

# Algunos aspectos del crédito agropecuario

DR. MARTIN LUIS GUZMAN FERRER

## 1. INTRODUCCION

El propósito de las notas siguientes es señalar en qué forma puede contribuir el crédito, público y privado, al desarrollo de la agricultura y, muy en particular, al bienestar de los campesinos. El tema se enfoca, más con fines analíticos que teóricos, partiendo de aspectos “macroeconómicos” y después de aspectos “microeconómicos”. Lo primero se refiere sencillamente a la teoría monetaria, a la participación de la banca oficial y privada en el crédito agropecuario y al enfoque estadístico general. Lo siguiente se refiere a recomendaciones técnicas para la formación de sujetos de crédito, en torno al cooperativismo, y a la técnica de la administración pública, en cuanto a la organización de los bancos oficiales de crédito agropecuario.

El camino recorrido por la teoría monetaria es ya muy largo y va perdiendo importancia relativa, en la medida en que se complementa o se sustituya mediante políticas económicas más eficientes —el aparato fiscal, la política de ingresos y la planeación en su sentido más amplio. Es ya tiempo de sobra para aplicar la teoría a la práctica. La práctica de la política de crédito, a mi manera de ver, está sujeta entre otras cosas a dos instrumentos en los que deseo hacer todo el hincapié: la organización de la banca agropecuaria, oficial y privada, y las uniones, asociaciones y cooperativas de crédito agrícola. Los escollos al estudio y la implementación de los resultados sociales y económicos de este último instrumento, se encuentran limitados por la tremenda hostilidad ideológica de muchos mexicanos asociados con la agricultura, fuera y dentro del sector público, usando como escudo o pretexto la natural desconfianza del campesino hacia la asociación. En un estudio reciente sobre la organización de las sociedades de crédito ejidal en la comarca lagunera su autora, Silvia Gómez Tagle, estima que “cuando decimos que la desconfianza del campesino hacia la asociación resulta *natural*, lo hacemos conscientes de las nefastas repercusiones que han tenido los malos manejos de las sociedades de crédito sobre la conducta de los socios (reales o potenciales). Estos se han vuelto más

apáticos en proporción directa a la reincidencia de los fraudes cometidos por sus líderes”.<sup>1</sup>

### A] *La teoría monetaria*

La teoría monetaria puede emplearse, en un sentido contemporáneo, para explicar cómo es que el sector agropecuario se encuentra, frente a los demás sectores —la industria, el comercio y los servicios en general—, en una posición completamente desfavorable para atraer créditos. Tal hipótesis, entonces, puede conducir a medidas particulares de política monetaria que incluyan la concurrencia de recursos financieros a la agricultura y a elevar el nivel de ingresos del campesino. Por lo contrario, si la canalización del crédito se dejase a las fuerzas del mercado, la agricultura difícilmente contaría con crédito, a no ser que fuese con tasas de interés absurdas por elevadas; algo parecido a lo que, en la realidad, sucede a través del agio. Esta situación particular justifica, en mi opinión, la intervención del Estado en materia de crédito agrícola a través de la política monetaria y de los bancos agrícolas de la nación.

Los factores particulares que actúan en contra de la canalización del crédito a la agricultura —y que en parte ya se han investigado con el objeto de elaborar medidas de acción— son los siguientes:

a] Las condiciones naturales de la agricultura implican una mayor eventualidad y riesgo, inversiones a largo plazo sólo utilizables durante la estación y rendimiento y productividad inciertos.

b] El rendimiento y la productividad agrícola difícilmente pueden competir en México con los intereses de los bonos financieros y los rendimientos de la inversión industrial, comercial o en bienes raíces, que además suelen presentar un grado de incertidumbre menor.

c] La elevada estructura de la tasa de interés y las inversiones en valores líquidos —donde los bonos a largo plazo y las transacciones en bolsa con acciones tienen una importancia todavía insignificante— auyentan los fondos de la agricultura, salvo en el caso de campesinos acaudalados.

Nota: Este ensayo continúa con reflexiones técnicas del autor sobre el problema de la insuficiencia del crédito agropecuario en México, contenidas en M. L. Guzmán Ferrer, “La extensión del crédito al minifundio”, en *Bienestar campesino y desarrollo económico*, FCE, México, 1971, recopilado por I. M. de Navarrete, pp. 255-309.

<sup>1</sup> S. Gómez Tagle, *Organización de las sociedades de crédito ejidal en La Laguna*, El Colegio de México, septiembre de 1972 (mimeografiado).

d) Y, sobre todo, la existencia del minifundio con todas sus implicaciones económicas y culturales que elimina, bajo criterios conservadores, a muchísimos campesinos como sujetos de crédito.

Para reducir estas limitaciones, el problema debe encomendarse primero a la teoría monetaria y luego a la técnica bancaria en lo referente a la intervención del Estado con los bancos privados, la eficiencia de los bancos oficiales y la formación de sujetos de crédito entre los campesinos no privilegiados. Los dos primeros puntos son de orden macroeconómico y los dos segundos de orden microeconómico.

### B) *La insuficiencia del crédito agropecuario*

En términos estadísticos —pero también en la teoría— es posible verificar que, al menos hasta 1970, existía una deficiencia en el volumen de crédito canalizado a la agricultura. A grandes rasgos, por motivos tanto económicos como sociales, es conveniente aumentar el financiamiento a la agricultura por los siguientes motivos:<sup>2</sup>

a) La reducción en el ritmo de crecimiento del producto agrícola por habitante, observado en los últimos años.

b) La desigual distribución del producto agropecuario entre los productores, las regiones, la producción para el mercado nacional y el mercado externo. Esta situación dual del sector se refleja en una parte subdesarrollada que posiblemente incluye al 80% de los predios que sólo aportan el 20% de la producción y que casi no cuentan con riego o maquinaria.

c) La desocupación y subempleo existentes en el sector.

d) Como consecuencia de los anteriores factores, el nivel de ingresos del sector campesino es reducido y, por ende, la demanda rural efectiva es pequeña y afecta negativamente al desarrollo integral del país.

e) Todos estos factores a su vez tienen consecuencias sociales y culturales que resultan en un bajo nivel de educación y tecnología e incapacidad para inducir el cambio individualmente.

En cuanto al crédito, propiamente, quizá algunas cifras iniciales indiquen la magnitud del problema: en 1968, el Banco Nacional de Crédito Ejidal sólo consiguió operar con el 21% de los ejidos y el 16% de los ejidatarios; el 55% de los ejidos del país nunca han tenido operaciones con esta institución; el Banco Nacional de Crédito Agrícola sólo ha conseguido operar con 40 000 pequeños propietarios —es decir, el 4% de los agricultores en esa categoría—; el 50% de la superficie cosechada no contó con financiamiento bancario en 1969, y el sistema bancario privado sólo proporciona un 30% del financiamiento total.

La principal justificación que se ha pretendido dar a tal situación es que el minifundio no es sujeto de crédito. Si bien en términos financieros esto encierra alguna verdad, la responsabili-

<sup>2</sup> En este tema consúltese a S. Eckstein, *El marco macroeconómico del problema agrario mexicano*, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970 —cuyas cifras, lamentablemente, todavía no es posible actualizar—, y *Estructura agraria y desarrollo agrícola en México*, Centro de Investigaciones Agrarias, México, 1970. Cifras más recientes del Banco de México, S. A., indican que de los 2 816 000 predios agropecuarios que existían en 1967 (año de la encuesta), sólo el 7.1% en explotación eran modernos, con ingresos medios anuales de 79 000 pesos, el 40.5% eran tradicionales, con ingresos medios de 17 000 y el 52.4% restante eran de subsistencia, con ingresos de 7 000 pesos.

dad económica y social, a mi juicio, no está en el propio minifundio sino en la banca privada y en las instituciones oficiales. Pues son las instituciones las que disponen de la ciencia, la técnica y los recursos, mientras que el campesino de minifundio, ejidatario o pequeño propietario, no dispone de nada, salvo de su pobreza y su ignorancia. Pretender que los sujetos de crédito son de generación espontánea —que aparecen por sí solos—, es una inconsecuencia económica. La falta de eficiencia de los bancos oficiales es bastante relativa —aunque existen irregularidades—, ya que estas instituciones en la práctica no están dotadas de mecanismos modernos para mantener una posición financiera sana, formar sujetos de crédito o recuperar préstamos que pueden en principio ser irrecuperables. En sentido histórico, el sistema privado, por su parte, ha actuado en contra del sector agropecuario, ya que los recursos que capta son mayores que los recursos que canaliza al sector. Por lo contrario, el sector público ha actuado en favor, puesto que por la vía fiscal el gobierno transfiere más recursos a la agricultura que los que recauda por la vía impositiva.<sup>3</sup>

Las anteriores condiciones hacen que el crédito que sí se dirige al minifundio sea, en cierta parte, un subsidio de consumo permanente. Este tipo de crédito acaba por ser exiguo en la medida que conduce al endeudamiento también permanente y a la imposibilidad de recuperación. Frente a estas desventajas, en mi opinión, existe en México la ventaja fundamental de contar con los principios constitucionales, legales e institucionales que proporcionan un trato especial para el sector campesino. Superficialmente, puede decirse que en la actualidad el minifundio es una consecuencia del incremento demográfico y, económicamente, del hecho que si bien la reforma agraria distribuyó la tierra no ha distribuido en igual proporción el resto de los factores de la producción: el riego, la maquinaria, los insumos, el crédito y, en general, el progreso tecnológico. Empero, hoy la ley agraria se encuentra en proceso de reforma y se cuenta con nuevos instrumentos como la Ley Federal de Aguas y la nueva orientación que busca dársele a la inversión pública, a la política monetaria y, en general, a las dependencias del sector público que operan con la agricultura.

Formar sujetos de crédito implica, junto al seguro agrícola, desenvolver gradualmente el instrumento de la garantía, el gasto de capacitación y los créditos a largo plazo. La garantía sólo puede ser resultado de la evolución productiva de la propiedad, de la creación de un excedente económico y de la elevación del nivel del ingreso del campesino, proceso que el Estado debe fomentar y que casi siempre es a largo plazo (salvo en casos excepcionales como en Israel y quizá en China). El asunto de fondo radica en la capacidad de pago que pueden proporcionar las asociaciones de crédito, de minifundistas, o no, para la formación de sujetos de crédito. La tarea no es ni remotamente sencilla; pero las dificultades no deben emplearse como pretexto para que las instituciones abandonen, implícitamente, la responsabilidad de formar asociaciones de crédito.

Por último, me gustaría insistir, consciente de las limitaciones estadísticas, en que el sector bancario privado no está contribuyendo —ni le ha interesado hacerlo— en forma suficiente al financiamiento de la agricultura. El análisis del largo plazo revela que la captación de recursos por parte del sector financiero

<sup>3</sup> Consúltese a L. Solís, “Hacia un análisis general a largo plazo del desarrollo económico de México”, en *Demografía y Economía*, México, 1967 y a M. L. Guzmán Ferrer, op. cit., pp. 259-68.

CUADRO 1

Recursos y financiamientos totales y agropecuarios del sistema financiero nacional (Millones de pesos)

Años	Recursos totales (1)	Privados (2)	Públicos (3)	Financiamiento total (4)	Financiamiento agropecuario			4/1	5/4	6/2
					Total (5)	Privado (6)	Público (7)			
1950	12 643	6 797	5 846	8 973	985	336	649	71.0	11.0	4.9
1955	26 368	12 948	13 430	17 673	2 688	987	1 701	67.0	15.1	7.6
1960	50 083	26 717	23 366	39 781	5 571	1 641	3 930	79.4	14.0	6.2
1965	105 161	61 599	43 562	87 374	10 375	3 175	7 200	83.1	11.9	5.2
1969	191 415	122 824	68 591	167 225	15 438	4 828	10 610	87.4	9.2	3.9
1970	221 330	144 955	76 375	194 522	17 695	5 582	12 113	87.9	9.1	3.8
1971	254 647	167 125	87 522	220 723	20 441	5 951	14 490	86.7	9.3	3.6
<i>Tasa media anual de crecimiento (%)</i>										
1950-55	15.8	13.7	18.1	14.5	22.0	24.0	21.0			
1955-60	13.6	15.6	11.8	17.6	15.7	10.7	18.2			
1960-65	16.1	18.2	13.3	17.0	13.2	14.1	12.9			
1965-69	16.0	18.8	12.0	17.6	10.4	11.0	10.1			
1965-70	15.6	18.0	11.3	16.3	15.5	15.6	14.1			
1970-71	15.1	15.3	14.6	13.5	15.5	6.6	19.6			

Fuente: Estimación con base en los informes anuales del Banco de México, S.A.

ha sido elevada, pues, entre 1960 y 1969, los recursos financieros han aumentado a una tasa media anual del 16% (véase el cuadro 1).<sup>4</sup> Asimismo, el financiamiento bancario total aumentó a razón del 17.3% anual. Sin embargo, los recursos del sector privado crecieron casi al 19% y los del sector público sólo al 12% en ese mismo período. Por su parte, el financiamiento hacia el sector agropecuario sólo aumentó al 10% y si se restan los créditos ganaderos la tasa es mucho menor. Es importante señalar que si bien en 1955 la banca del sector público controlaba el 51% de los recursos bancarios, para 1969 la proporción se redujo al 36%. En ese año, del total de financiamiento sólo el 9% fue al sector agropecuario y de éste sólo el 4% era financiamiento otorgado por la banca privada. A largo plazo, en el período que va de 1950 a 1969 se advierte que, pese al empobrecimiento relativo del sector público, el 70% del financiamiento al sector agropecuario lo proporcionó el Estado. Además, en cuanto al financiamiento concedido, la banca privada cada vez destina menos créditos al sector y la banca del Estado destina alrededor de la cuarta parte de sus créditos a la agricultura, aunque la proporción se ha venido reduciendo (véase gráfica 1).

En el análisis a corto plazo (1970-1971), se advierte que el comportamiento del crédito agropecuario se ha modificado, gracias a la política monetaria de la nueva administración. Empero, el receso económico de 1971 hará de este período un "año particular". Efectivamente, la captación de recursos totales disminuyó muy ligeramente del 16% (media de 1965-69) a 15% en 1971; pero esto afectó sólo al sector financiero privado, cuya tasa de captación se redujo del 18.8% al 15.3% en ese período, mientras que la banca oficial aumentó su tasa del 12% al 14.6%, respectivamente. Por su parte, el receso económico se reflejó en

la reducción de la tasa del financiamiento total concedido de una máxima de 17.6% (media de 1965-69) a 13.5% en 1971.

No obstante esta contracción general y relativa, la política monetaria actual logró elevar la tasa de financiamiento agropecuario a razón del 15.5% en ese año difícil, siendo que entre 1965-69 sólo aumentó al 10.4%. El comportamiento del crédito agropecuario público y privado, por su parte, confirma las tendencias del análisis a largo plazo. Puesto que mientras la tasa de créditos agropecuarios oficiales aumentó al 19.6%, la de los créditos agropecuarios privados se contrajo a una mínima del 6.6%. En consecuencia, en 1971 el sector financiero privado sólo destinó el 3.6% de sus recursos totales al financiamiento agropecuario.

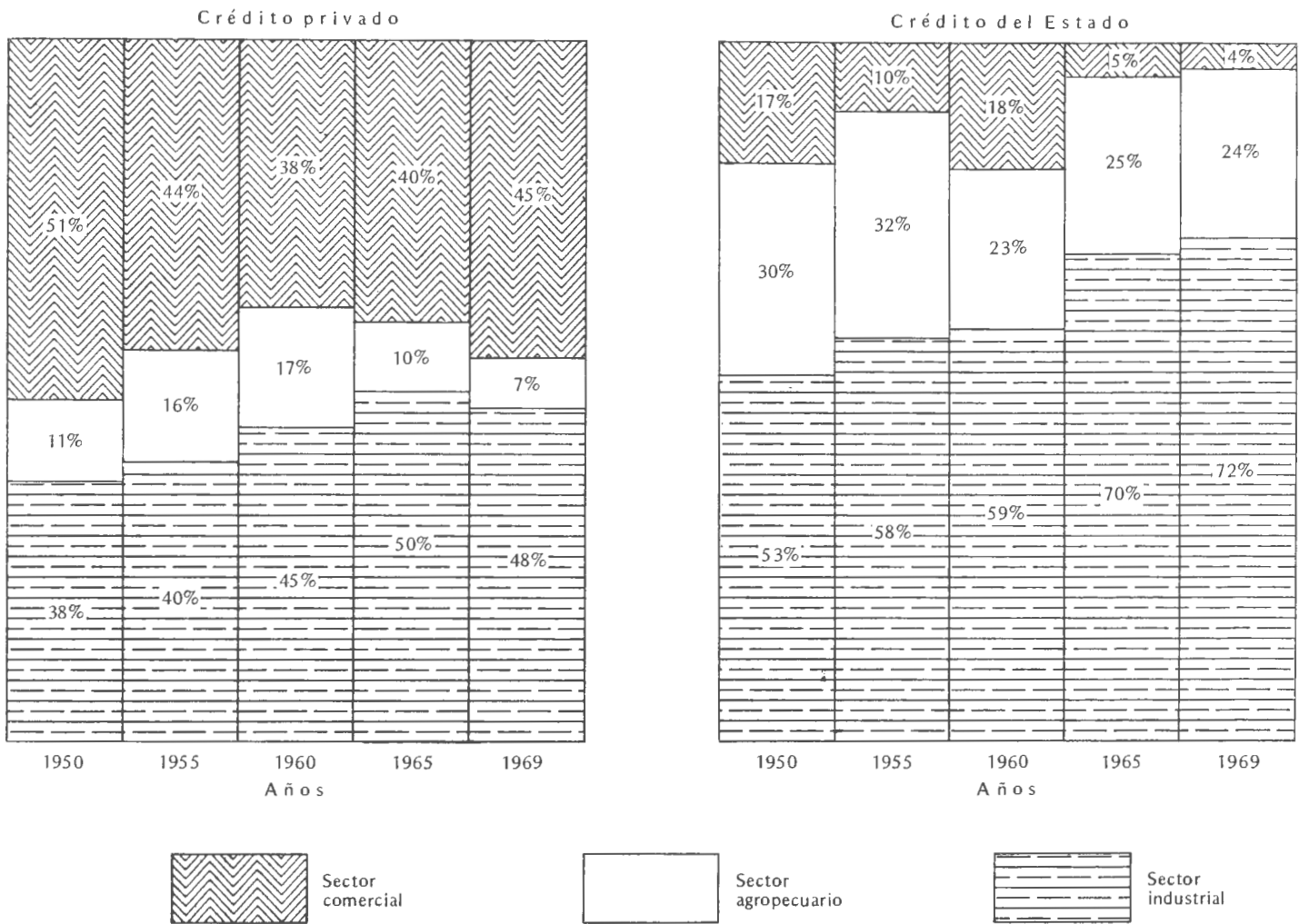
Durante 1972 es posible que el panorama haya cambiado favorablemente, ya que el Gobierno federal anunció aumentos en el crédito agropecuario oficial, y, sobre todo, que la banca privada aumentará en 800 millones de pesos los créditos a la agricultura. Esta cifra significaría que, en ese año, los créditos del sistema financiero privado habrían aumentado en un 16%.<sup>5</sup> La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así, constituyó en el Banco de México un fideicomiso llamado Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios. "Las actividades del Fondo estarán relacionadas, fundamentalmente, con proyectos del sector ejidal y de otros pequeños productores agrícolas de bajos ingresos, por lo general minifundistas. . . En este aspecto, la nueva institución prestará sus servicios tanto a la banca oficial como a la banca privada. Adicionalmente, el fideicomiso otorgará garantías de hasta un 60% y, en casos especiales, hasta de un 80%, respecto a la recuperación de los saldos de créditos respectivos. . . La banca conservará, de

<sup>4</sup> Independientemente de las dificultades para formar sujetos de crédito, hoy en día, en México existe la ventaja fundamental de contar con recursos financieros susceptibles de reunirse para financiar a la agricultura y con un sistema de instituciones del Estado que, mediante la reforma iniciada, son susceptibles de llevar a cabo la tarea.

<sup>5</sup> El efecto práctico de estas medidas todavía no puede verificarse, pero una sencilla investigación, alentada por la "apertura estadística democrática", podrá comprobar si existen diferencias entre créditos programados y créditos ejercidos.

GRAFICA 1

Distribución sectorial del crédito  
(Porcentajes)



esta manera, bajo su riesgo directo, cuando menos el 40% o el 20% restante de los saldos respectivos. . . la tasa de interés de los créditos que se otorgan con base en estos fondos será del 7.6% sobre saldos, incluyendo comisiones y cualesquiera otros cargos.<sup>6</sup> Posteriormente se informó que el Banco de México ha liberado el 3% de los depósitos generales de la banca comercial y el 2% de los bancos de provincia. Esto significa cerca de 1 000 millones de pesos anuales para el campo. Puede colegirse que, si existe la vigilancia bancaria adecuada, estos fondos sí se destinarán a la agricultura y no sólo a la ganadería. Es posible mostrar, por varias razones, optimismo al respecto. Los fondos privados reciben un interés que sumado al que se cobrará cuando se ejerzan como créditos agrícolas, significará una ganancia notable. El nuevo fondo, además, proporcionará asistencia técnica, garantizará la recuperación del crédito y ha depositado en fideicomiso un capital de 25 millones de pesos para que la ban-

ca oficial y privada dispongan de créditos que ayuden a planear las inversiones y a garantizar su recuperación. Se insiste en que a la banca privada se le dará una garantía nada menos que del 80% sobre saldos insolutos, por lo que, en todo caso, sus pérdidas totales, suponiendo que no se aseguren, sólo serían del 20 por ciento.

Otro de los cambios efectuados recientemente por la actual administración es la iniciativa para complementar a los créditos de avío con créditos refaccionarios para la agricultura. La importancia de esta iniciativa resalta si consideramos que los ganaderos son en su mayoría refaccionarios. El crédito de avío, que es esencialmente a corto plazo, se destina a cubrir los gastos de cosecha y casi no puede contribuir a las inversiones en el predio, inversiones de donde proviene el verdadero crecimiento del ingreso del campesino. Se entiende entonces que los nuevos créditos refaccionarios o a mediano plazo, de 5 a 12 años y con un interés del 7.6%, constituyen un enorme

<sup>6</sup> SHCP, véase *Tiempo*, México, 4 de septiembre de 1972, p. 37.

adelanto para el sector ejidal. El siguiente paso deberán ser los créditos a largo plazo, de 15 a 20 años.

En suma, aumentar el crédito para el campo y los ejidatarios en particular, mediante las anteriores medidas, le permitirá al presente gobierno implementar su política de redistribución del ingreso hacia los no privilegiados.

Una vez señaladas las tendencias de crédito agropecuario, cabe aclararse que el desarrollo económico suele ir acompañado por una reducción en la importancia relativa del sector agrícola, por lo que en ningún momento debe pensarse que la proporción relativa de crédito a la agricultura debe ser creciente —o de una magnitud estable— con respecto a los demás sectores. Pero es igualmente cierto que —atendiendo al rapidísimo crecimiento financiero de los últimos años; a la importancia de la población rural y su desocupación; a la necesidad de aumentar el nivel de ingresos y la productividad de los campesinos; a la conveniencia de mantener elástica la oferta de exportación de productos primarios y de mantener a un mínimo su importación, y a la existencia del minifundio— nos encontramos ante una seria deficiencia en el financiamiento de la agricultura, que las recientes medidas están reduciendo.

## II. LA TECNICA CREDITICIA

Son ya tradicionales las críticas que se le hacen a las instituciones gubernamentales de crédito agrícola. Desde luego ha habido ineficiencia y en ocasiones debilidad política, pero es indispensable reconocer que, en la realidad, las atribuciones con que opera el sistema nacional han sido limitadas.<sup>7</sup> El sistema oficial, en conjunto, es disperso, inconsistente y, sobre todo, carece de una política global y de programas de cultivo armónicos que le den la cohesión necesaria para su funcionamiento eficiente. Desde luego, las consecuencias más serias son de orden financiero, porque estas instituciones no son ni banca de depósito ni banca de inversión, sino operan principalmente como cajas de préstamo del Estado, con todas las limitaciones de estos sistemas primitivos de financiamiento. Ni la banca privada más eficiente hubiera podido triunfar, si operase con las mismas limitaciones y funciones que les han sido impuestas a los bancos oficiales, es decir, en igualdad de condiciones, cualquier banco privado hubiese necesitado, igualmente, de asignaciones presupuestales para sobrevivir.

El actual sistema carece de una política integral, ya que, únicamente en teoría, existe cierta especialización, a saber:

i) El Banco Nacional de Crédito Agrícola (BANGRICOLA) atiende a los pequeños propietarios.

ii) El Banco Nacional de Crédito Ejidal (BANJIDAL) se encarga de los ejidatarios.

iii) El Banco Nacional Agropecuario (BANAGRO) concede créditos a agricultores pudientes, esencialmente ganaderos, y limita sus funciones de banco de segundo piso a sus filiales.

<sup>7</sup> Para un resumen que ilustre el papel de los bancos oficiales y privados en el desarrollo del sector agropecuario, consúltese a I. M. de Navarrete en *La función de los bancos oficiales y privados en el crédito agropecuario*, ponencia presentada en el XII Congreso Nacional de la Confederación Nacional Campesina (mimeografiado).

iv) Fideicomisos Instituidos con Relación a la Agricultura (FIRA) se dedica a buscar clientes seguros para la banca privada, de tal manera que ésta pueda redescantar sus créditos con una considerable utilidad.

v) La Financiera Nacional Azucarera (FINASA) opera con cañeros.

vi) El Fondo Nacional de Fomento Ejidal está destinado a operar con los ejidos en cooperativa.

Además, estas instituciones dependen de diversas autoridades: La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Agricultura y Ganadería y el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, de tal manera que la organización y la autoridad se diluye (véase organigrama). Jurídicamente la inconsistencia del sistema radica en que el Bangrícola y el Banjidal se rigen por la Ley de Crédito Agrícola y el Banjidal se rigen por la Ley de Crédito Bancaria; mientras que Banagro, Fira y Finasa se rigen por la Ley General de Instituciones de Crédito, complementada con la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito y demás ordenamientos de Derecho Mercantil y Civil (Código de Comercio, Ley General de Sociedades Mercantiles, etc.), y para casos concretos y en forma supletoria por la Ley de Crédito Agrícola.<sup>8</sup> Por su parte, el Fondo Nacional de Fomento Ejidal se apega por inercia a la Ley de Crédito Agrícola, porque en el decreto que lo creó no se especifican sus normas de operación.

Tanto el Bangrícola como el Banjidal están facultados para operar como bancos de segundo piso, y para crear un sistema regional de bancos de primer piso, de los cuales existen seis bancos regionales Bangrícola y tres Banjidal. En la práctica son Banagro, Fira y Bancomext (en línea agropecuaria) los que operan como banco de segundo piso; pero al mismo tiempo Banagro tiene una red de siete bancos regionales de primer piso y tres de capital mixto con los cuales presta directamente a los agricultores.

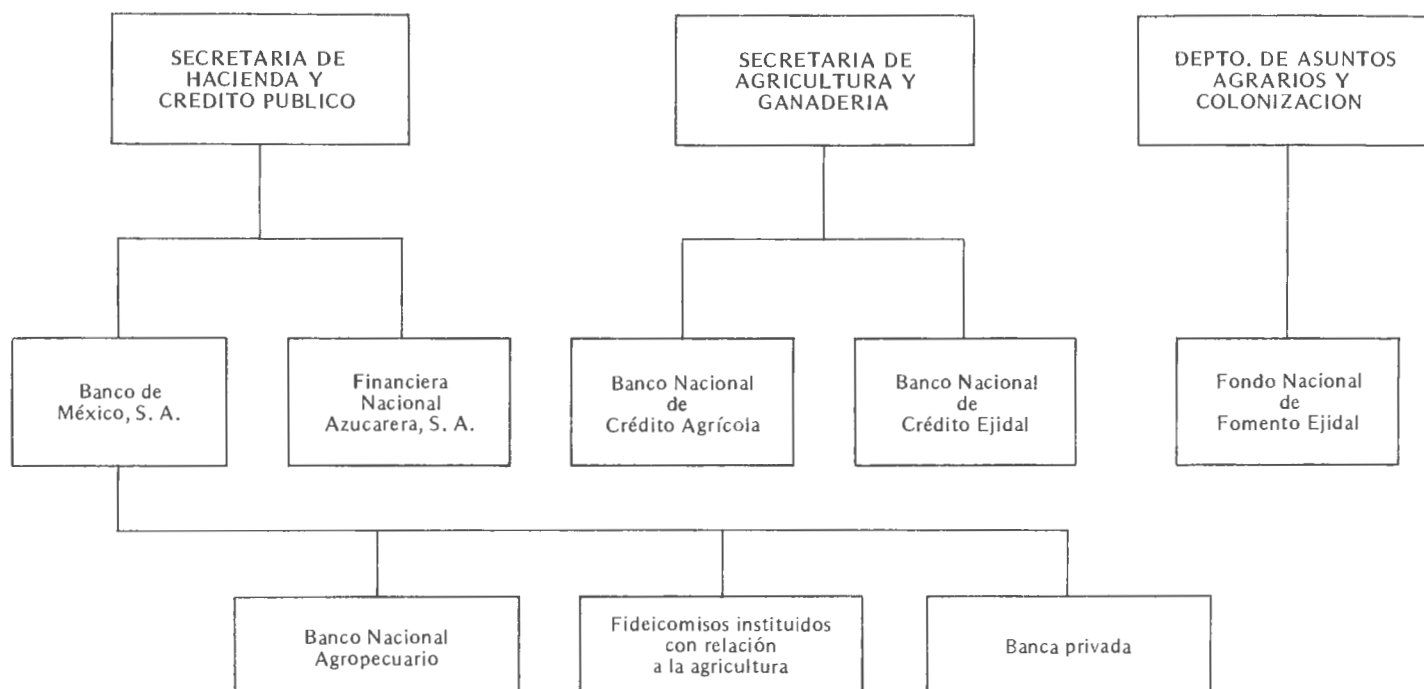
En estas condiciones, para extender con eficiencia y suficiencia el crédito a los campesinos, se recomienda una reestructuración funcional del sistema nacional de crédito agropecuario. En síntesis, las actuales instituciones actúan en forma dispersa; duplican funciones; establecen una competencia indebida por regiones, clientes y productos; no forman nuevos sujetos de crédito; sufren una consecuente y continua descapitalización, y se encuentran en situación de franca debilidad y desventaja frente a los tres o cuatro consorcios financieros privados que dominan el panorama crediticio y ejercen un papel determinante en la economía nacional. La conclusión, simplista, a mi manera de ver, es aplicar los resultados de investigaciones monetarias y los lineamientos de política económica a la teoría de la administración pública en materia de crédito agropecuario.

La creación de un sistema integral de instituciones financieras agropecuarias del sector público requiere la reforma de la actual Ley de Crédito Agrícola con el objeto de cumplirla cabalmente, superar las debilidades apuntadas que han aparecido en el transcurso del desarrollo financiero; definir, en sentido integral, las responsabilidades de la banca privada —de redescuento, de composición de cartera, de utilización de fondos blandos y así sucesivamente—; reunir disposiciones jurídicas dispersas, y agrupar funciones especializadas utilizando la técnica

<sup>8</sup> Véase A. de Albornoz de la Escosura, "La jungla jurídica que enmarca al crédito agrícola oficial", en *El Día*, 26 de abril de 1972.



Sistema nacional de crédito agrícola.  
Situación actual



ca financiera más moderna. Este objetivo es viable pues existe un cúmulo de experiencias aprovechables en esta rama. La depuración de las carteras del Banagrícola y del Banjidal y la modernización de sus sistemas y procedimientos operativos, que ha venido llevando a cabo la actual administración, pueden tener como finalidad la reestructuración de una competente y fuerte banca agrícola nacional.

### III. LA FORMACION DE SUJETOS DE CREDITO Y LA ASOCIACION COOPERATIVA

Formar sujetos de crédito, en términos sencillos, depende del desenvolvimiento de los siguientes instrumentos técnicos: el seguro; la operación de créditos refaccionarios y a largo plazo para la capitalización del predio; la garantía, y la tasa de interés a plazo razonable. Sin embargo, todos estos instrumentos, a su vez, dependen en buena parte, y sobre todo en el caso del minifundio, de la integración del campesino en asociaciones, cooperativas y uniones de crédito, locales, regionales y estatales.

En la medida en que los campesinos concerten los créditos colectivamente se eleva la garantía solidaria —no necesariamente hipotecaria— en función del valor de las cosechas, los aperos y los animales. Una mayor garantía eleva la recuperación del crédito y convierte al mismo en una parte estable del financiamiento de la producción e induce la responsabilidad económica. Estos elementos, a su vez, al elevar la producción y la productividad, aumentan el excedente económico y conducen a la formación de sujetos de crédito y, en última instancia, a la capacidad de *inversión propia* de la asociación de crédito. Cuando se hayan capitalizado conjuntamente los minifundios habrá dejado de existir el problema “de la inexistencia de

sujetos de crédito”, como lo demuestra la experiencia de los países avanzados.<sup>9</sup>

La Ley de Crédito Agrícola vigente constituye el instrumento legal para la organización de productores, pues sienta las bases para la creación de Asociaciones Cooperativas de Crédito (ACC). Desde el punto de vista microeconómico, aquí me refiero a las sociedades locales de crédito, como se les conoce jurídicamente, que constituyen una unidad socioeconómica susceptible de organizarse como las ACC. De ahí que la siguiente premisa sea un instrumento válido de trabajo: la formación auténtica de ACC es un medio para contribuir al desenvolvimiento de la reforma agraria, la eficiencia agrícola y la redistribución del ingreso hacia las familias campesinas.

Efectivamente, desde 1926, cuando se expidió la primera Ley de Crédito Agrícola, se reconoció que la transformación agraria del país requeriría del apoyo del crédito, y que el obstáculo para el desarrollo del crédito era la organización de los productores grandes y pequeños. Uno de los principales autores de la ley, Manuel Gómez Morín, escribió lo siguiente:

<sup>9</sup> La dirección del Banjidal recaló recientemente que el éxito del aumento del crédito a los ejidatarios exige la reorganización de las sociedades locales de crédito ejidal, sociedades que se encuentran dispersas y en una situación alarmante. Empero, ya se cuenta con 500 millones de pesos, proporcionados en octubre de 1972 por el FIRA, para la ampliación del crédito; aunque, cabe sugerir, que parte de esos fondos, sin cargo al campesino, se destinen precisamente a la reorganización de las sociedades de crédito, instituyéndose el gasto de capacitación crediticia para los campesinos. Asimismo, se informó que uno de los propósitos de la institución es arraigar a los campesinos a la tierra, mediante operaciones con el FIRA que ascienden a 750 millones de pesos, y que ya existen recursos para fomentar la garantía financiera del ejido y la labor cooperativa. (Véase *Tiempo*, México, 3 de noviembre de 1972.)

"Esta organización tiene que llenar dos aspectos, el que pudiera llamarse externo, en cuanto se refiere a hacer de la organización un instrumento para vincular a los agricultores y a sus instituciones peculiares, con las instituciones ordinarias de crédito, y el que puede llamarse interno, por referirse a la estructura misma de la organización, a sus componentes, a la ordenación que deba establecerse entre ellos, y a los procedimientos que la organización debe seguir para procurar a los agricultores las funciones que de ellas se esperan".<sup>10</sup>

Aunque mucho se ha avanzado, el principio contiene validez a lo largo de la evolución de la ley que va de 1926 a 1955, año en que entró en vigor la última reforma— pasando por las reformas de 1931, 1935, 1939, y 1942. En la Ley de 1955 se mantiene el principio de las sociedades de crédito agrícola y ejidal, pero se elimina a todas las sociedades cooperativas que unen al Banco Regional con la sociedad local.

Se puede considerar que la Ley de Crédito Agrícola fue un instrumento avanzado e innovador. Sin embargo, el Ing. Marco Antonio Durán opina que la organización cooperativa ha tenido resultados muy pobres. Es paradójico que, pese a que casi todos los estudios teóricos señalan a las sociedades crediticias como imprescindibles en la práctica agrícola mexicana. El ahí donde ocurre una aparente contradicción, desconcertante y frustrante, en materia de crédito agrícola cooperativo México cuenta, desde la década de los 20, con una teoría brillante y una práctica muy pobre. Pero es la segunda, la práctica, la que se aprovecha para justificar escepticismos y abstenciones. En realidad, continúa el autor, un mal ejemplo del cooperativismo se encuentra en el crédito agrícola. Las sociedades locales de crédito, cooperativas en principio, han tenido un desarrollo muy pobre.<sup>11</sup>

En 1968 el Bangrícola operaba con 666 sociedades de crédito (6 742 personas), una unión de crédito (55 personas) y 2 075 grupos solidarios (10 822 personas). Si se considera el total de estos sujetos de crédito, 17 619, resulta que de las 32 613 personas atendidas por el banco el 54% estaba asociado. En cuanto al Banjidal, en 1969, contaba con 3 586 sociedades (674 437 personas) de las cuales operaban 7 037 (249 428 personas), por lo que el 37% resultaba asociado.<sup>12</sup> El Ing. Marco Antonio Durán opina que esta organización cooperativa, cuantitativamente tan extensa, es muy engañosa, puesto que la mayoría de las sociedades de crédito tiene una existencia artificial o meramente de membrete.<sup>13</sup> Las sociedades locales de crédito, ejidales o de pequeños propietarios, al amparo de la Ley de Crédito, salvo escasas excepciones, no han cumplido las funciones que la ley les asigna como instrumento auxiliar de crédito y como agente al servicio de los asociados.

La propiedad individual es la respuesta a la aspiración de los campesinos a tener algo propio y seguro. La propiedad colectiva, a pesar de sus ventajas económicas y sociales, que perfeccionan la productividad y en consecuencia elevan el nivel de ingreso, no responden claramente a esas aspiraciones, cuya modificación, la de las aspiraciones, solamente es posible durante el proceso de evolución cooperativa según las circunstancias

locales o mediante la imposición violenta, que puede resultar contraproducente, como en la Unión Soviética. Si se auscultasen, en forma metódica e imparcial; la opinión de los ejidatarios, seguramente se encontraría la opinión unánime a favor de la titulación con una organización cooperativa para servicios, siempre que la posesión de la tierra siga siendo un hecho tangible y preciso y no una vaga parte alícuota de un todo comunal. No obstante, seguramente también se tropezaría con el escepticismo de todos los campesinos para quienes la experiencia cooperativa ha sido desalentadora.

El gran problema radica en que la cooperativa no deba ser una forma de asociación compulsiva que enajene al campesino, sino una cooperación basada en la voluntad. Autores muy precavidos señalan los siguientes obstáculos al cooperativismo, que aquí se clasifican en 3 grupos:

#### Sociales

- i) El individualismo del campesino rechaza la compulsión.
- ii) La explotación del campesino ha tenido como resultado la desconfianza.
- iii) La preferencia psicológica por la propiedad individual.

#### Administrativos y técnicos

- i) La administración es difícil, pues la responsabilidad se diluye.
- ii) El campesino, si la cooperativa es rígida, puede considerarse un asalariado.
- iii) La dirección de la cooperativa puede dedicarse a sus intereses particulares.
- iv) La cooperativa puede transformarse *de facto* en una especie de sociedad anónima, con el trabajo fundamentalmente a cargo de asalariados.
- v) Las formas administrativas de las cooperativas agrícolas suelen ser incomprensibles para los campesinos, pues en el mejor de los casos fueron desarrollados para otros medios. El campesino, acostumbrado a la "sencillez" del agio rural, se puede sentir enredado en una burocracia que no comprende. Aunque en realidad a veces son minucias administrativas las que provocan desconfianza, desaliento y el rechazo del campesino.
- vi) El problema fundamental puede radical en los criterios y preparación del personal encargado de organizar y guiar a la asociación. Se requiere de una preparación social y antropológica, *modesta* y accesible, que sepa crear y fomentar la solidaridad, el respeto mutuo y la confianza. Sin embargo, esto no debe interpretarse en el sentido de que "se requieren técnicos y campesinos ideales" para formar asociaciones.

#### Políticos

- i) Lamentablemente, al principio cooperativo se le asocia con preferencias ideológicas comunistas, en particular

<sup>10</sup> M. Gómez Morán, *El crédito agrícola en México*, Madrid, 1928.

<sup>11</sup> Marco Antonio Durán, *El agrarismo mexicano*, Siglo XXI Editores, México, 1967, pp. 97 y ss.

<sup>12</sup> Consúltense Centro de Investigaciones Agropecuarias, *op. cit.*, pp. 129 y 132.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 98.

con el stalinismo. El problema, en nuestra opinión, aparte de propaganda, es de organización, pues cooperativas siempre han existido en Europa occidental al igual que en Estados Unidos o que los relativamente recientes koljoses en la Unión Soviética, los kibutsim en Israel o las comunas en China.

ii) No todos los estorbos a la organización cooperativa, escribe el Ing. Marco Antonio Durán, son resultado de los campesinos o de los promotores directos, puesto que los obstáculos también pueden ser de origen político.<sup>14</sup> De las influencias políticas provienen las diferentes oscilaciones en el criterio gubernamental que han contribuido al estancamiento de la cooperación en la agricultura. El autor da los siguientes ejemplos:

- a] En 1924 se creó, en la Escuela de Agricultura de Chapingo, un proyecto, denominado "Pueblo Cooperativo", cuyo propósito era dar enseñanza cooperativa práctica, e instrucción, a campesinos que vendrían de todas las regiones del país. El proyecto se abandonó rápidamente sin que hasta la fecha exista explicación de cómo es que la Escuela Nacional de Agricultura ha abandonado la práctica del cooperativismo. Es imposible predecir lo que hubiese sucedido si este intento de educación cooperativa hubiese prosperado. La decisión de suprimir u olvidar este intento provino indudablemente de un cambio de opinión gubernamental, acaso el primero que se opuso al movimiento cooperativo de la reforma agraria.
- b] Entre 1936 y 1940 aparecieron las sociedades colectivas —La Laguna, el Río Yaqui, Lombardía y Nueva Italia, por mencionar las más importantes— pero los gobiernos posteriores, sin negar la bondad teórica de esas organizaciones, se abstuvieron de fomentarlas y dejaron persistir los defectos iniciales. A pesar del tiempo transcurrido, poco se ha intentado rectificar, o cuando menos atenuar, la mediocridad en que han caído las sociedades colectivas.
- c] Legalmente, la explotación cooperativa habrá de realizarse donde hubiere condiciones apropiadas para ello y en los demás ejidos se perfeccionará la parcelación. En la práctica, aunque hay excepciones, no se han creado cooperativas y la titulación de la tenencia de la tierra ha sido proceso muy lento.
- d] En una modificación a la Ley de Crédito Agrícola, en 1955, se eliminó la autorización legal para las uniones o sociedades de crédito, y se señaló un plazo de un año para liquidarlas. Esto constituye una mutilación de la ley y un obstáculo más al cooperativismo.

Asentado el principio, este trabajo se refiere a las ACC, asunto parcial y por lo tanto más accesible. No se trata de la propiedad comunal sino únicamente de la organización y la responsabilidad mancomunada; responsabilidad que puede guardar una seguridad individual si dentro de la ACC se llevan cuentas por separado para cada campesino. Pese a todos estos serios impedimentos, no es ocioso repetir que las ACC son un recurso imprescindible para conceder créditos y efectuar inversiones que de otra manera serían irrealizables. No queda otro

camino que la promoción enérgica e intensa para lograr la reforma administrativa, el convencimiento de los campesinos y el apoyo político, a diferentes niveles, para que participen en el proceso la serie de regiones disímboles del país, en cuanto a crédito. A nivel macroeconómico el Ing. Durán dice que, legalmente, habría que definir una doctrina, clara y contundente, sobre la asociación campesina, para fomentar el bienestar y el nivel de ingresos del campesino, la política agropecuaria, la reforma agraria y la justicia social. Si se menosprecia el potencial de las ACC, se podría reducir a la propia reforma agraria a la práctica ineficiente del minifundio.

A nivel microeconómico —la unidad donde opera la ACC—, es aconsejable que se parta de estudios sociológicos sobre los diversos aspectos existentes de la solidaridad social en el medio rural —ya sean cofradías, tequios u otras asociaciones—, con el fin de aprovecharlas. La evolución de la asociación es función de las características de cada ejido o comunidad, de sus tradiciones y grado de cultura y, en buena parte, de la asistencia política, social y económica que presta el Estado. En este sentido la ACC es un proceso paulatino que supera tanto las resistencias del campesino y la resistencia política, como la insuficiencia técnica y de elementos humanos. El proceso requiere, entonces, de los siguientes requisitos:

- i) Desde el punto de vista social, se requiere de una organización que comprenda y respete la vida rural. La adecuada sencillez en el funcionamiento de la ACC reduce la resistencia del campesino; y se habrá ganado, aunque parcialmente, su confianza. Esta es una condición para que la asociación de convierta en un instrumento de trasmisión tecnológica, para que los campesinos capten con claridad y convencimiento los procedimientos modernos.
- ii) El cooperativismo en el crédito agrícola requiere de un conjunto de normas administrativas que van desde la contratación de fondos con la institución oficial, la constitución de reservas y, con el tiempo, la constitución de valores, la operación de los préstamos con cada uno de los asociados, hasta los servicios para el campesino; la vigilancia de las intervenciones, la cobranza, el cómputo de los intereses, el pago del pasivo adquirido. Estas funciones crediticias, que son la razón de ser de la asociación, no han sido efectuadas eficientemente, puesto que tanto el campesino como el banco consideran a la asociación un requisito burocrático que debe evadirse.
- iii) Otra condición para la viabilidad de la ACC es el éxito económico. En efecto, captar la confianza del campesino, una vez que se ha asociado, requiere mostrar beneficios económicos, contantes y sonantes, con la mayor brevedad posible, es decir, al fin del ciclo agrícola.
- iv) En última instancia, se requiere de técnicos, a nivel microeconómico o de la unidad, capaces de organizar en sentido socioeconómico a las ACC.

En este orden de ideas, el objetivo es que el crédito, en parte, contribuya a la capitalización del predio y para ello es necesario la asociación; la extensión nacional del servicio de crédito público con objetivos a largo plazo de productividad y bienestar social, y la institución de un sistema global de bancos oficiales de crédito agropecuario, moderno y socialmente eficiente, cuyo principio se encuentra en la reforma del Banjidal y del Banagrícola y en las recientes medidas adoptadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

<sup>14</sup> M. A. Durán, *op. cit.*, pp. 116-132.