capacidad de pago. Fundamentalmente estarán encaminadas a los créditos de avío y por lo que toca a los refaccionarios, cuyos activos -- sean superiores a los pasivos, deberán seguirse cobrando en la forma acostumbrada.

Interpretando los deseos de las altas autoridades - del país, en el sentido de rehabilitar y estimular a los ejida tarios, clientes del Banco Nacional de Crédito Ejidal, que tie nen a su cargo adeudos vencidos, se ha determinado propiciar - a través de una mejor asistencia crediticia y técnica, el im-- pulso decidido a las actividades agropecuarias en general, y - para este efecto se estimó necesario procurar el abatimiento de los adeudos por cartera vencida a cargo de los ejidatarios.

Consecuentemente, es necesario definir dos grandes grupos de cartera la que sería incobrable y la vencida, a -- efecto de estar en posibilidades de obtener un absoluto con-- trol contable y administrativo y por ello, identificarse en la siguiente forma:

- a) 6305 CREDITOS INCOBRABLES, que comprenderá los ciclos agrícolas de 1948 a 65/65.
- b) 1501-A CARTERA VENCIDA, que comprenderá los sal dos y los ciclos agrícolas 65/66 al 71/71.

El primer grupo se abatirá con la bonificación del 20 % que sobre el total de adeudos reporte el ejidatario, siempre y cuando liquiden la totalidad de los créditos que se les otorguen a partir del mismo ciclo 73/73.

El segundo grupo deberá abatirse con la aplicación del 10 % de los alcances o utilidades que se determinen a favor de los ejidatarios que en cada ciclo agrícola operen, a partir del mismo 73/73.

Para el proceso administrativo, se ordenó: a los titulares y al personal de campo realizaran reuniones con los ejidatarios a fin de que los orientaran adecuadamente sobre el verdadero espíritu y la filosofía concebida para el tratamiento de esta cartera, de tal suerte que en lo sucesivo, se elimine en todo lo posible la generación de nueva cartera vencida, es decir, que las bonificaciones que se han establecido son para aquellos acreditados que en lo futuro serán buenos sujetos de crédito.

Para llevar a cabo en forma satisfactoria el reconocimiento de los adeudos por sociedad y por socio, se tomará como básico lo señalado en la Ley de Crédito Agrícola, considerándose que de acuerdo a lo previsto en ella y en la escritura constitutiva de las sociedades, se pondrá en conocimiento a los representantes legales de las sociedades, para que se cite a una única asamblea general, donde se les manifestara en forma esti-

mulante, la filosofía de bonificación del 20 % y 10 % de los préstamos vencidos de 1948 a 1965 y de 1966 a 1971, respectivamente.

También se les comunicará lo señalado como básico del Acuerdo Presidencial, dando especial importancia a los planes de bonificación ya conocidos e indicándoles posteriormente qué forma y tiempo será suficiente para que sus adeudos se encuentren completamente liquidados. Complementario a esta exposición de reincorporación como sujetos de crédito ante el Banco Nacional de Crédito Ejidal, se procederá en forma inmediata a obtener el reconocimiento pleno y expreso del adeudo de cada ejidatario anotado en el citado estado de adeudos.

Debe prevenirse práctica y eficientemente el desarrollo de esta etapa, importante del abatimiento de las carteras que datan desde 1948. Asimismo se considerará en forma planeada la participación del personal administrativo y de campo, en la ejecución de estos trabajos.

Naturalmente que esta planeación estará sujeta a las peculiaridades existentes en cada zona, mismas que son conocidas plenamente por los titulares de las dependencias.

Tratamiento de las excepciones:

Los ejidatarios que sean considerados como excepciones y que estén comprendidos en los casos siguientes, como:

- a) Finados
- b) Ausentes definitivos que abandonaron sus parcelas
- c) Desconocidos o irreales
- d) No son titulares del usufructo de la parcela

Quedarán identificados también en la "única asamblea general de socios", en el preciso momento de obtener el reconocimiento del saldo en el "estado de adeudos individual", con la constancia expresa de los representantes legales de la sociedad quienes darán fe de la excepción referida.

Lo anterior se basa en lo expresado por la Ley de Crédito Agrícola en sus Artículos 40 y 52, Fracción VIII, vigentes y en los requisitos que sobre el particular menciona el instructivo de organización de nuestra institución. Este procedimiento por su agilidad, es el más viable ya que para seguir la norma ortodoxa, sería menester reorganizar la sociedad dentro de los lineamientos legales existentes.

La información obtenida como excepciones, se canalizará de inmediato al Departamento de Contabilidad de Oficina Matriz y posteriormente, previa revisión, la información -

se concentrará al Departamento de Procesamiento de Datos para los efectos correspondientes.

Los casos que existan de inconformidades en el reconocimiento del saldo total del "estado de adeudos individual", llevarán al reverso la anotación de los motivos de la inconformidad SIN DEJAR DE FIRMAR EL EJIDATARIO EL ESTADO DE ADEUDOS, ya que este es la única constancia de que la situación del --adeudo fue hecha del conocimiento del ejidatario y de los representantes legales de la Sociedad.

Con las disposiciones anotadas el Banco Ejidal inició su programa de abatimiento de la cartera.

El Banco Nacional de Crédito Agrícola para dar cumplimiento a lo dispuesto por el señor Presidente de la Repú--blica, realizó estudios para determinar las bases sobre las - que se ejecutarían los trabajos del tratamiento de su cartera vencida, cuyos objetivos principales según su Instructivo de fecha 31 de enero de 1973, son:

1o. Rehabilitación de los sujetos de crédito. Consistente en colocarlos en condiciones de pago, se refiere a - los adeudos que registren y los créditos que operen.

2o. Ajuste a su valor real los activos de la insti--tución y sus filiales. Entendiéndose que de los activos de - la institución por concepto de cartera vencida, deudores di--

versos y préstamos consolidados, deberán ser reducidos a la cantidad que resulte recuperable una vez que se haya hecho el tratamiento respectivo.

3o. Capacitación económica de los sujetos de crédito del Banco que permita la operación ulterior de nuevos créditos, especialmente refaccionarios con la correspondiente -- asistencia técnica; y

4o. Desarrollo de la institución y sus filiales, -- contando con más y mejores sujetos de crédito y más amplios recursos financieros con qué contribuir al desarrollo agropecuario del país.

Clasificó su cartera en recuperable y no recuperable. Para la cartera recuperable se tomó en cuenta la capacidad de pago y adicionalmente la solvencia moral y garantías -- de los deudores, el criterio fundamental para determinar la -- capacidad de pago es el de calcular el 80 % del valor probable de las cosechas y/o productos, deducidos los gastos de la explotación y el 20 % restante se estimó para gastos familiares.

Los planes de amortización de adeudos comprenderán: plazos variables que no excedan de diez años y tasa de interés aplicable a los adeudos entre el 4 % y 12 %. Cuando la -- capacidad de pago no permita cubrir los adeudos en períodos --

máximos de diez años, se reducirá la tasa de interés hasta el punto que permita no conceder quitas de intereses devengados, de capital o reducir estos al mínimo.

A los agricultores minifundistas que explotan pequeñas superficies laborables se les consideró en los siguientes términos: Se podrán diferir sus adeudos vencidos y otorgarles nuevos créditos, según su capacidad de pago y solvencia moral, si no tienen capacidad de pago se les podrá conceder quita -- parcial o total de intereses devengados y/o castigos de capital.

Estimó que la cartera no recuperable por insolvencia comprobada del deudor, por falta de documentos en los que se pueda ejercitar la acción de cobro, porque se desconozca la existencia del deudor, se podrá castigar, sin finiquito -- hasta que las investigaciones que se realicen aclaren si hay necesidad de fincar responsabilidades.

Para aquellos clientes que tengan adeudos muy antiguos, antes de 1969, pero que haciendo un esfuerzo liquiden -- de inmediato, se les otorgaron facilidades de condonación total o parcial de intereses devengados según lo amerite el caso, previo riguroso estudio.

Se puede decir que el espíritu de los tratamientos de cartera vencida en la banca nacional oficial agropecuaria

se fundamenta en una función social, tratando de que los agricultores de más escasos recursos económicos que se encuentran marginados socialmente cuenten con un aliciente al aligerarlos de sus deudas. La idea es de que puedan seguir trabajando en condiciones más favorables. Es innegable que estas medidas - benefician a una gran parte de la clientela que opera con los bancos oficiales en forma desventajosa ya que al no ser sujetos de crédito productivos, estos no pueden cubrir sus cuentas y para forzar las recuperaciones se recurre a procedimientos - judiciales que terminan con la adjudicación de los bienes hipotecados. El desalojo de los campesinos de sus propiedades que no tienen otros medios para subsistir provoca graves problemas de orden agrario, al tenerse conciencia de estos conflictos se ha tratado de reintegrar los inmuebles y a toda costa evitar - que los agricultores sean despojados de sus medios de producción.

No obstante los aspectos positivos emanados de los programas para rehabilitar a la clientela, no se puede soslayar algunos aspectos negativos derivados de las diferentes políticas seguidas, la principal y que traerá algunas consecuencias, es la falta de comprensión de los deudores respecto a la verdadera esencia de la ayuda gubernamental que trata de sanear los pasivos para que los campesinos puedan seguir una trayectoria de trabajo sin compromisos desesperantes y que estas facilidades no se van a instituir como nuevo apoyo en los años crediticios siguientes.



ZAR II

CAPITULO 3

CAUSAS Y MEDIDAS PARA EVITAR LA GENERACION
DE CARTERA VENCIDA

Como la falta de recuperación de los créditos que otorgan las instituciones nacionales es determinante en los resultados de una buena administración, la experiencia en este sentido ha demostrado ciertas deficiencias por la existencia de saldos cuantiosos que se registran en la cuenta contable de cartera vencida, cuya recuperación presenta graves problemas por innumerables causas que en el desarrollo del presente capítulo se irán analizando.

3.1 CAUSAS INTERNAS

a) Atribuibles al acreditado

Dentro de estas causas las que mayor significación tienen en el bajo índice de recuperaciones de la banca, entre otras, se pueden citar el escaso nivel cultural de los campesinos, la falta de orientación en el uso de las técnicas agropecuarias que originan la resistencia de los acreditados, para emplear las prácticas que se recomienda en los programas de asistencia técnica; la inobservancia de las Normas del Seguro Agrícola; la substracción de cosechas y productos; los conflictos internos que se registran en el seno de las sociedades, ejidos o grupos solidarios que en--

torpecen los programas de trabajo en general; el descuido de las líneas de financiamiento o su desviación a aspectos diferentes para los que fueron autorizadas y, por último, ausencia de solvencia moral de los mismos.

b) Atribuibles al acreditante

Estas causas se originan dentro de las instituciones que otorgan el crédito y se atribuyen fundamentalmente a las carencias o deficiencias en la selección de su clientela, en la asistencia técnica que se proporciona para la ejecución de las labores agrícolas y explotaciones pecuarias; en la organización de los agricultores para las explotaciones agropecuarias; en la concurrencia a los mercados e industrialización de sus productos; en el control administrativo respecto al otorgamiento del crédito, ministraciones y cobranzas; a los sistemas de inspección de campo en lo que se refiere al control de las inversiones y de la producción; en la capacitación y especialización del personal que interviene en todos los niveles productivos; en la elaboración de los planes de operación en forma indiscriminada en cuanto a los sujetos de crédito, destino de la inversión y zonas de operación. También -- porque los créditos son insuficientes y en algunos casos excesivos, inoportunos y caros; la fijación inadecuada de las cuotas y sus vencimientos, así como los frecuentes -- cambios del personal bancario.

3.2 CAUSAS EXTERNAS

a) Ecológicas

Se refieren a la relación de la agricultura y explotaciones pecuarias con el medio ambiente en que se desarrollan.

Dadas las carencias de condiciones óptimas para el desarrollo de una agricultura eficiente, estas actividades frecuentemente tienen que ser realizadas en medios ambientes no siempre propicios; así, sucede que en determinadas zonas de buenos suelos no se dispone de la humedad necesaria y lluvias oportunas, tal es el caso de las tierras de temporal; o bien, puede ser que existiendo condiciones favorables intervengan otros factores negativos como heladas o granizadas que frecuentemente se presentan en la zona del altiplano. Se da el caso en que algunas o varias de las múltiples condiciones de suelos o clima incidan desfavorablemente sobre el cultivo o la explotación, lo que motivan una producción exígua o desfavorable. Esto se observó recientemente en el Estado de Mexico, en que una helada temprana causó la pérdida en los cultivos de maíz; también se han tenido experiencias adversas en los intentos para el establecimiento en el bajo trópico de explotaciones de ganado lechero holandés para el que este medio ambiente no es propicio y ha causado su muerte. -

Asimismo la falta de estudios regionales para ubicar las líneas de producción financiables en zonas de máxima eficiencia, dá lugar a que se otorguen créditos en zonas cuyas condiciones ecológicas son desfavorables.

b) Socioeconómicas

Dentro de estas causas, es determinante la falta de los elementos siguientes: acceso directo a los mercados, obras de infraestructura, enseñanza agrícola rural, - mecanismos adecuados para que el pequeño productor reciba directamente el beneficio de los precios de garantía; la insuficiencia de almacenes y plantas industrializadoras de productos agropecuarios; así como las fluctuaciones de precios; el minifundismo; el alto costo de insumos y ausencia de control de calidad de los mismos; las múltiples cargas fiscales indiscriminadas; las aportaciones diversas para organismos conectados con la producción agropecuaria; los abusos en el uso de las normas de calidad y las mermas frecuentes en la determinación del peso de los productos agropecuarios.

c) Institucionales

Las causas correspondientes a este renglón se atribuyen fundamentalmente a la falta de coordinación entre las instituciones y dependencias del sector público y a la falta de planeación agrícola regional y nacional; asimis-

mo, a las deficiencias del Seguro Agrícola y Ganadero, que adolece de unilateral estructuración e inadecuada aplicación; así como a la insuficiencia de investigación agrícola, pecuaria y su divulgación.

En dichas causas, anteriormente enumeradas, se advierte que las atribuibles al acreditante son seguramente las de más fácil superación por parte de cada una de las instituciones citadas.

En cambio las atribuibles al acreditado, requerirán de la ejecución de programas y de planes para su capacitación, así como de una buena organización de las labores de supervisión y vigilancia.

Generalmente las causas ecológicas son relativamente constantes y por lo mismo su evaluación se puede realizar en cada una de las instituciones, a través de sus técnicos en forma confiable, como por ejemplo zonas áridas, zonas de siniestros por heladas, granizadas, inundaciones, etc., en las que regularmente y por la experiencia obtenida se puede detectar con bastante aproximación el grado de recuperación de las inversiones crediticias en condiciones normales.

Asimismo, son susceptibles de evaluación aún cuando en forma más compleja e insegura en algunos casos, las -

causas socio-económicas, que también deben tomarse en consideración al planear la recuperación de las inversiones.

Medidas que eviten la generación de cartera vencida:

A.- Disposiciones preventivas de las causas de irrecuperabilidad.

Para prevenir las causas atribuibles al acreditado, corresponderá al personal de evaluación de los Bancos y de Extensión Agrícola de la Secretaría de Agricultura, orientar a los acreditados oficiales en la unificación de los agricultores promoviendo los instrumentos requeridos especialmente para determinadas zonas, la operación de líneas de crédito de capacitación y de no ser posible éstas, las condicionadas a la operación de los créditos y a la observancia de las normas técnicas que correspondan al plan de tecnificación. Sin embargo, se sobreentiende que para vencer la resistencia en la observancia de las normas de tecnificación, se necesita buscar las medidas de convencimiento, labores de supervisión y vigilancia.

Por lo que a la observancia de las Normas del Seguro se refiere, es necesario hacérselos conocer simplificada y sencillamente y confiar al personal de campo la supervisión del cumplimiento para evitar sustracción de cosechas, estable-

cer eficientes métodos de control de campo, cuantificar cosechas probables, extender cartas designando depositario judicial, depurar clientela y de ser necesario establecer sanciones.

Para evitar que los conflictos internos en los organismos de los acreditados entorpezcan las labores agrícolas se debe depurar y reorganizar las Sociedades y Grupos que registren dificultades, procurar sanjar las diferencias y buscar las bases para la armonía colectiva; asimismo, educar a la clientela en el conocimiento de las obligaciones que le imponen los contratos de crédito y en general las normas crediticias en vigor.

Respecto de las causas de irrecuperabilidad atribuibles al acreditante procede se apliquen las medidas siguientes:

1.- Formular planes de operación con cuotas de crédito suficientes y bajas tasas de interés, reducir la cuantía de las cargas económicas en registro de contratos, en cuotas de inspección y otros casos similares, simplificar los trámites para evitar pérdida de tiempo a los acreditados.

2.- Formular y ejecutar programas de asistencia técnica, promoviendo las gestiones necesarias para conseguir los servicios de extensión agrícola de la Secretaría de Agricultura.

3.- Realizar los trabajos de organización a la clientela, como medida previa al establecimiento de planes de producción, comercialización e industrialización de los productos -- agropecuarios, para evitar que la aplicación de estos se haga sin las estructuras organizativas que son indispensables.

4.- Revisar y ajustar los sistemas de inspección de campo y control de cosechas con la finalidad no sólo de cuantificar correctamente la producción, sino para evitar que se disponga ilegalmente de parte o la totalidad de la misma.

5.- Capacitar al personal de cobranza en cursos, -- apropiados y conferencias proporcionando entrenamiento bajo la dirección de los más eficientes, incluyendo el estudio obligatorio de los instructivos que formulen las instituciones para lograr con mayor eficacia los fines perseguidos.

6.- Es necesario que la operación de los créditos -- se ajusten a la Ley y a las normas crediticias en vigor, que se observen los porcentajes respecto a las garantías y cosechas, que se vigile que los avalúos respecto a las garantías se ajusten a la realidad, que la contratación legal no sea defectuosa, que se exija y vigile que las inversiones se realicen en los objetivos contratados, que se cuide la correcta formulación de los contratos de arrendamiento de tierras, se vigile que la documentación requerida para los cobros por la vía contenciosa se encuentre completa y perfectamente formula-

da, se organice un sistema de cobranza oportuno y permanente, se dicten las medidas adecuadas para evitar que la clientela antes de cubrir los pagos que tienen pendientes, haga reinversiones en previsión de que se retrasen los créditos, así como las que eviten que la clientela continúe afirmándose en la --convicción de que los bancos son blandos y en ocasiones negligentes para efectuar la cobranza y de que a la postre le --serán condonados los adeudos que deja de pagar, tomar medidas para que los bancos no sean pospuestos en su participación en los casos en que concurran otros acreedores y desalentar y desaprobado, hasta donde sea posible la ingerencia de amistades e influencias políticas.

Las pérdidas ocasionadas por causas ecológicas pueden compensarse en parte con el eficaz funcionamiento del Seguro Agrícola y Ganadero para lo cual se requiere que las instituciones vigilen que se cumplan los mandatos de la Ley, del Reglamento y del convenio suscrito con la ANAGSA, para que así se acaten los requisitos cuya omisión sea motivo de que se nieguen las indemnizaciones; además será indispensable exigir el cumplimiento de los instructivos que elaboren los responsables del Seguro en las instituciones acreditantes que --tienen como finalidad instruir a su personal y a la clientela sobre todas y cada una de las condiciones que se requiere observar.

Dentro de las causas socioeconómicas tienen un aspecto relevante las que se refieren a la comercialización de los productos agropecuarios; dado que los agricultores se ven afectados por las bajas de precios y deficiente demanda, que en ciertos casos adquieren tal gravedad que los obliga a prescindir de la cosecha al resultar incosteable, como es el caso del tomate, la papa y en general otros productos perecederos, cuando el productor no puede respaldarse con establecimientos de refrigeración que les permitan esperar mejores condiciones de mercado.

La baja en los precios de productos de exportación está determinada por factores incontrolables para el productor, por lo que en los casos de extrema fluctuación, las inversiones deben otorgarse con las reservas que ameriten estos ya que sólo pueden hacerla quienes dispongan de fuertes recursos de capital que les permitan esperar mejores precios con objeto de evitar pérdidas si las ventas se realizaran de inmediato. Ejemplo de una buena solución que defiende al productor agropecuario de fluctuaciones de precios es el caso de -- productos oleaginosos en el que con acierto se han eliminado riesgos, haciendo contrataciones previas con los industriales en las que se precisan volúmenes de producción y precios de garantía.

En general, los productos agropecuarios se ven afec-

tados por la intervención de intermediarios que provocan fluctuaciones de precios a la baja para la adquisición y posteriormente acaparándolos para la venta a precios elevados en perjuicio del consumidor, por lo que el gobierno a través de sus organismos debe intervenir en forma efectiva para protegerlo.

En el problema de la comercialización es de suma importancia también el que los agricultores dispongan de almacenes suficientes y adecuados para esperar mejores condiciones de la demanda de sus productos.

No obstante lo importante del beneficio del precio de garantía sobre los productos básicos como el maíz y el frijol, se advierte la falta de eficiencia del mecanismo establecido y la necesidad del saneamiento moral de quienes manejan el sistema con objeto de que sea el verdadero productor el que reciba el precio de garantía y no los acaparadores.

A la CONASUPO y a los bancos cuando intervienen en estas funciones debe exigírseles que cumplan con eficacia su encomienda, ya que es la base para cubrir este tipo de riesgos a los productores y con ello a los bancos que los habilitan.

Para suplir la falta de acceso a los mercados debido a las distancias en que se localiza y lo exiguo de la producción que no justifica el costo de transporte, se requiere de la organización de la clientela para la venta en común y el apoyo de conocedores del mercado.

La insuficiencia de plantas industrializadoras sólo podrá suplirse creando las estructuras de organización de los habilitados, a fin de que empleando los métodos de trabajo colectivo puedan adquirirse plantas industriales con el apoyo financiero de los bancos, como se ha hecho con las plantas despepitadoras, deshidratadoras de chile, molinos de arroz, beneficios de café en seco y en húmedo y otras industrias primarias derivadas. Con esta medida se podrán asegurar mayores ingresos en beneficio de los agricultores, que como se sabe, reciben precios por abajo de los que rigen en el mercado de los industriales a quiénes proveen de las materias primas, las que una vez procesadas les producen utilidades superiores a las que obtienen los agricultores, sin exponerse a los riesgos derivados de lo aleatorio de la agricultura.

La falta de obras de infraestructura, motiva que la tecnificación de la conversión de agricultura de temporal a la de riego no se lleve a cabo, así como la concurrencia oportuna y fácil a los mercados. En la medida que estos programas a cargo del Estado se lleven a la práctica, será más factible la recuperación de las inversiones que se hagan en zonas que cuenten con los beneficios de este tipo de obras.

En cuanto al minifundismo que origina tantos factores adversos al desarrollo de la agricultura, podrá superarse

con el reagrupamiento de parcelas y desplazamiento de los excedentes de población campesina a otras actividades.

El alto costo de insumos y la mala calidad de los mismos, se superará si los bancos cumplen con la función que al respecto le atribuye la Ley, o bien organizando a la clientela para ese fin en Sociedades de Crédito o en Cooperativas para que la compra y producción se haga en común.

En lo que se refiere a las causas institucionales, es importante e indispensable la coordinación de los múltiples organismos y dependencias del Ejecutivo que intervienen en el campo, a fin de que los planes de desarrollo de la agricultura se lleven a cabo en forma integral para que redunde en beneficio de los agricultores y los coloque en mejores condiciones de vida y en el cumplimiento de sus obligaciones.

En lo que se refiere a las deficiencias del Seguro Agrícola y Ganadero, por su unilateral estructuración e inadecuada aplicación, se requiere reformas a la Ley del Seguro y su Reglamento y disposiciones que a veces limitan e impiden que los agricultores reciban las indemnizaciones a que tienen derecho cuando se registra siniestro, contraviniendo con ello lo que dispone el Artículo 2o. de la propia Ley, que ordena resarcir al agricultor de las inversiones necesarias y directas en cultivos para obtener una cosecha, aún cuando se pier-

da total o parcialmente por riesgos, así es el caso del Artículo 33, en que se indica que para determinar la superficie asegurable sólo deben computarse las hectáreas efectivas sembradas con nacencia y arraigo de más del 75 %, lo que no se consigue por el frecuente retraso en la inspección previa -- (dos o tres meses) dando margen a que por siniestros de sequía o exceso de humedad, se pierda parte de la nacencia, quedando por abajo del 75 % que se dá por causa de rechazo de seguro pese a que la nacencia y arraigo fue superior al momento en que se efectuaron los siniestros. Esta irregularidad se podría evitar exigiendo el cumplimiento del Artículo 23 que ordena que las inspecciones previas se hagan dentro de un plazo de 20 días; con este mismo fin se requiere modificar el -- Artículo 38 de la Ley, para que dicha inspección se haga dentro de los 20 días a la fecha del cierre de siembra. También es necesario modificar los Artículos 56, 59 y 61 del Reglamento del Seguro Agrícola y del 100 al 101 del mismo, que se refieren al seguro ganadero, para que con base en los datos consignados en las pólizas, endosos y actas de inspecciones se determine si procede o no la indemnización y se fije así su monto, que será igual al total de las inversiones efectuadas hasta la fecha del siniestro y las necesarias para obtener la cosecha, deduciendo de esta cantidad el valor cuando se trate de siniestro parcial. Se debe establecer también el derecho de los asegurados a intervenir en el cálculo de indemnizaciones.

El Artículo 59, debe dar facilidades a los asegurados y habilitadores para que intervengan en el cálculo de las indemnizaciones y expresen su conformidad firmando los cuadros de ajustes o bien su inconformidad, con procedimientos o resoluciones del asegurador que planteará a las Comisiones de Arbitraje, a la Oficina de Quejas de la ANAGSA y a su Consejo de Administración. También para que las indemnizaciones aprobadas se paguen en el curso de los siguientes treinta días a la firma de los cuadros de ajuste.

El Artículo 60 también debe ser modificado con -- igual propósito y el 61 que otorga a los asegurados facilidades para la pronta resolución de sus inconformidades; y así otras disposiciones que son totalmente contradictorias a los intereses de los asegurados con el espíritu de la Ley del Seguro, que se ideó para resarcir al agricultor de las pérdidas que sufre por causas imprevistas y para que las instituciones habilitadoras puedan recuperar sus inversiones afectadas por siniestros, mediante las primas cobradas y los subsidios del Gobierno se conjuga el apoyo a la agricultura y ganadería.

B.- Modificaciones normativas al actual sistema de otorgamiento y recuperación de los créditos, a fin de que se dé trato diferencial como corresponda.

El orden jurídico que nos rige se basa fundamentalmente en el sistema de propiedad privada, aún cuando a partir

de la Constitución de 1917 se le considera como función social sujeta a las modalidades que dicte el interés público. Asimismo, el régimen ejidal al establecer la parcela individual equipara a ésta en muchos aspectos con la propiedad privada, especialmente por cuanto se refiere a la explotación.

De acuerdo con lo anterior y con los antecedentes históricos, fuertemente arraigados en la conciencia popular, resulta que las demás leyes que regulan el crédito agropecuario en términos generales, colocan a los productores rurales en plano de igualdad dado que desconocen por lo regular las enormes diferencias que los separan, tanto desde el punto de vista cultural tecnológico y social, como por la extensión, ubicación y calidad de los predios que detentan.

Para corregir estas deficiencias es imprescindible revisar íntegramente la Ley de Crédito Agrícola, Leyes supletorias, así como los Reglamentos de las Instituciones de Crédito oficial, para que, tomando en consideración la situación desigual de los productores se les dé el trato apropiado en la operación del crédito y consecuentemente en las normas de recuperación de los mismos.

Se observa en ocasiones que el acreditante, desde el momento de la planeación de algunas líneas de crédito, sabe que no va a lograr su recuperación íntegra y el acredita-

do advierte que no podrá pagar sus compromisos en lo que se refiere a créditos de avío o refaccionarios actuales, con la circunstancia de que se han dado cuenta que a la postre, pueden alcanzar la gracia de que se le condonarían los adeudos que vienen a constituir la cartera vencida. Los planes de emergencia son típicos de estas situaciones, porque los créditos se otorgan fuera de las normas establecidas, se destinan a incrementar la producción de granos básicos para la alimentación cuando presentan déficits y los cultivos se realizan en zonas temporaleras.

En la consecución del objetivo que se señala, debe también considerarse, que hay causas que no son susceptibles de eliminarse aún cuando sí de evaluarse, como las de tipo ecológico, las de oferta y demanda de productos agropecuarios, las derivadas de las políticas crediticias gubernamentales y otras que después se comentarán.

Por lo expuesto, al abordar los cálculos de las posibilidades de recuperación de nuevos créditos, desde un punto de vista real y actual, hay que considerar en los programas que en lo sucesivo se elaboren, solamente lo que sea razonablemente recuperable, con lo cual se puede evitar el endeudamiento de los campesinos y la descapitalización de las instituciones.

En lo que se refiere a las causas ecológicas, la

eliminación de sus efectos desfavorables en el orden económico, tanto sobre los acreditados como de los acreditantes, descansa en parte en la función que tiene asignado el Seguro Agrícola Integral.

Como el interés del Régimen es incrementar la producción agropecuaria, debe por lo tanto tomarse en consideración la evaluación de las causas, de manera tal que cada una de las instituciones al elaborar sus planes de operación considere que parte de las inversiones efectuadas en este sector son parcialmente recuperables, según se ha expuesto en renglones anteriores.

a) Trato diferencial en las condiciones de crédito por razón de calidad, ubicación y extensión de los predios.

Sobre este particular se considera conveniente que se estudie y precise el trato diferencial que deba darse a los créditos, para su otorgamiento, por ejemplo, sea a reducidas tasas de interés a los predios de baja calidad, deficiente localización -respecto a vías de comunicación y proximidad de los mercados- y de menor extensión; para que las facilidades que se les den se condicionen entre otros objetivos, a los asociados con el fin de integrar con los pequeños predios unidades de explotación económica, para que se haga factible la tecnificación y de ese modo conseguir un incremento en la productividad y a su vez en la capacidad de pago.

b) Trato diferencial en relación al destino de la inversión.

1.- Créditos de infraestructura:

Es indispensable distinguir al elaborar los planes de operación, los créditos de infraestructura y los créditos de subsistencia de los que son propiamente bancarios, a fin de que se haga la debida separación para que tratándose de los primeros se evite seguir incurriendo en el error económico y social de exigir lo mismo a los agricultores de escasos recursos que a los que poseen en abundancia, el pago de las fuertes inversiones que se requieren para el desmonte, desenraice y nivelación de tierras; perforación y equipamiento de pozos para riego; la construcción de canales, etc., los que por su cuantía imponen la fijación de largos plazos que llegan hasta 15 y 20 años y elevadas tasas de interés que en el curso de esos años aumentan considerablemente los adeudos iniciales, dando por resultado que los agricultores económicamente débiles no puedan cumplir con esas obligaciones, que se transforman en fuertes adeudos imposibles de recuperar. Por lo tanto la formulación de líneas de crédito para obras de infraestructura dentro de los planes de operación deben participar de las siguientes características:

Generalmente las inversiones de interés público que el Estado debe proveer para incrementar la producción,

son sólo parcialmente recuperables a largo plazo, se aplican a obras de mejoras territoriales (desmontes, desentronque, nivelación de tierras, pequeñas obras de irrigación, etc.), se ejecutan por organizaciones descentralizadas, las instituciones de crédito sólo intervendrían en auxilio de estas. Se deben planear preferentemente como fideicomisos en los que se establezca zona de influencia, selección de beneficiarios, amortización y demás características operativas. El ejercicio de estos planes procederá con sujetos de crédito que tengan capacidad de pago potencial.

2.- Créditos de subsistencia

Por lo que se refiere a estos créditos, técnicamente se reconoce que no deben ser operados por los bancos sino por organismos especiales del Estado. Sin embargo, los bancos oficiales pueden asumir la encomienda de ejercerlos, teniendo en cuenta que de hecho los ha venido haciendo sólo que con cargo al capital bancario, cuando debiera ser con cargo a fondos especiales. Aún en el caso de que no se dispusiera en su oportunidad de esos fondos especiales, no habría inconveniente en que se empleara capital bancario, siempre y cuando las cantidades que no fuesen recuperadas se reembolsaran en forma de subsidio. Dichos fondos estarían destinados a la atención de las necesidades vitales de numerosos grupos de población rural que se localizan en zonas submargi-

nadas y se destinarían a sujetos sin capacidad de pago.

Los créditos de subsistencia participan de las siguientes características:

Se otorgarían a corto plazo para cultivos básicos, su recuperación sería parcial, dado que su finalidad es de subsistencia del productor (producción consuntiva).

Los beneficiarios serían esencialmente detentadores de predios de temporal de mal cielo y de reducidas superficies con escasa capacidad de pago.

Estos créditos básicamente deben ser subsidiados en la parte no recuperable.

Los créditos bancarios pueden ser comerciales, de avío y refaccionarios y aplicarse a cultivos de mediana o alta rentabilidad, en zonas de riego, de humedad o de temporal de buen cielo, así como a explotaciones pecuarias; su recuperación incluyendo el importe de los intereses debe ser total en condiciones normales, dado que los acreditados deben tener capacidad de pago actual o potencial inmediata.

Trato diferencial en relación a las zonas de inversión

Dicho trato tiene también especial importancia en la operación y recuperación de los créditos que se ejer-

zan en las zonas agrícolas o ganaderas que se clasifiquen conforme a su grado de aridez, para lo cual hay que distinguir los créditos que se destinan a cultivos de temporal con malos cielos, donde es frecuente se pierdan las cosechas, de los que se practican en tierras de temporal de buen cielo y de humedad y desde luego distinguir estas de las tierras de riego que disponen de más alto grado de seguridad en la obtención de las cosechas así como de los más altos rendimientos y donde se practican los cultivos de mayor rentabilidad.

3.- Procedimiento para la aplicación de las normas operativas modificadas

Los planes de operación deberán formularse separando las líneas de crédito que se refieren a los tipos de las mismas que se han enunciado anteriormente teniendo en cuenta para ello las características que le son inherentes, tanto por el destino de los créditos como por los aspectos cualitativos de los acreditados y de sus explotaciones.

En lo que se refiere a los créditos de infraestructura, que ameritan la creación de fideicomisos, al establecerse éstos, deberá señalarse la época en que la institución deba formular su liquidación, previendo asimismo en esta las recuperaciones que pueden efectuarse posteriormente.

Este tipo de inversiones puede también realizarse en forma directa por el Gobierno Federal, como podría ser el caso de la creación de Distritos de Riego por Bombeo, como las que actualmente lleva a cabo la Secretaría de Agricultura para el desmonte y desenraice de tierras nuevas.

En los créditos de subsistencia puede optarse por operaciones directas del Gobierno Federal a través de fideicomisos como en el caso de los créditos de infraestructura o como créditos otorgados por las instituciones bajo modalidades especiales como la de crear automáticamente las reservas al mismo tiempo de su ejercicio, la parte recuperada con cosechas e indemnizaciones disminuirá esta reserva y la parte insoluble sería aplicada en firme. Cuando la falta de recuperación obedezca a causas no atribuibles al acreditante sus montos serían repuestos por el Gobierno Federal, cuando la falta de recuperación sea imputable a la institución acreditante las pérdidas serán absorbidas por la misma.

La investigación y determinación de las causas mencionadas al finalizar cada ejercicio o dentro del desarrollo del mismo quedará a cargo de la Comisión Nacional Bancaria.

C.- Sistematización para recuperar la cartera vencida en el futuro.

El sistema establecido para la recuperación de la

cartera vencida se basa en lo que dispone el Artículo 63, Inciso I, de la Ley de Crédito Agrícola. que ordena: "I.- En caso de que el deudor no pueda cubrir el importe del préstamo, por pérdida total o parcial de sus cosechas o por otra causa grave no imputable al acreditado, el saldo no cubierto a su vencimiento, podrá ser diferido, atendiendo a su capacidad de pago...."

Las instituciones del sistema han reglamentado esta disposición contemplando tres situaciones de diferimientos de pagos como esperas, prórrogas y consolidaciones de adeudos.

Al margen de lo establecido en el Artículo invocado anteriormente, se ha seguido la práctica de condonar parcial o totalmente, los intereses devengados y aún castigar saldos de capital, cuando se les considera irrecuperables. Esto último en casos muy justificados, durante muchos años, el tratamiento sólo se aplicó cuando se había seguido un juicio en contra del acreditado y se llegó a la adjudicación del inmueble hipotecado. Al aplicarse contablemente su valor si este no era suficiente para cubrir la cuenta, el remanente irrecuperable se proponía para castigo.

Sobre el particular, para evitar la acumulación de saldos vencidos en los casos de créditos no recuperados a su vencimiento por causas fortuitas no imputables al deudor, es necesario que se estudien en cuanto ocurran los vencimientos a

fin de determinar el tratamiento que deba dárseles ya sea difiriendo su amortización con base en su capacidad real de pago futura. Para este objeto es también necesario investigarse las posibilidades económicas de los interesados para darles el trato adecuado, que puede consistir en el otorgamiento de una espera, una prórroga o una consolidación, según el caso. Este tratamiento debe hacerse en forma inmediata para evitar que el agricultor pierda la oportunidad de realizar sus cultivos con los que obtendrá ingresos para efectuar sus pagos. Consecuentemente el acreditado deberá firmar la redocumentación correspondiente con el fin de que la institución esté en posibilidad de exigir oportunamente el cumplimiento de la nueva obligación contraída.

Como una medida para vigilar y controlar a los deudores, es necesario elaborar un registro de los mismos en cada filial y dependencia, con los datos necesarios sobre avalúo de garantías, libertad de gravamen, vigencia de contrato, importe de apertura de crédito, etc., para que se cuente con una documentación completa de requisitos legales que respalden dichas operaciones.

En la recuperación de la cartera vencida debe conservarse el sistema de esperas, prórrogas y consolidaciones, como forma de diferimiento de pagos y los de quita parcial o total de intereses, como una medida para rehabilitar a los deu

dores que sean agricultores genuinos y justifiquen que con este tratamiento se les colocará en condiciones de pago.

Asimismo, debe mantenerse el sistema de la creación de reservas para castigo y sus aplicaciones en firme. La creación de reservas se considera como provisión constituida por la cantidad total o parcial de un crédito que se estime de recuperación dudosa o imposible. Las aplicaciones en firme se consideran como forma de cancelación y, consecuentemente, su eliminación de las cuentas de activo cuando se haya llegado al convencimiento pleno de que el crédito es completamente irre-
cuperables.

Espera.- Ampliación de la fecha de vencimiento de una obligación a sesenta días. Debiera prolongarse a noventa días y otorgarse económicamente por los titulares, cuando la encuentren justificada. Asimismo, resultaría muy conveniente modificar las disposiciones de carácter contable para que, concedida la espera, se corran automáticamente los vencimientos y los adeudos no pasen durante su vigencia a cartera vencida; en la actualidad su traspaso se hace 15 días después del vencimiento. Este cambio se justifica porque la espera en sí, es una ampliación al plazo de vencimiento, aún cuando no tengan que hacerse nuevos documentos ya que basta su anotación en el título de crédito de la concesión de la espera.

Prórroga.- Ampliación de vencimiento a más de se-

senta días. Sólo debe concederse si el deudor no puede pagar con otros bienes fuera de la cosecha y cuando la capacidad de pago del cliente le permita cubrir el saldo diferido.

Por lo tanto pueden considerarse como adecuadas las características que se han asignado a la prórroga como son:

a) Que sólo pueden prorrogarse los vencimientos correspondientes a un sólo ciclo, incluyendo tanto los que con anterioridad pudiera haber tenido, como los posteriores de préstamos refaccionarios y otros, sin modificación alguna.

b) El cliente debe obligarse a pagar la cantidad prorrogada, en un sólo vencimiento en un plazo no mayor de un año.

c) No se formularán nuevos contratos de crédito, cuando la nueva fecha quede dentro de la vigencia del contrato, pero sí nuevos pagarés, que sustituyan a los originales.

Procede se otorguen a los titulares facultades para concederlas, sancionando enérgicamente, concesiones indebidas.

Consolidación.- Se emplea cuando se requiera más de un año para el diferimiento de pagos. Es imprescindible para concederlas se hagan previamente estudios técnicos de capacidad de pago, basados en el conocimiento de los ciclos ---

agrícolas de la región a fin de calcular correctamente el tiempo en que se puede amortizar el préstamo, además tenerse en cuenta, en lo posible, el aumento en los rendimientos que se puedan obtener en los próximos ciclos agrícolas con el empleo de las nuevas técnicas agrícolas.

Asimismo las consolidaciones deberán seguir participando de sus características en la siguiente forma:

a) Considerar como consolidaciones aquellos convenios que se tengan con los clientes y que uno o varios préstamos reúnan en una sólo y nueva obligación.

b) Las consolidaciones podrán tener uno o varios vencimientos.

c) Para operar la consolidación se necesita un contrato de reconocimiento y consolidación de adeudos, a menos que los vencimientos queden dentro de la vigencia del contrato de apertura de crédito.

d) Para documentar la consolidación deberán suscribirse nuevos pagarés, unos para capital y otros para los intereses devengados a la fecha e incluidos en la consolidación.

Quitas de intereses.- Son cancelaciones parciales o totales de intereses causados que se conceden para fa-

cilitar al cliente el pago de saldos, conforme a su capacidad de pago, deben fundarse en criterios previamente establecidos, como la pérdida total o parcial de cosechas en dos ciclos agrícolas, consecutivos y demostrar el agricultor que necesita la ayuda para ponerlo en condiciones de pago y a la vez buscarse la forma de dejar los saldos debidamente garantizados. Estas quitas, sólo deben otorgarse a agricultores auténticos de solvencia moral reconocida y aplicarse en forma moderada, previa investigación de cada caso concreto una vez que se demuestre la incapacidad del productor para cubrir el saldo de sus compromisos. Este tratamiento no impedirá que sigan otorgándose créditos a los deudores. En todo caso debe evitarse que la quita de intereses se haga en forma general a base de un tabulador, por los inconvenientes que ocasiona el dar un trato -- igual a deudores con capacidad de pago diferente.

Quitas de capital.- Son deducciones a los adeudos por capital, para beneficiar a quienes obtuvieron créditos de infraestructura o que han recibido maquinaria, que haya representado registro de adeudos onerosos. Debe aplicarse también al caso especial de quien haya perdido su capacidad de pago - que amerite plazos mayores de diez años.

El método de pago de adeudos, con daciones de bienes, sólo conviene se adopte en casos extremos y siempre que se tenga ya a un tercero que quiera adquirirlos.

La substitución de deudor que es una forma de garantizar la recuperación de los créditos, debe reglamentarse para evitar no sólo que las instituciones oficiales propicien el acaparamiento de tierras, sino también para incorporar a la producción a elementos de empresa que con su disposición y dinamismo promuevan el aprovechamiento racional de los recursos del suelo y agua, mediante tecnificación y trabajo.

ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES

El sector agropecuario para desarrollar una producción suficiente que satisfaga tanto la demanda interna como externa de alimentos y materias primas para la industria, necesita de cuantiosos recursos financieros. Pero como es un campo que ofrece pocas posibilidades de recuperabilidad y bajos incentivos a la inversión, no cuenta con el apoyo de la banca privada, la que sólo invierte en aquellos campos o productos de exportación que proporcionen mayores utilidades y más seguridad. Por lo que tiene que competir en desventaja en el mercado de capitales. Ante esta escasez y siendo el crédito un elemento básico para dicha actividad, es el Estado quien tiene que acudir en su auxilio otorgándole casi la totalidad de los recursos, además es el Estado el que financia las obras de infraestructura que la iniciativa privada utiliza para su desenvolvimiento.

Para suplir esta insuficiencia de crédito privado en el sector agropecuario en 1926 el Estado creó el sistema bancario de crédito agrícola, con la fundación del Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero, S. A., cuya finalidad era muy elevada al tratar de cumplir funciones bancarias y sociales en apoyo a la pequeña propiedad y al sector ejidal. Posteriormente en el año de 1936, por la necesidad de consoli-

dar la Reforma Agraria se crea el Banco Nacional de Crédito -- Ejidal, S. A. de C. V., con la función específica de atender a los ejidatarios y en 1965 con objeto de descentralizar el crédito se funda el Banco Nacional de Crédito Agropecuario, S.A.

A pesar de que el Estado ha destinado gran cantidad de recursos financieros al campo, estos no han llegado a satisfacer la creciente demanda de crédito de los pequeños propietarios y ejidatarios, el Banco Agrícola apenas si ha atendido del 3 al 4 % de los campesinos que lo necesitan; el Banco Ejidal alrededor de un 14 % del total de ejidatarios y del Banco Agropecuario no se consignan datos por carecerse de información.

El capital social con el que iniciaron sus operaciones las citadas instituciones, ascendía a 170 millones de pesos y recientemente se incorporó el del Agropecuario con 1,500 millones de pesos. A la fecha han acumulado una cartera vencida que rebasa los 5,000 millones de pesos, no obstante que por acuerdo presidencial en enero de 1973 se cancelaron adeudos -- hasta por 3,000 millones de pesos aproximadamente.

La débil intervención del Estado y la posición semi estática del crédito, por la política de financiar principalmente a la industria; la congelación de saldos en la cartera vencida de las instituciones nacionales de crédito y aún -- parte de los saldos de cartera vigente que se estima en 14,000 millones de pesos, de los que aproximadamente el 30 % los cons-

tituyen los diferimientos de adeudos vencidos a nuevos plazos hasta por diez años; así como otras causas apuntadas en el Capítulo III, han originado que el Estado haya absorbido cuan--tiosas pérdidas que repercuten en el lento desarrollo del mismo sector.

Si bien es cierto que la banca oficial agropecuaria ha llevado beneficios sociales y económicos a los acreditados y a zonas marginales, la realidad es que ha operado en forma deficitaria con subsidios del gobierno federal, destinados en su mayor parte a cubrir gastos de administración con - índices de recuperación muy bajos, debido en parte a la falta de planeación del desarrollo agrícola; asimismo, la naturaleza social de dichas instituciones ha propiciado una serie de irregularidades como la deshonestidad, la aplicación de recursos - a fines distintos a los que originalmente se destinan de acuerdo a sus funciones y que tienen como principal objetivo elevar la productividad de los agricultores de escasos recursos. Estas irregularidades han propiciado deformación en la responsabilidad de pago de los acreditados, especialmente del ejidatario, quien por su ignorancia, desorganización y dependencia -- del crédito oficial, ha sido manipulado dentro de situaciones dolosas, que ha dificultado crear la capacidad económica en - los ejidos que les permita convertirse en verdaderas unidades productoras y eficaces sujetos de crédito.

Consecuencia de lo anterior, es que el panorama -

agrícola en la actualidad sea inestable, que la miseria en el campo se acentúe cada vez más y que los beneficios del crédito no lleguen con la eficiencia requerida ni en la forma adecuada. La dispersión de los ya escasos recursos dió lugar a que el gobierno cambiara su política crediticia, disponiendo se unificaran las operaciones de las instituciones nacionales de crédito oficial agropecuario y al mismo tiempo, establecer la estructura adecuada para una efectiva descentralización, tomando en consideración para ello, que la multiplicidad de organismos oficiales y semi oficiales que vienen operando el crédito agrícola no han logrado alcanzar los objetivos fijados ni han cumplido con eficacia sus funciones.

R e c o m e n d a c i o n e s

1.- Con objeto de que se aprovechen los recursos financieros en forma integral, es urgente reestructurar la banca nacional oficial agropecuaria en función de la nueva política de unificación institucional.

2.- Que la reestructuración se base en la planificación de las operaciones crediticias.

3.- Que se efectúen las modificaciones normativas al sistema operativo de las instituciones, a fin de que se distingan las funciones específicamente bancarias de las que tienen carácter de asistencia social y se dé un trato diferencial a los créditos tomando en cuenta el destino de la

inversión, las condiciones especiales del crédito en razón de calidad, ubicación y extensión de los predios para que los de carácter asistencial, se otorguen a través de subsidios o en fideicomisos especiales.

4.- Para tener una mayor recuperación de los créditos, es recomendable manejar los distintos tipos de crédito en forma diferencial en atención a sus características a fin de que los bancarios se sujeten estrictamente a las normas -- legales y técnicas.

5.- Con objeto de eliminar las deficiencias administrativas y la serie de causas que generan cartera no recuperable, enumeradas a lo largo del presente trabajo, es urgente establecer con bases técnicas los cambios en el sistema operativo, que sean consecuentes con las medidas correctivas que correspondan.

6.- Es importante revisar la Ley de Crédito Agrícola, reglamentos y codificaciones de normas de las instituciones, para modificar los sistemas de operación y hacerlas concordantes con los cambios a que se hace mención en el punto anterior.

7.- Es importante que el personal que participa en la operación y recuperación de los créditos se capacite por los medios adecuados, ya sea dentro o fuera del país.

8.- Debe exigirse que se respalden las resoluciones de la Comisión Nacional Bancaria, para que sus ordenamientos sean acatados y pueda cumplir con su función de vigilar la administración de las instituciones y calificar la integridad de la misma.

B I B L I O G R A F I A

- ALVARO DE ALBORNOZ. "Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México". Instituto Nacional de Investigaciones Económicas. Primera Edición.
- ENRIQUE PADILLA ARAGON. "Desarrollo con Pobreza". Editorial Siglo XX. Tercera Edición.
- IFIGENIA M. DE NAVARRETE. "Bienestar Campesino y Desarrollo Económico".
- JESUS PUENTE LEYVA.- "Distribución del Ingreso en un Area Urbana". Editorial Siglo XX. Primera edición.
- RAMON FERNANDEZ Y FERNANDEZ Y RICARDO ACOSTA. "Política Agrícola". Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Economía. Primera Edición.
- GABRIEL BALDOVINOS DE LA PEÑA. "La Política Económica para la Agricultura". Editorial Agronómica Mexicana, S.A. México 1969.
- J. TINBERGEN.- "La Planeación del Desarrollo". Fondo de Cultura Económica. IV Reimpresión 1973.
- ANTONIO GAZOL. "Los Países Pobres". Archivo del Fondo de Cultura Económica. Volumen 8.
- INFORME ANUAL 1972.- Banco de México, S. A.
- COMERCIO EXTERIOR.-"La Economía Mexicana en 1973"
- IX CENSO DE POBLACION 1970.- Dirección Gral. de Estadística. Secretaría de Industria y Comercio.
- IV y V CENSO AGRICOLA GANADERO Y EJIDAL 1970.- Dirección Gral. de Estadística.-Sría. de Industria y Comercio.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO. SECRETARIA DE AGRICULTURA Y GANADERIA.- "Más y Mejor Crédito al Campo en la presente Administración". 1972-1973.
- [dem. 1973-1974.

[INFORME ANUAL 1965. Banco de México, S. A. Cuadragésima Cuarta Asamblea General Ordinaria de Accionistas.

[INSTITUTO POLITECNICO NACIONAL.- Economía Política. "El Desarrollo Agropecuario, Realidades y Perspectivas.- Volumen 9 # 3. Tercer Trimestre. 1972.

ANUARIO FINANCIERO DE MEXICO EJERCICIO 1970. Volumen Tercero. Editado por la Asociación de Banqueros.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Mes de Diciembre de los años 1965 a 1974.

INFORMES ANUALES 1970-1972.- Banco Nacional de Crédito Agrícola Oficina de Estadística.

INFORMES ANUALES 1970-1972.- Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. Oficina de Estudios Económicos.

ORGANIZACION POLITICA Y FUNCIONAMIENTO.- Banco Nacional Agropecuario. Publicación 1965-1970.

INSTRUCTIVO PARA EL TRATAMIENTO DE CARTERA VENCIDA.- Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C. V. 1973.

Idém. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A

LEY DE CREDITO AGRICOLA 1955.



TESIS RESENDIZ
Gorostiza 57. 5-26-74-37

Motolinfa No. 8
Tel. 5-21-76-70
México, D. F.