

La Ley de Crédito Agrícola y su proyección sobre el desarrollo agropecuario del país

LIC. NATALIO VAZQUEZ PALLARES.

Analizar la Ley de Crédito Agrícola y su proyección sobre el desarrollo agropecuario de México, implica estudiar el sistema nacional de instituciones de crédito orientadas hacia el financiamiento de la agricultura así como sus repercusiones sobre los niveles de productividad del agro mexicano, sobre el incremento en los volúmenes de producción y sobre el nivel de vida de los agricultores. En efecto, la Ley de Crédito Agrícola es un documento que diseña la estructura que debe tener el sistema nacional de crédito agrícola y las modalidades que su ejercicio deberá adquirir a fin de estimular, tanto la producción agropecuaria, como el logro de un adecuado nivel de ingresos para los agricultores.

La Ley ha sido suficientemente flexible para adaptarse a las modificaciones necesarias que imponen sobre un documento estático, el devenir histórico y las transformaciones socioeconómicas que inciden necesariamente sobre las reglamentaciones.

Nota: El Director-Gerente del Banco Nacional de Crédito Agrícola presentó este texto en la III Reunión Nacional de Agentes Generales de Agricultura, México, 11 de febrero de 1969.

Así, la Ley de 10 de febrero de 1926 se ha visto modificada en los años 1931, 1934, 1935, 1939, 1942 y finalmente en 1955.

EFFECTOS Y REALIZACIONES

La repercusión positiva que sobre el desarrollo agropecuario ha tenido el funcionamiento de los bancos del sistema agrícola y ejidal, está fuera de toda duda. Debe considerarse que si bien el crédito agrícola no es sino un instrumento entre los muchos que maneja el sector público para estimular y propiciar el desarrollo económico, su utilidad y bondad es indiscutible pues representa lo que en un país pobre es quizá el factor más escaso, esto es, los recursos financieros. Es sabido que el haber dotado a los agricultores de los recursos naturales para dedicarse a la explotación agrícola no fue suficiente para solucionar el problema campesino sino que fue necesario, además, proporcionarles en la medida posible, los recursos monetarios que les permitieran realizar su función productiva. La Ley de Crédito Agrícola es el primer instrumento legal que en forma sistemática garantiza y estructura un mecanismo financiero orientado a satisfacer las necesidades monetarias de los agricultores del

país, sentando así las bases al posterior desarrollo que las actividades financieras han experimentado en el sector agropecuario.

La etapa constructiva de la Revolución mexicana se caracterizó por un esfuerzo sostenido orientado a la construcción de obras de infraestructura: caminos, obras de riego, introducción de energía eléctrica, sistema de agua potable, centros de población y comunicaciones. Debe consignarse que la construcción de obras de infraestructura no sólo no ha terminado, sino que cada vez adquiere mayor importancia; sin embargo, el contraste entre las que tenemos a la fecha y las que existían hace 40 años, es tal que autoriza a afirmar que en las últimas décadas se construyó la base infraestructural de la producción agrícola.

Así como hubo de apoyarse el reparto escueto de la tierra con el otorgamiento de crédito, la construcción de obras de infraestructura necesitó también el apoyo de las instituciones de crédito agrícola, ya que contando con las presas y caminos, hubieron de desmontarse las tierras, trazarse caminos y terminar obras de habilitación.

En apoyo a la reforma agraria, el crédito agrícola que había venido a sustituir los fondos del hacendado, del mediero y del comerciante, vino a contribuir como agente financiero a la política general de desarrollo.

Más adelante, ya usándose plenamente las obras de infraestructura, y ante el imperativo del aumento de volumen de productos agrícolas, exigido tanto por una población creciente como por el desequilibrio de la balanza comercial, el crédito agrícola jugó un tercer gran papel en apoyo a la reforma agraria, constituyéndose en el vehículo para la introducción de la tecnología avanzada en la producción. Por esa vía llegaron a nuestros campos los insecticidas, los mejoradores, los fungicidas, los herbicidas, el amoniaco anhidro, las semillas mejoradas, la maquinaria agrícola, el combate de plagas y la siembra con aeroplano y helicóptero, y todos los procedimientos y elementos tecnológicos avanzados.

Las tres funciones que se han mencionado antes no deben considerarse como excluyentes entre sí, ya que han coexistido o se han sucedido en diferente orden. Además, falta mencionar un cuarto papel, aquel en el que la Ley de Crédito Agrícola propició la redistribución de recursos, permitiendo que se reintegrara al sector agropecuario una parte de los recursos previamente transferidos al sector industrial vía precios, logrando así la conservación de la tranquilidad social.

Cabe una reflexión, ¿será responsable la canalización de estos apoyos, por la vía crediticia en vez de las propias, de las carteras vencidas de los bancos nacionales? La deuda que por tales inversiones sigue gravitando sobre el capital de los bancos, no debe considerarse sólo como resultado de inversiones deficientemente programadas o inversiones con un bajo índice de redituabilidad; todo lo contrario, puede afirmarse que sin estas inversiones de "penetración económica", históricamente justificadas y necesarias, el desarrollo agrícola del país no hubiera experimentado la asombrosa tasa de crecimiento anual que lo hace ser uno de los pocos países considerados subdesarrollados, que no se ha enfrentado a un proceso inflacionario como consecuencia de una oferta agrícola inelástica que no responda a los incrementos de la población del ingreso nacional y del ingreso *per capita*.

De ahí que puede afirmarse que las instituciones del sistema nacional de crédito agrícola y ejidal han cumplido en forma por

demás eficiente su cometido, debiendo tenerse en mente que los resultados de tales instituciones no pueden juzgarse a la luz de indicadores propios para otro tipo de empresas, por ejemplo aquellas directamente productivas, ni a la luz de los indicadores utilizados por las instituciones de crédito privadas, pues como se mencionó, la función de los bancos oficiales ha sido básicamente atender áreas deprimidas y grupos desprotegidos, buscando establecer cierto equilibrio entre los diversos factores de la producción que concurren a esas zonas y procurando crear las condiciones que aseguren el surgimiento de mecanismos de autofinanciamiento que propicien, a su vez, el crecimiento sostenido de las regiones beneficiadas.

RAMA AGRICOLA Y RAMA EJIDAL

Uno de los aspectos que contempla la Ley y que en forma más directa inciden sobre un desarrollo agropecuario sano y equilibrado, es la diferenciación que se hace en el tratamiento crediticio con base en los distintos sistemas de tenencia de la tierra a que dio origen la Revolución mexicana. Así, dividir al sistema nacional de crédito en rama agrícola y rama ejidal, permite otorgar el servicio considerando las peculiaridades que cada uno de estos sistemas de tenencia de la tierra contiene, permitiendo y asegurando la supervivencia y coexistencia de tipos de tenencia en apariencia antagónicas y que se ven conciliados en el ejercicio de la acción pública.

LAS SOCIEDADES LOCALES DE CREDITO AGRICOLA Y EJIDAL

La Ley de Crédito Agrícola sienta las bases para la organización necesaria que asegure un adecuado financiamiento, una óptima producción y una conveniente comercialización de los productos agrícolas, a través de la creación y funcionamiento de las sociedades locales de crédito. Posiblemente el aspecto más importante de la Ley, es el relacionado con la organización y funcionamiento de las sociedades locales y crédito agrícola y ejidal, a través de las cuales puede generarse un proceso de descentralización de crédito y creación de polos autónomos en el financiamiento. Esto propicia la constitución de "regiones liberadas" que permiten a su vez a los bancos acudir a zonas no atendidas, creando así las bases para la consolidación a lo largo de todo el territorio nacional, de un sistema crediticio que asegure, tanto la disponibilidad de recursos financieros para la producción agropecuaria, como la formación de las estructuras necesarias para la explotación colectiva de la tierra y la comercialización organizada de los productos, lo que garantiza al agricultor un ingreso que le permita alcanzar un nivel de vida adecuado.

Más aún, se considera que la verdadera importancia que adquiere actualmente el funcionamiento de las sociedades locales de crédito agrícola, estriba en la posibilidad de convertirlas en la base de unidades integrales de explotación agroindustrial que permitan dar una solución al que parece ser el complejo de problemas más graves que afronta el país en este momento, a saber: la necesidad de elevar el nivel de vida de los grupos rurales, continuamente mayores dado el explosivo crecimiento demográfico, a través de la creación de nuevos empleos en actividades secundarias o terciarias. Se dice que la industrialización puede solucionar este problema a través de la absorción de mano de obra redundante en el campo, aumentando así la productividad nacional por hombre ocupado (la productividad media en el sector industrial es casi seis veces mayor a la productividad del trabajador agrícola). Sin embargo, debe tenerse

en mente que un proceso de industrialización *per se* no soluciona el problema del país y, por el contrario, puede agravarlo si no se ve acompañado por un crecimiento correspondiente en el sector agrícola. En efecto, dado que casi la mitad de la población económicamente activa se encuentra ocupada en actividades primarias, una reducción de ésta a una proporción de, por ejemplo, un 10% del total de la fuerza de trabajo, requerirá de un incremento tal en la productividad del trabajador agrícola que le permita a este solo trabajador, producir lo suficiente para satisfacer la demanda de productos agropecuarios de su familia y de la de 9 trabajadores más que se encuentren ocupados en las actividades secundarias y terciarias, a diferencia de la actualidad, en que el trabajador agrícola debe producir solamente lo suficiente para satisfacer su demanda familiar y la de otro trabajador ocupado en actividades primarias y secundarias. Así, la industrialización puede convertirse en un proceso que asegure mayores niveles de empleo y, en consecuencia, mejores niveles de ingreso, sólo si está respaldada por un crecimiento correspondiente en el sector agropecuario que asegure para el país un desarrollo equilibrado sin presiones inflacionarias.

Este incremento necesario en la productividad de la agricultura y de la ganadería, sólo puede realizarse a través de un intenso proceso de acumulación de capital dentro del sector rural que asegure una mayor productividad por factor de la producción. Un proceso interno de capitalización sólo puede generarse a través de una organización para la producción que asegure que los métodos de explotación sean los más racionales y que el ahorro interno sea lo suficientemente alto como para asegurar que el proceso de autofinanciamiento de las inversiones se dé, no sólo en la empresa urbana, sino también en la empresa agrícola. Las sociedades locales de crédito agrícola y ejidal representan, sin duda, el instrumento más eficaz para alcanzar este proceso de acumulación de capital.

Las Sociedades no deben, consecuentemente, convertirse en un intermediario más de los servicios crediticios que otorga el Estado, sino que, con base en la Ley de Crédito Agrícola, deben constituir el núcleo propulsor de la empresa agroindustrial que permita una explotación más eficiente de la tierra, un proceso de acumulación de capital interno y una comercialización más conveniente de los productos, logrando así también la autonomía en materia de financiamiento.

Empero, y no obstante que la Ley de Crédito Agrícola establece la facultad de que las sociedades locales de crédito se conviertan en este núcleo de la empresa agroindustrial, éstas han funcionado, generalmente, sólo como intermediarias del crédito agrícola.

Es necesario buscar las causas que han impedido que las sociedades locales de crédito se conviertan en el elemento más dinámico del sector agropecuario. En principio, puede pensarse que el tratamiento similar que se da en la Ley a las sociedades locales de crédito agrícola y a las sociedades locales de crédito ejidal, representa ya un planteamiento equivocado de origen, ya que el diferente sistema de tenencia de la tierra implica, necesariamente, diferentes relaciones sociales de producción, las que deben tener una expresión legal diferente a fin de hacerlas consecuentes con la naturaleza de la propiedad. Así por ejemplo, el mínimo de 10 socios para formar una sociedad parece ser adecuado en el caso de las sociedades de crédito agrícola puesto que un número mayor es en ocasiones difícil de agrupar por no reunir características lo suficientemente homogéneas para que se constituya una sociedad en condiciones óptimas de trabajo; sin embargo, el mismo mínimo de socios para el caso de los ejidos,

donde el elemento fundamental de cohesión es el factor tierra, puede ser un factor que propicie la atomización del ejido y su explotación parcelaria en detrimento de la posibilidad de realizar unidades de explotación que comprendan a todo el conjunto ejidal. Asimismo, la responsabilidad solidaria es en extremo eficaz en el caso de los ejidos y puede ser un elemento de disociación o desaliento en el caso de las sociedades de crédito agrícola al significar, en muchos casos, el que socios solventes deban pagar adeudos generados por malos agricultores o personas de baja calidad moral.

LA COORDINACION EN POLITICA CREDITICIA

En lo que se refiere a la coordinación que debe existir entre las instituciones oficiales de crédito agrícola y ejidal, al definir la Ley la dependencia directa que estas instituciones tienen de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, órgano que, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, tiene la función de programar y dirigir la acción pública en materia agropecuaria, se sientan las bases para que los programas crediticios sean consecuentes y derivados de los elaborados por dicha Secretaría, asegurando así una mayor racionalidad en la acción pública y en el gasto que ésta conlleva. Sin embargo, una seria limitación a la programación integral del sector agropecuario está constituida por la laguna implícita en la Ley de Crédito Agrícola que no comprende a todas las instituciones oficiales que tienen como función la canalización de recursos hacia el sector agropecuario. Así, el Banco Nacional Agropecuario, el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, y otros organismos del sector público relacionados con el financiamiento a las actividades agropecuarias, no se encuentran comprendidos en el marco de la presente Ley, lo que provoca, en ocasiones, que la acción programada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería se vea limitada en sus alcances, propiciándose además, duplicidad de esfuerzos y con ello el desperdicio de recursos, llegando a situaciones contradictorias, para un país y para un sector público escasos de recursos como es el caso de México, de que en una misma zona y para un mismo cultivo, compitan entre sí los distintos bancos oficiales que canalizan recursos hacia el sector agropecuario. Es de desearse que a corto plazo se logre una mayor coordinación entre las entidades del sector público que proporcionan crédito a la agricultura y a la ganadería a fin de lograr la mayor reutilización social del gasto público realizado por este concepto.

CONCLUSION

Puede afirmarse que la Ley de Crédito Agrícola y los instrumentos creados a su amparo, han sido un factor de extraordinaria utilidad y eficiencia en la política que se trazaron los gobiernos revolucionarios y que tuvo como finalidad elevar la productividad del sector rural incrementando así el ingreso de las masas campesinas. Estos instrumentos derivados de la Ley de Crédito Agrícola, hicieron posible el surgimiento en este país de una agricultura próspera y dinámica que hasta nuestros días ha correspondido a los incrementos en la demanda que implica todo desarrollo económico. Por otra parte, es innegable que existen algunos embotellamientos ya muy claros y ciertas lagunas en la Ley que es necesario revisar a fin de que ésta cuente con los instrumentos operativos que aseguren la consecución de lo que es su objetivo fundamental, esto es, la creación de instituciones auxiliares de crédito autónomas que permitan la descentralización administrativa del crédito y el surgimiento de unidades productivas autofinanciables.