

872702



UNIVERSIDAD DON VASCO, A.C.

Incorporada a la
Universidad Nacional Autónoma de México

**“ANALISIS DEL CREDITO EN EL SECTOR
AGROPECUARIO MEXICANO Y DEL
CAMBIO ADMINISTRATIVO DE
BANRURAL”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
P R E S E N T A:
GRACIELA CABALLERO GARCIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

URUAPAN, MICH.

SEPTIEMBRE 1996

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIA

**Con cariño para: Eloisa,
Reyna,
Marco Antonio y
Francisco**

CONTENIDO

	PAGINA
INTRODUCCION	1
1. Antecedentes y Justificación	1
2. Planteamiento del Problema	4
3. Objetivos	5
4. Hipótesis	5
5. Metodología	6
ANTECEDENTES DEL CREDITO Y SU EVOLUCION EN MEXICO	8
1. Antigüedad del Crédito	8
2. Definición	10
3. Clasificación del Crédito	10
4. Justificación del Interés	12
5. Fuentes del Crédito	12
5.1. La Riqueza	12
5.2. El Ahorro	14
6. Los Medios	15
7. Origen y Evolución del Crédito en México	17
7.1. Epoca Colonial	17
7.2. Período Independiente	18
7.3. La Reforma	19
7.4. El Porfiriato	19
7.5. Epoca Post-revolucionaria	19
7.6 Epoca Actual	20
8. Problemática actual y Acciones de Apoyo al Sistema Financiero	24

ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL CREDITO

AGROPECUARIO EN MEXICO

	28
1. Antecedentes del Crédito en el Sector Agropecuario Mexicano	28
1.1. La Epoca Colonial	28
1.2. Periodo Independiente y Porfiriato	31
1.3. Periodo de 1926 a 1965	32
1.4. El Banco Nacional Agropecuario	36
2. Tipos de Credito Agropecuario	36
2.1. Préstamos de Habilitación o Avío	37
2.2. Préstamos Refaccionarios	38
3. Sujetos de Crédito Agropecuario	39
3.1. Ejidos y Comunidades	39
3.2. Sociedades de Producción Rural	42
3.3. Unión de Ejidos y/o Comunidades	43
3.4. Unión de Sociedades de Producción Rural	44
3.5. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo	45
4. Reforma al Artículo 27 Constitucional	47
5. Problemática actual y Acciones de Apoyo al Sector Agropecuario	48

SURGIMIENTO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE BANRURAL

	52
1. Origen y División Estructural de Banrural	52
2. Objetivos	54
3. Capital Social	54
4. Funciones Generales	54
5. Estructura Administrativa	56
5.1. Oficina Matriz	56
5.2. Banco Regional de Crédito Rural	59
5.3. Sucursal "A"	61
5.4. Sucursal "B"	63

CRITICA A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA Y AL FUNCIONAMIENTO DE BANRURAL	65
1. Principios Administrativos Generales	65
2. Descripción de la Forma de Funcionamiento de Banrural	66
3. Crítica a la Estructura Administrativa de Banrural	68
4. Crítica al Plan de Operaciones	69
5 Crítica a los Inspectores de Campo	70
6. Crítica a la Ejecución del crédito	73
6.1. Contratación	73
6.2. Forma de Operación	74
6.3. El Seguro Agrícola	75
6.4. Recuperación	75
EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE BANRURAL	78
1. Origen del Cambio	78
2. Objetivos del Cambio Estructural	78
3. Nueva Estructura de Banrural	79
4. Nueva ejecución del Crédito	85
4.1. Tipos de crédito	85
4.2. Sujetos de Crédito	85
4.3. Crédito en Asamblea	86
4.4. Recuperación	86
4.5. Respuesta de los Usuarios a la Nueva Forma de Otorgar el Crédito	87
6. Perspectivas del Cambio Administrativo Estructural	88
CONCLUSIONES	90
BIBLIOGRAFIA	93

INTRODUCCION

1. Antecedentes y Justificación

Como una preocupación personal del descuido y abandono en que se tiene al sector agropecuario y debido a que las fuentes de financiamiento para la producción casi no llegan a las comunidades y productores del campo, en el presente trabajo se analiza el papel y el desarrollo de Banrural S.N.C., frente a la problemática del manejo del crédito y la definición de los sujetos de crédito.

La investigación se orienta hacia la detección y solución de problemas relacionados con la obtención y aplicación de los recursos materiales que requieren las entidades económicas que integran el sector agropecuario para la consecución de sus objetivos.

Es decir, se detectan los problemas derivados de la obtención y aplicación de los recursos para la elevación de la productividad en el campo de acuerdo con las modificaciones recientes en la estructura y normatividad de la administración pública.

En el segundo capítulo se señalan, origen, fuentes, medios, concepto, características, problemática y objetivos del crédito, enfatizando que dichos objetivos no pueden restringirse a cultivos y actividades especializadas, sino que deben apoyar a las unidades productivas agropecuarias en todas sus diversas actividades, de ahí la importancia de Banrural frente a estas unidades productivas.

Por otro lado se subraya el significado y las modalidades de la recuperación del crédito que deben ajustarse a las características y costumbres locales y hacerse más flexibles para garantizar la viabilidad de la inversión.

Así mismo en el presente trabajo se analiza someramente uno de los más importantes aspectos que intervienen en el crédito: el seguro agrícola.

Una apreciación inicial indica que el seguro agrícola debe garantizar efectivamente el pago de siniestros y no debe servir de pretexto a una relación de dependencia y corrupción, pero sobre todo, que el financiamiento tiene que decidirse, entregarse y ejecutarse con la participación responsable y transparente del organismo encargado de ello, en apoyo a las iniciativas y propuestas del sector agropecuario.

Por otro lado, es importante conocer que dentro de las costumbres del sector existe una tradición que obliga al cumplimiento de la palabra empeñada, que aprovechan usureros, intermediarios y agiotistas en su propio beneficio y que las instituciones, como el caso de Banrural, por rigideces administrativas, no han podido apoyar las respectivas demandas de los productores.

Por otra parte, se enfatiza en la importancia de la capacidad para el otorgamiento de crédito y su financiamiento en el sector primario de la economía nacional, tomando como base un análisis crítico a Banrural, para solventar las necesidades y aplicación de proyectos de inversión del sector agropecuario. Surge este planteamiento para colaborar críticamente en alguna medida, con mecanismos e instrumentos que verdaderamente propicien el desarrollo económico de dicho sector.

De ahí la importancia del crédito y su manejo por dicha institución bancaria y crediticia frente a sus usuarios, los cuales han perdido la confianza en la institución por la serie de anomalías que se suscitaron y que analizaremos a medida que nos adentremos al tema origen de éste trabajo.

Es por esto que este estudio se concreta en conocer y valorar a la institución, que en su carácter de empresa pública paraestatal, se encarga del fomento al desarrollo agropecuario por la vía del otorgamiento de créditos. Así pues, el tema concreto es la investigación de la forma en que funciona BANRURAL S.N.C., así como sus antecedentes más cercanos y sus perspectivas de desarrollo.

El análisis parte de la década de los setentas, en que fueron fusionados los bancos de apoyo al sector agropecuario y fue creado el BANRURAL, S.A. Desde entonces se vislumbró una problemática de carácter administrativo que culminó en 1990; teniendo el país como Ejecutivo Federal al Lic. Carlos Salinas de Gortari, siendo él, quien da un giro total en la forma de funcionamiento de dicha institución bancaria.

Se detectan y subrayan ciertos problemas, por parte de los productores agropecuarios y por los prestadores del servicio crediticio, en virtud de la serie de anomalías que en combinación con otras instituciones, como SARH (Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos) y ANAGSA (Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera S. A.) se llevaban a cabo en perjuicio de la producción de alimentos y materias primas para la industria nacional, así como para la exportación y sobre todo teniendo en cuenta el deterioro de la imagen de Banrural, lo que finalmente llevó a su reestructuración administrativa, tanto en forma interna, como en la forma de otorgar, dar seguimiento, y recuperar los créditos.

Resulta importante, analizar esa problemática desde el punto de vista administrativo por que es ahí donde radica el problema. El monto de los recursos que ha manejado y que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público pone a disposición de Banrural han sido muy cuantiosos y los resultados muy pobres. Luego entonces, el problema está en la forma de organización empleada para llevar a cabo sus funciones, que se resumen en hacer llegar el crédito de manos del Gobierno Federal a los productores e inversionistas miembros del sector agropecuario.

En México existe el Banrural para desempeñar las funciones ya especificadas (intermediario entre el Gobierno y el usuario del crédito). Sin embargo, la práctica ha demostrado que esa empresa no ha cumplido cabalmente con sus funciones, y todo parece deberse a la forma en que estaba estructurado internamente, lo cual originó una ineficiencia administrativa.

Para funcionar contaba con una serie de recursos físicos, humanos y materiales que estaban inmersos en procesos burocráticos y de corrupción que hacían ineficientes sus

funciones. Existía una coordinación entre miembros de la institución e incluso entre éstos y los usuarios para cometer fraudes en contra del Gobierno, perjudicando con ello el desarrollo económico del país, y a la mayor parte de campesinos y pequeños propietarios, los cuales no recibían el monto real de su crédito, mismo que en muchas ocasiones no llegaba a su destino.

Ante esta situación, se plantea en este trabajo una problemática bastante fuerte: la forma como venía funcionando Banrural, las causas que originaron los cambios administrativos en su estructura y funcionamiento y la respuesta de los usuarios ante una nueva forma de funcionamiento.

Dicho cambio, es básicamente administrativo, esto es, se decidió cambiar de personal y optimizar los recursos físicos y materiales, iniciando una nueva estructura, creando y suprimiendo departamentos, así como una delegación de autoridad y responsabilidad diferente. Con este cambio se espera tener un mayor control sobre el manejo de los recursos, lográndose su objetivo que es la efectiva canalización del crédito.

En términos administrativos sabemos que el éxito de una empresa radica en la coordinación de cada uno de los elementos del proceso administrativo (Planeación, Organización, Dirección, Ejecución y Control). Empíricamente se ha mostrado que fue la carencia de dicha coordinación lo que originó la ineficiencia de Banrural.

2. Planteamiento del Problema

Este trabajo se enfoca a la realización de una investigación del funcionamiento anterior de Banrural, así como los resultados originados por este modelo de funcionamiento, analizando en que medida fue un problema de índole administrativo lo que originó un cambio dentro de la estructura y forma de funcionamiento de la institución. Además de dar a conocer el nuevo

modelo, cuáles son sus objetivos y cuál ha sido la respuesta tanto de la institución como de los usuarios.

3. Objetivos

Los objetivos que se pretenden alcanzar en la presente investigación son los siguientes:

- a) Definir la forma de funcionamiento de Banrural desde su aparición a la fecha.
- b) Definir la estructura orgánica de Banrural.
- c) Identificar las causas del cambio en estructura y funcionamiento de Banrural.
- d) Definir la nueva forma de estructura administrativa y de funcionamiento del banco.

4. Hipótesis

Para alcanzar los objetivos mencionados se plantean las siguientes hipótesis:

- 1) La situación que prevalece en el campo mexicano, permite plantear que el problema fundamental, en lo que al aspecto crediticio se refiere, radica en la mala estructura organizativa, desde un punto de vista administrativo, de BANRURAL. Esto significa que el proceso administrativo ha estado viciado, y que éste no se ha efectuado en forma correcta sobre todo en las etapas de organización y control, se sostiene que la falta de supervisión y control en la ejecución de los planes, por parte de la dirección, llevó al personal a la mala utilización de los recursos físicos y materiales de la empresa y esto originó una falta de credibilidad e ineficacia en su funcionamiento. Como consecuencia de esto, las instituciones encargadas de la política económica agropecuaria y aún la dirigencia de Banrural consideraron necesario un cambio radical en su forma de funcionamiento.

2) El cambio estructural del banco permitirá el saneamiento de la institución porque los recursos humanos nocivos han sido eliminados, es decir, la hipótesis de que los inspectores de campo eran el principal recurso humano nocivo permitió eliminarlos y sustituirlos por otros elementos. Esto originó un cambio en el organigrama; lo cual hace más eficiente el proceso administrativo sobre todo en las etapas del control y ejecución. Por tanto, se sostiene que el cambio traerá consigo una recuperación económica de la empresa, una recuperación de su credibilidad como institución financiera y un apoyo más eficiente y decidido a los inversionistas y productores del campo puesto que el requisito fundamental para el otorgamiento de créditos será contar con potencial productivo, es decir con recursos para asegurar producción y rentabilidad.

5. Metodología

Primeramente se realizó una investigación documental que permitió generar un marco teórico-conceptual sobre la teoría general del crédito, su origen y evolución en México y su aplicación en el sector agropecuario. Esta revisión documental también incluye información sobre el funcionamiento, la problemática actual y las acciones de apoyo del Gobierno Federal al sistema financiero (incluyendo sólo a los bancos) y sobre la problemática financiera actual y las acciones de apoyo al sector agropecuario mexicano. Cabe destacar que la revisión de los aspectos relacionados con el sistema financiero y con el sector agropecuario sólo se incluyen como un marco que contextualiza las acciones del Gobierno Federal en materia de apoyo financiero al sector agropecuario, pero no se profundiza ni se analiza con detalle porque ese no es el objetivo de este trabajo.

Posteriormente, se realizó un análisis administrativo sobre la estructura y funcionamiento de Banrural. Los conceptos y estructuras administrativas utilizadas para este análisis forman parte de las áreas de: Administración del Sector Público; Administración Financiera y Administración de Personal.

Adicionalmente, se realizó una investigación de campo en la sucursal de Banrural de la ciudad de Nueva Italia, Mich. La técnica utilizada para la recopilación de la información y la interpretación de los resultados fue la entrevista abierta a informantes clave, además de la revisión de documentos internos de trabajo de la sucursal mencionada. Las entrevistas se realizaron tanto con funcionarios de Banrural como con usuarios del crédito.

Cabe mencionar que en el proceso de investigación se enfrentó al problema de la limitación de la información recabada, de la que no se dispone fácilmente debido a problemas burocráticos en las instancias donde se realizó el presente trabajo.

ANTECEDENTES DEL CREDITO Y SU EVOLUCION EN MEXICO

1. Antigüedad del Crédito.

El crédito ha estado presente en todas las épocas, ya que siempre ha existido la capacidad y necesidad del préstamo; en un principio, las operaciones crediticias eran efectuadas entre personas de una misma clase social y su utilidad era de consumo, podemos decir que era de "ayuda mutua", la mayoría de las veces era efectuado en especie; si una persona recibía cierta cantidad de azúcar, arroz, frijol, etc. tendría que devolver ésto mismo, en un tiempo determinado.

Durante la Edad Media, el crédito comercial no pudo desarrollarse, debido a que el comercio se presentaba de manera esporádica y ocasional, ya que no existían mercaderes de profesión y la agricultura y el artesanado eran las principales actividades. Otros de los factores que impidieron su desarrollo fueron de carácter legal y religioso, el primero surgió en Roma, en donde se consideraba que la deuda se incorporaba a la persona del deudor y por lo tanto, el acreedor obtenía derechos sobre ella ó sobre sus bienes; en el segundo, la Iglesia prohibía el préstamo con interés entre sus fieles, por considerarlo una injusticia.

Por otra parte, está demostrado que, aunque limitado, el crédito existió en la Edad Media con las siguientes características: Era un negocio particular practicado principalmente por los judíos, por lo que eran conocidos con el mote de "usureros" y la prohibición de la Iglesia respecto a la usura los tenía sin el menor cuidado

La prohibición de la usura por parte de la Iglesia no fue otra cosa que la reacción consciente de la clase dominante de la época (el clero y los señores feudales ante la amenaza del peligro que corría su poder y seguridad). Es durante esta época que la Iglesia funge como verdadera institución de crédito, siendo ésta la principal prestamista, ya que se ha visto que sólo ella poseía un capital líquido que la convertía en una potencia financiera de primer orden.

En las crónicas existen numerosos detalles acerca de la riqueza de los monasterios, cuyos tesoros estaban compuestos de relicarios, candelabros y vasos sagrados, fabricados éstos con metales preciosos. Estos tesoros llegaban a la Iglesia de manos de los fieles que creían que entre más generosos fueran, mayor sería la intervención de los santos para el perdón de sus pecados. Los tesoros monásticos se requerían por la comunidad sobre todo en tiempos de hambre, ya que sus reservas se encontraban agotadas y tenían que suministrarse alimentos de cualquier forma, viéndose obligados a recurrir a la Iglesia en busca de financiamiento, la cual anticipaba los fondos necesarios, con tal de que el deudor otorgara en prenda, parte de sus tierras que garantizarían el pago de la deuda.

Tales operaciones, que fueron innumerables, eran consideradas como préstamos de consumo, es decir, préstamos contraídos por necesidad vital. "Sólo por necesidad se pide prestado" (Pirenne, 1985).

Es durante el desarrollo del sistema esclavista, cuando aparece el pago del interés como una forma de dominio y sometimiento entre quien otorgaba el crédito y quien lo recibía; surgiendo así una forma de explotación en las personas de clases sociales distintas.

Durante los últimos siglos de feudalismo, el comercio logró un amplio desarrollo, surgiendo así la costumbre de realizar operaciones de compra-venta a crédito en el comercio de mayoreo de las especies, del vino, de la lana, de las telas, etc.

Desde el feudalismo y hasta la actualidad, el crédito se ha ligado a las actividades mercantiles y comerciales, ya que facilita todo tipo de transacción económica, coadyuvando también al incremento de la producción y colaborando de ésta manera con el desarrollo de un país.

2. Definición.

Etimológicamente, la palabra crédito, proviene del latín "credere", que significa "creer", es por esto que la confianza es uno de los principales elementos del crédito; se puede decir que es la creencia de que goza una persona por el cumplimiento total y oportuno de sus obligaciones y compromisos ó por el contrario, la facultad de hacer préstamos. En otras palabras el crédito es el intercambio de capital (dinero) por una promesa de pago, que puede estar respaldada por la garantía moral o real del prestatario o deudor (persona que toma dinero a préstamo).

3. Clasificación del Crédito.

Del crédito existen diversas clasificaciones, según el punto de vista que se le considere: Las más importantes son las siguientes:

- a) De acuerdo a su duración ó vencimiento
- A corto plazo; teniendo un período máximo de duración de 18 meses (año y medio), la mayoría son destinados a la adquisición de capitales circulantes.
 - A mediano y largo plazo; el primero tiene un período de tiempo de 18 meses a 5 años; se usa para comprar maquinaria y equipo entre otras actividades.
 - A largo plazo; es el que tiene una duración de más de 5 años; se usa para reforzar el capital propio del sujeto económico.
- b) De acuerdo a su garantía
- Crédito Hipotecario: está garantizado por bienes inmuebles como terrenos, edificios, e instalaciones industriales.

- Crédito Refaccionario: se garantizan con los activos fijos adquiridos con el monto del crédito, generalmente son créditos a largo plazo, el prestatario esta obligado a adquirir con el importe del crédito instrumentos y útiles de labranza, abonos, ganado y todo lo necesario para que la empresa siga funcionando.
- Crédito prendario: se garantiza con una prenda que es un bien mueble, como pueden ser: mercancías, materia prima, maquinaria, ó bien, títulos y documentos crediticios; los cuales se guardan en un depósito y son rematados si el sujeto económico no cumple con el pago del crédito.
- Crédito de habilitación o avió: el prestatario queda obligado a invertir el importe del crédito en la adquisición de materias primas, pago de salarios, semillas, fertilizantes, y gastos directos indispensables para los fines de la empresa.

c) De acuerdo a su nacionalidad

- Crédito interno: es el que se realiza dentro de las fronteras de un país.
- Crédito externo: se realiza de una entidad extranjera a otra nacional: por ejemplo, un crédito del Banco Mundial al Gobierno Mexicano.

d) Por las personas

- Crédito Público: es cuando el Gobierno participa en actividades crediticias, ya sea como deudor o acreedor, no tiene fines de lucro y busca el bienestar de la población.
- Crédito privado: es cuando intervienen instituciones privadas; persigue fines de lucro y está ejercido por particulares.

4. Justificación del Interés.

Desde tiempos remotos el poder público y el del clero han tratado de reglamentar el préstamo con interés, aún en la actualidad el interés sigue siendo objeto de controversias entre los especialistas en la materia.

El prestamista o acreedor pretende que la suma de dinero concedida como préstamo no sólo se conserve, sino que se valore e incremente su valor mediante el cobro del interés, que representa el pago que se hace por un crédito concedido así como la cantidad de dinero que el acreedor cobra por el uso del capital prestado.

El interés representa también la retribución por la espera y el riesgo; por todo esto, se puede decir que el interés es lo que se paga o cobra por el uso del crédito.

Se puede justificar el pago del interés con base en los siguientes razonamientos; entre otros:

- a) Toda suma de dinero obtenida por medio del préstamo permite adquirir factores productivos como: maquinaria y equipo, pago de sueldos y salarios etc. permitiendo éstos crear nuevas fortunas.
- b) En la sociedad los capitales no se encuentran sobrantes, por lo que su uso significa la exigencia de un precio.
- c) El capital dinero se pide prestado por la sencilla razón de que el prestatario aspira a conseguir una utilidad mayor que la tasa de interés a pagar.

5. Fuentes del Crédito.

5.1. La Riqueza.

Para poder comprender la importancia del crédito, surge la necesidad de analizar cada uno de los elementos que influyen para que éste pueda otorgarse. Uno de estos elementos esta

representado por la riqueza, que puede ser propiedad de una persona, una familia, una unidad económica (empresa) el Estado, grupo de Estados, etc.

La riqueza, no es otra cosa, que lo que se posee, menos lo que se debe. Conocer la riqueza de un sujeto (persona, Estado, etc.) sirve para reflejar su situación económica auténtica y real. Ejemplificando el caso de una empresa de cualquier índole; es necesario que ésta, conozca el monto real de su riqueza para darse cuenta, si se ha alcanzado uno de los objetivos establecidos, que en este caso es lograr captar la mayor utilidad posible; con el fin de elaborar una cartera de inversión para planear en que invertir (cetes, renta fija, etc.) o establecer las fuentes de financiamiento ya sea por medio del sector público (crédito emitido por el Gobierno) o por el sector privado (crédito emitido por particulares) dependiendo esto de la situación económica que presente la empresa.

La riqueza esta constituida por el total de activo (lo que se posee) menos el total de pasivo (lo que se debe) y su importancia es que constituye la base económica para el desarrollo económico del sujeto en estudio.

Dicha riqueza esta constituida por activos reales y activos financieros; los primeros están integrados por los bienes que tienen valor por si mismos (maquinaria y equipo, edificios, automóviles, etc.) mientras que los activos financieros no tienen valor por si mismos, pero se valoran por lo que representan. Un ejemplo puede ser, una letra de cambio que físicamente no es otra cosa que un trozo de papel pero que está en condiciones de representar cierta cantidad de dinero; igual sucede con el título de deuda pública, papel que representa un préstamo otorgado al Estado.

Los activos financieros, no son otra cosa que el reconocimiento de deudas por parte del sujeto económico (persona, empresa, Estado, etc.) en otras palabras, son títulos de crédito que representan diferentes formas de financiamiento que algunos sujetos económicos han concedido a otros, reflejándolos en su activo; así como las deudas que estos mismos sujetos han contraído con otros. Los cuales se reflejarán en su pasivo financiero.

5.2. El Ahorro.

Otro de los elementos que hacen posible la existencia del crédito es el ahorro, todo sujeto económico al realizar sus actividades (una persona trabaja, una empresa produce, etc.) recibe una recompensa por ello, que es la captación de ingresos, recibidos por un período de tiempo determinado. Con estos ingresos el sujeto económico cubrirá primeramente sus gastos de consumo, necesarios para seguir existiendo. Siguiendo con el caso de una empresa, se puede considerar como gastos de consumo, los efectuados en sueldos y salarios y la adquisición de materiales; ejemplificando en una persona sus gastos de consumo pueden ser: alimentación, vestido, vivienda, etc.

El ahorro representa la parte de los ingresos que quedan una vez cubiertos los gastos de consumo, y trae como consecuencia un incremento en la riqueza del sujeto considerado; por otra parte se puede decir que se presenta un desahorro, cuando los ingresos captados no alcanzan a cubrir los gastos de consumo, originándose obviamente una disminución de la riqueza del sujeto, que puede reflejarse en la disminución de sus activos reales, (venta del auto, maquinaria, terrenos etc.) ó disminución de sus activos financieros (venta de acciones, títulos de deuda pública, etc.).

El ahorro sirve para hacer frente a las diferentes oportunidades de inversión que pueden presentarse al sujeto económico en un momento dado. Es aquí en donde el ahorro juega un papel importante, en lo que al crédito se refiere, ya que su propietario lo destinará a algún tipo de inversión (una persona puede adquirir una casa, una empresa un equipo nuevo) el Estado creará una nueva red de carreteras ó lo concederá en préstamo para que sea otra la persona que invierta.

El problema consiste, en hacer llegar estos recursos a otros sujetos económicos que desean financiamiento para algún tipo de inversión.

Por otra parte, el crédito toma importancia también en el desahorro ya que el sujeto involucrado, puede cubrir sus compromisos mediante la obtención de un crédito. Aunado a esto, no necesariamente se puede recurrir al crédito, cuando se presenta un desahorro, sino que puede presentarse la oportunidad de una buena inversión y que el ahorro disponible no sea suficiente, y no alcance a cubrir el monto de la inversión, por lo que se hace necesario recurrir al financiamiento.

6. Los Medios.

Una vez que se han especificado las fuentes que originan el crédito, se hace necesario mencionar los medios de que se vale éste, para lograr entablar la relación entre quien tiene la capacidad de financiamiento y el que tiene necesidad de dicho financiamiento.

Hasta ahora se ha supuesto que dicha relación se lleva a cabo de una forma directa entre sujetos con exceso de ahorro y sujetos que demandan financiamiento. Sin embargo, gran parte de esta relación, se lleva a cabo de una forma indirecta, y es aquí en donde surge la importancia de los bancos, que actúan como intermediarios entre el ahorrador y el inversionista, ya que captan ahorro para volverlo a prestar, realizando un cobro de intereses más altos a los que pagan por los depósitos que reciben.

Además de su colaboración en la canalización de sus fondos, algunos bancos pueden crear dinero, siendo éste el objetivo fundamental de la política monetaria. En México el único banco autorizado para imprimir dinero es el Banco Central ó Banco de México.

Las Instituciones de crédito o bancos, son empresas que tienen por finalidad el ejercicio habitual de la banca y el crédito.

Fundamentalmente se caracterizan por desarrollar actividades de intermediación en el crédito; actividad intermediaria entre el capital que busca colocación y el trabajo que lo reclama y pide medios para una aplicación productiva.

El objetivo fundamental de los bancos consiste en actuar como intermediarios en el crédito, centralizando primero los capitales dispersos que se encuentran disponibles y redistribuyéndolos luego en operaciones de crédito, a favor de quienes necesitan el auxilio del capital para producir. Son intermediarios y distribuidores profesionales del crédito.

Los bancos, a través de la realización de las llamadas operaciones pasivas, recogen del público aquellos capitales que se encuentran temporalmente ociosos, sin ocupación productiva inmediata. Ponen esos mismos capitales, mediante las denominadas operaciones activas, a disposición principalmente, de los sectores productivos, para estimular sus actividades de producción y cambios de bienes y servicios.

Las principales funciones que realizan los bancos son:

- a) Financian a sus clientes por medio de préstamos, con parte de los fondos que recogen del público mediante depósitos. Por dichos depósitos que reciben, la institución paga intereses a los inversionistas o depositantes, y debido a que los fondos captados son destinados a la concesión de créditos, cobran intereses más altos a los pagados, siendo esta la utilidad cobrada por los servicios de intermediación entre los que ofrecen y los que piden capital en dinero a cambio de un interés.
- b) Ofrecen valores (acciones y obligaciones) al público, emitidos por sociedades privadas y públicas.
- c) Efectúan operaciones de compra-venta de divisas que surgen de transacciones internacionales, por inversiones foráneas, créditos extranjeros, movimientos de capital, etc.

- d) Emiten billetes. es una función otorgada solamente a una institución: el Banco Central en algunos países esta institución depende directamente del Gobierno Federal, pero en otros es completamente autónomo lo que le permite mantener bajo control, y sin presiones, una política monetaria que evite la inflación y las devaluaciones bruscas.

Los principales documentos o títulos de crédito que utilizan los bancos para el otorgamiento del crédito son: La letra de cambio, el pagaré, el cheque, las obligaciones, los certificados de participación, los certificados de Depósitos y el bono de prenda, entre otros.

7. Origen y Evolución del Crédito en México

7.1. Epoca Colonial

El sistema bancario mexicano no se encuentra bien definido en lo que a cuestión histórica se refiere, a pesar de esto se logran captar a través del desarrollo económico del país, ciertas prácticas que se pueden considerar como las primeras actividades bancarias (ibid).

Durante la época de la colonia, el crédito se limitó al consumo y constituyó una forma de explotación por parte de los españoles hacia los indígenas.

Los principales tipos de crédito que existían eran los siguientes:

A. Crédito de consumo Era llevado a cabo en diversas formas; entre las principales se encuentran:

- a) El crédito por repartimientos;
- b) Las tiendas de raya;
- c) Los pósitos o almacenes;
- d) Las cajas de comunidades indígenas.

- B. Crédito Hipotecario.** Era practicado exclusivamente por el clero, obteniendo esté grandes fortunas.
- C. Crédito Prendario.** Fue operado por el Monte de Piedad, el cual fue creado con capital del Sr. Pedro Romero de Terreros con la finalidad de otorgar crédito a cambio de alguna prenda; su objetivo era liberar a las personas de los abusos de los usureros, además de practicar la custodia de depósitos confidenciales y la venta en pública subasta de las prendas no recuperadas. se puede afirmar que la Institución cumplió satisfactoriamente sus funciones, existiendo aún en la actualidad.

Es también durante la colonia, y por mandato del Rey español Carlos III en 1783, que se creó el Banco de Avío y Minas, su objetivo principal era refaccionar a los trabajadores de la minería; su capital estaba constituido por aportaciones de los mismos mineros. Esta institución bancaria no cumplió con sus funciones y su acción fue casi nula, por lo cual desapareció en los primeros años del México Independiente.

7.2. Periodo Independiente.

Durante el periodo independiente, las actividades productivas carecían de crédito, ya que el Gobierno absorbió el crédito disponible en el país, que era otorgado por particulares, el cual no favorecía en ningún sentido a la producción. Por ello, el Gobierno se vio en la necesidad de estimular el desarrollo económico mediante la creación del Banco de Avío en 1830, el cual tuvo como objetivo encausar capitales particulares preferentemente a la industria textil de algodón y lana. Entre otras dificultades el banco se enfrentó a la insuficiencia de recursos, determinándose su clausura en 1842.

7.3. La Reforma

En 1864, se establece por autorización de Maximiliano de Habsburgo, una sucursal de un banco inglés, creándose así las bases de la vida bancaria en México. Sus principales funciones fueron: la emisión de billetes de depósito y descuento.

7.4. El Porfiriato

En virtud de las reformas constitucionales a la legislación mercantil, el 20 de julio de 1884, surge un nuevo código de comercio que preveía las sociedades de capital variable y las de responsabilidad limitada.

El 19 de marzo de 1897 se expide la primera ley de instituciones de crédito, proporcionando mayor seguridad a las instituciones y a los clientes en la regulación del otorgamiento del crédito. Sin embargo, su funcionalidad y aplicación se ve afectada por los conflictos sociales que dieron origen a la revolución de 1910.

7.5. Epoca Post-revolucionaria

Es hasta 1917, en la post-revolución, que se determinan los fundamentos legales para la creación del Banco Central; siendo el 31 de agosto de 1925 cuando se crea el Banco de México, por la necesidad de que el país contara con un banco acreedor y de reserva monetaria en el cual se fincara la Banca Mexicana. Es a partir de este momento que la Banca Mexicana tiene un desarrollo acelerado, destacándose los siguientes hechos:

En 1934, se crea Nacional Financiera, pero es hasta 1941 cuando pudo patrocinar proyectos destinados a fomentar el desarrollo económico de México. Su principal objetivo, es financiar empresas descentralizadas y particulares. Desde 1942 concerta créditos exteriores a largo

plazo y contribuye al fortalecimiento del crédito público interno y externo. El progreso industrial de México encontró un apoyo indiscutible en Nacional Financiera.

En el periodo que comprende 1937 y 1940, como consecuencia del incremento en el precio de la plata, se logra consolidar la estructura bancaria mexicana; permitiéndole al Banco de México desempeñar mejor las funciones propias del Banco Central, manejando desde entonces su billete y posición financiera con fines de fomento económico, estableciendo reglas para la selectividad del crédito interno, implantando el encaje legal y dando una política nacional en lo referente a tasas de interés y de cambio.

7.6. Epoca Actual.

Creación de la Banca Múltiple

Es en 1974, cuando se crea la Banca Múltiple, que integra todas las actividades bancarias en una misma institución; las cuales hasta esta fecha se habían desarrollado de una manera especializada. Su objetivo principal es diversificar las operaciones de crédito, no concentrándose en una sola actividad crediticia, sino por el contrario sus funciones se amplían y realiza los siguientes servicios:

- ◆ Banco de Depósito
- ◆ Banco de Ahorros
- ◆ Banco Financiero
- ◆ Banco Hipotecario
- ◆ Banco Fiduciario
- ◆ Banco de Capitalización

La Banca de Desarrollo

La Banca de Desarrollo tiene como objetivo principal brindar apoyo financiero a las actividades indispensables para el desarrollo económico del país y a las cuales la iniciativa privada no está en posibilidad de apoyar en forma eficiente, principalmente por la cantidad de inversiones que se requieren y por los riesgos que implica su naturaleza.

La Banca de Desarrollo cuenta actualmente con las siguientes instituciones (Asociación de Banqueros de México, 1996)

- 1.- Nacional Financiera
- 2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos
- 3.- Banco Nacional de Crédito Rural
- 4.- Banco Nacional de Comercio Exterior
- 5.- Financiera Nacional Azucarera
- 6.- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada
- 7.- Patronato del Ahorro Nacional
- 8.- Banco Nacional de Comercio Interior

El Banco Central

Como ya se mencionó, el Banco de México es el Banco Central en nuestro país. A partir de 1993, el Banco de México es autónomo, es decir que no depende del gobierno para poder

ejercer sus funciones ni para definir sus políticas. Sus principales funciones se refieren a la definición de las políticas monetarias que permitan un equilibrio entre la oferta y la demanda de dinero y que eviten la inflación. Asimismo, se encarga de mantener las reservas de moneda extranjera, principalmente de dólares, en un nivel que permita hacer frente a los compromisos internacionales del país y que evite las devaluaciones bruscas, es decir, en este caso su función es mantener el valor de la moneda mexicana en un nivel de equilibrio que permita que las actividades comerciales de importaciones y exportaciones se realicen sin afectar los intereses o las actividades económicas de la planta productiva mexicana.

La Nacionalización y la desincorporación de la Banca

Durante el sexenio de José López Portillo (1976-1982), por Decreto, se lleva a cabo la nacionalización bancaria, con lo que la Banca, antes privada, pasa a ser Estatal (Administrada por el Estado), y con la denominación de Sociedades Nacionales de Crédito.

El objetivo principal de la nacionalización se basó en desviar recursos de la actividad especulativa hacia la inversión productiva para apoyar las necesidades básicas del proceso económico y social; así mismo, se pretendió apoyar cualitativa y cuantitativamente a la empresa pequeña y mediana, protegiendo de esta manera el empleo. Sin embargo, se presentó una estatización de la banca, suscitándose además un descenso en la calidad de los servicios, así como la falta de capital diversificado (dado que los particulares no podían participar como socios) originándose con todo esto, que los objetivos pretendidos no fueran alcanzados.

Surge entonces, la necesidad de llevar a cabo, una desincorporación de la banca, pasando una vez más de manos del Gobierno a manos de particulares (el tema es importante, pero no forma parte del presente trabajo, por lo que se tocan solamente los aspectos más sobresalientes).

Por ello, en el transcurso del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se llevó a cabo, como parte de su política económica, la desincorporación de la banca; la cual fue decretada teniendo como base principal los siguientes lineamientos:

- a) Conformar un sistema financiero más eficiente y competitivo.
- b) Garantizar una participación diversificada en el capital, con la finalidad de alentar la inversión en el sector bancario e impedir fenómenos indeseables de concentración.
- c) Vincular la aptitud y calidad moral de la administración de los bancos, con un adecuado nivel de capitalización.
- d) Asegurar que la banca mexicana sea controlada por mexicanos.
- e) Propiciar las sanas prácticas financieras y bancarias.

El objetivo principal de la desincorporación de las Sociedades Nacionales de Crédito, es el de mejorar la calidad de los servicios de banca de crédito en beneficio colectivo, evitando subsidios, privilegios y abusos.

Es importante mencionar que para llevar a cabo la desincorporación, se hizo necesario crear un Comité de Desincorporación Bancaria constituido principalmente por representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores, el cual establece bases y criterios generales a lo largo de todo el proceso. Así mismo efectúa recomendaciones y propuestas a las autoridades competentes (Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 1990).

En el proceso de desincorporación, se dio origen a la Banca Comercial actual con las características de la Banca Múltiple ya mencionadas y se mantuvieron a las Instituciones Nacionales de Crédito, es decir a la Banca de Desarrollo. Los bancos de desarrollo siguen denominándose como Sociedades Nacionales de Crédito

B. Problemática actual y acciones de apoyo al sistema financiero

El papel del sistema financiero es determinante en el crecimiento económico. Su labor no se agota con el fomento del ahorro y la intermediación eficiente, sino que contribuye con opciones reales al impulso del crédito y el desarrollo del sector productivo. Durante 1995 la crisis económica afectó seriamente a las instituciones que conforman el sistema financiero. La devaluación del peso en 1994 tuvo repercusiones negativas particularmente en las instituciones bancarias que ya venían mostrando algunos puntos de debilitamiento.

Ante esta situación, durante 1995 se realizaron diversas acciones para fortalecer la capitalización y competitividad de las Instituciones financieras, así como para aligerar la carga del servicio de la deuda de los usuarios del crédito, entre las que destacan: las Reformas efectuadas a las Leyes que regulan la actividad financiera; el establecimiento del Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE); la reestructuración de créditos en Unidades de Inversión (UDIS); y el Acuerdo de Apoyo Inmediato a Deudores de la Banca (ADE). (Poder Ejecutivo Federal, 1996).

Reformas a la legislación financiera

Las reformas a la legislación financiera permiten una mayor participación de intermediarios financieros del exterior en el capital social de las instituciones del país. Además, refuerzan los mecanismos de supervisión y control por parte de la autoridad para asegurar el buen desempeño de las instituciones. Por otra parte, ante el marcado deterioro de la liquidez y solvencia de las instituciones, la Comisión Nacional Bancaria dispuso como complemento a las modificaciones introducidas a la legislación financiera el establecimiento de un sistema más estricto de contribución de reservas para riesgos crediticios.

Adicionalmente, en noviembre de 1995 se reformaron las Leyes de Instituciones de Crédito y del Mercado de Valores para dotar de mayores facultades a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores en la protección eficaz de los intereses de los usuarios.

También durante 1995 se autorizó la creación de nuevos intermediarios financieros. Se crearon 13 bancos, de los cuales dos son nacionales y 11 corresponden a filiales del

exterior; asimismo, iniciaron operaciones 17 bancos: 4 nacionales y 13 filiales. Con ello, al cierre del año, se encontraban en operación 50 instituciones de banca múltiple, de las cuales 18 corresponden a los bancos privatizados, 16 son nuevos bancos nacionales, 15 son bancos filiales del exterior y una más, el Banco Obrero, pertenece al sector social.

De igual manera, se autorizó la constitución de nueve grupos financieros, de los cuales tres son nacionales y seis filiales. Así como la adquisición del grupo Financiero Probusa, S.A. de C.V. por una institución financiera del exterior; asimismo, se permitió el aumento de capital social del grupo Financiero Santander México, S.A. de C.V. para dar cabida a seis sociedades de inversión y una sociedad operadora de sociedades de inversión.

Vale la pena destacar que en 1995 se creó una nueva figura denominada Sociedad de Información Crediticia, la cual tiene como función proporcionar información confiable a los otorgantes de créditos en general para que puedan determinar con mayor precisión si las personas pueden ser sujetas de crédito; durante el año se autorizaron tres sociedades de este tipo.

Para fortalecer la supervisión financiera por parte de las autoridades, en abril de 1995 se aprobó la fusión de las comisiones Nacionales Bancaria y de Valores, en un sólo organismo desconcentrado. La nueva comisión Nacional Bancaria y de Valores desarrolló medidas para fortalecer la supervisión, preservar la eficiencia y el sano funcionamiento del sector financiero, y proteger los intereses del público, entre los que destacan: la intensificación de las visitas de inspección, la homogeneización de los criterios contables respecto a estándares internacionales; la mejora de los reportes regulatorios; y la ampliación de los mecanismos de información financiera y de divulgación oportuna del mercado. Asimismo, la CNBV dictó normas prudenciales respecto a la diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas, a fin de preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de los intermediarios.

Programa de Capitalización Temporal

El PROCAPTE funciona mediante la colocación de obligaciones subordinadas de conversión obligatoria por parte de los bancos interesados, mismas que se adquieren y administran por el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), utilizando financiamiento del Banco de México. Los recursos recibidos por los bancos se depositan en el Banco Central a una tasa y plazo idéntico al de las obligaciones, a fin de evitar la expansión de la base monetaria.

En el transcurso de 1995 se incorporaron cinco instituciones al PROCAPIE emitiendo obligaciones por 6 177 millones de pesos, de las cuales sólo tres continuaron el programa con un saldo de 3 216 millones al término del año

Reestructuración de adeudos con Unidades de Inversión

Con la finalidad de aliviar los efectos del aumento de las tasas de interés sobre el servicio de los créditos de las empresas, familias, estados y municipios, y propiciar una reducción de las carteras vencidas, las autoridades financieras y las autoridades bancarias iniciaron un programa de reestructuración de créditos en UDIS. Las UDIS son unidades de cuenta de valor real constante en las que se pueden denominar créditos, depósitos y otras operaciones financieras, cuyo valor no se erosiona por la inflación debido a que evoluciona en forma proporcional, aunque con un breve desfase, a la variación del índice nacional de precios al consumidor.

En el transcurso de 1995 se crearon diversos programas de apoyo a deudores denominados en UDIS para la planta productiva, créditos en vivienda, estados y municipios y deudores viables para la banca de desarrollo. En el marco del ADE se establecieron los programas de tarjeta de crédito, adquisición de bienes de consumo duradero, créditos personales y promotores de vivienda. Así mismo, la cobertura inicial de algunos programas se amplió mediante la reestructuración de créditos en moneda extranjera hasta por 2 mil millones de dólares.

La banca de fomento tuvo una participación importante en el programa de reestructuración de créditos a través de UDIS. A través de NAFIN, BANCOMEXT, BANRURAL, FINA, BNCI y BANJERCITO se llevó a cabo la reestructuración de cartera, principalmente de empresas pequeñas y medianas de los sectores agropecuario, azucarero, industrial, comercio y de servicios. BANOBRAS por su parte se orientó a la reestructuración de carteras de los estados y municipios. En conjunto la banca de fomento destinó 9 500 millones de pesos para este fin.

Acuerdo de apoyo inmediato a los Deudores de la Banca

El ADE benefició a todos los deudores de la banca con obligaciones denominadas en moneda nacional o en UDIS. Entre los beneficios más importantes están el otorgamiento de una tregua judicial y la condonación de la totalidad de los intereses moratorios por parte de

la banca, así como la aplicación, hasta por un año, de tasas de interés preferenciales en el caso de deudas por concepto de tarjetas de crédito, así como por créditos destinados a la adquisición de bienes de consumo duradero y personales, a instituciones que realicen actividades empresariales, a la vivienda y al sector agropecuario. Bajo este esquema, a finales de diciembre se reestructuraron 1 544 856 créditos, que representaron el 73.2% de los 2 millones 110 mil créditos que se estimaron como susceptibles de ser reestructurados dentro del ADE. Los créditos reestructurados se distribuyeron de la siguiente manera: 997 720 en tarjetas de crédito, 182 219 en créditos hipotecarios, 288 809 en créditos empresariales y 76 108 en créditos al consumo.

Otras acciones de apoyo

Adicionalmente a las medidas anteriores existen otros programas de apoyo focalizados. Es decir que se encargan de brindar apoyo a sectores específicos de la población en general o de los sectores productivos que requieren ser fomentados o que enfrentan problemas financieros, tal es el caso de: Alianza para la Vivienda, Alianza para el Turismo, Alianza para el Campo, Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE), etc.

El caso de los programas que se refieren al sector agropecuario será retomado en el próximo capítulo.

ANTECEDENTES, SURGIMIENTO Y EVOLUCION DEL CREDITO AGROPECUARIO EN MEXICO

En el capítulo anterior se establecieron los conceptos, elementos, fuentes, definición y sistema del crédito en México. Ahora, retomando el tema de la presente investigación, se retomará funcionamiento de Banrural, sus antecedentes y los cambios que se han considerado necesarios para convertirlo en una institución crediticia que sirva a los intereses de los productores del sector agropecuario mexicano de una manera más óptima que la que se había estado llevando a cabo en un pasado cercano.

1. Antecedentes del Crédito en el Sector Agropecuario Mexicano

1.1. La época colonial

La agricultura colonial, la más pobre y abandonada de las fuentes de riqueza en el virreinato, (dado que la minería fue más importante) fue la última en recibir el crédito de buena clase: crédito productivo que aporta recursos suficientes y oportunos a plazo largo e intereses bajos, independientemente que el agio y la usura si tuvieron un campo propicio para florecer. (Banco Nacional de Crédito Rural, 1978)

Sin embargo, existieron varias instituciones destinadas a tal intención: los pósitos; las cajas de comunidades indígenas y los repartimientos; habilitaciones y tiendas de raya; que en la mayoría de los casos, sólo sirvieron para explotar al campesino de escasos recursos.

Los grandes hacendados y terratenientes y aún los medianos, no tuvieron grandes problemas para allegarse capitales, pero a los pequeños agricultores y a los campesinos, les estuvo vedado el otorgamiento de fondos que impulsaran la producción y mejoraran las condiciones de vida del mexicano. A continuación, se explica en forma generalizada las Instituciones coloniales más importantes.

A) Los Pósitos:

Establecimientos de mucho arraigo en España, creados por la iniciativa privada y los municipios, se utilizaban para almacenar granos y de ahí se les hacían préstamos en especie a los campesinos pobres para que los utilizaran en semillas para siembra o para satisfacer sus necesidades personales. Eran manejados por una junta que tenía la obligación de reunir los granos para distribuirlos posteriormente a cambio de una obligación, que debería estar suscrita por el beneficiario y su fiador. El plazo que se le otorgaba era el necesario para que se levantara una cosecha.

En México, los pósitos no fueron populares, porque no se prestaban a la usura, aparte de que los agricultores españoles no eran pobres, pues poseían además de grandes extensiones de tierra, a numerosos indios repartidos o encomendados, o por lo menos bajo sus órdenes, que trabajaban para ellos sin exigencias.

B) Las Cajas de Comunidades Indígenas

Fueron creadas especialmente para los agricultores indígenas. Su capital se formaba con bienes comunales de la población indígena y con aportaciones personales que los indios estaban obligados a depositar en dichas cajas. Esta aportación personal que cubría el indio en especie, era equivalente a real y medio al año.

El principal uso que se le dio a estos fondos fue para pagar los tributos de la comunidad y para satisfacer las necesidades de sus miembros. No llegaron a cumplir la misión para la que fueron creadas en virtud de la rapacidad de las autoridades españolas encargadas de administrarlas, por lo tanto, es obvio que los dineros de estas cajas sirvieron para todo, menos para socorrer a los indios, quienes en realidad nunca recibieron beneficios de ellos y si sufrían la pérdida de su aportación anual. Al establecerse la Independencia prácticamente habían desaparecido.

C) Los Repartimientos

Recibió este nombre la distribución de mercancías que los Alcaldes mayores realizaban entre campesinos indígenas para consumo de estos y sus familiares. El indígena era obligado a recibir fiados los artículos en cantidad y precio lo más elevado posible, ésto se hacía con la consigna de que tenían que pagarlos dentro de un año con productos agrícolas.

D) Las habilitaciones

El comercio de la mayoría de la producción agropecuaria estaba en manos de unas personas que se dedicaban a adelantar dinero a los agricultores, llamados habilitadores, quienes con este motivo tenían derechos sobre la producción. Cabe hacer la aclaración, de que por lo general los agricultores nunca recibían dinero en efectivo sino mercancías como: alcohol, aguardiente, telas, cacao, algodón etc. todas con precios exorbitantes. Mediante esta clase de intercambio se producían gran parte de las ganancias usurarias.

E) Las tiendas de raya

Como su nombre lo indica, era una tienda de la que el agricultor recibía artículos y mercancías para su subsistencia. Cabe mencionar que los precios eran exageradamente elevados, siendo por ello, uno de los pasados más negros del crédito agrícola de México, desde la época de la colonia, pasando por la independencia hasta fines del porfiriato.

También, fue el mejor auxiliar de la explotación del campesino mexicano, al que se tuvo en un completo abandono por parte de las autoridades. A la carencia casi total de educación, a las largas jornadas de trabajo y a la paga de jornales miserables, se les unió el uso de este tipo de créditos, para robar al indio lo poco que ganaba y cerrarle por completo toda posibilidad de ascenso económico y social. Puede decirse

que las tiendas de raya deben ser consideradas como uno de los más vergonzosos aspectos de la historia del crédito de nuestro país.

1.2. Período Independiente y Porfiriato

Al terminar el movimiento independiente, la situación del país era caótica pues la guerra desarraigó a los hombres de las tareas productivas, tornó peligros los caminos, asoló los campos, paralizó radicalmente los cauces ordinarios de todas las actividades económicas en su conjunto. Esta situación se prolongó aproximadamente por cincuenta años, en los cuales la nación sufrió contiendas militares y cívicas, antagonismos ideológicos y además dos guerras extranjeras.

Fue a partir del gobierno de Porfirio Díaz que el medio rural no quedó sustraído a esas convulsiones internas, a la escasez de dinero, a la falta absoluta del crédito, al despoblamiento de los campos por las levadas y otras circunstancias que condujeron a un estancamiento y en ocasiones a una regresión de la producción agropecuaria del país.

Debido a los conflictos sociales, durante el gobierno porfirista hubo algunos intentos de apoyo a la agricultura, creándose los bancos hipotecarios previstos en la Ley de Instituciones de Crédito de 1897 y la caja de préstamos para obras de irrigación y fomento de la agricultura. Sin embargo, prácticamente todos los bancos mexicanos de la época fueron comerciales; es decir, se preocuparon únicamente por el desenvolvimiento del comercio nacional, en favor del sector capitalista industrial. Esta gran desviación de las naturales exigencias de nuestra economía marcó el signo contradictorio del crédito bancario porfirista.

1.3. Período de 1926 a 1965

El movimiento armado de 1910, cuyos brotes de inconformidad crearon graves problemas a la economía nacional, ocasionó que el Gobierno porfirista manifestara algún apoyo al campo generándose como consecuencia los siguientes ordenamientos legales:

A) Ley de Crédito Agrícola de 1926

Con la promulgación de esta ley, se creó el Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A. institución especializada para el otorgamiento del crédito a la agricultura, constituido por un organismo central y dos subsidiarios que fueron: Sociedades Regionales de Crédito Agrícola, y Sociedades Locales de Crédito Agrícola; organizado como sociedad anónima, con aportaciones del Gobierno Federal, de los Estados y de los particulares.

La ley tuvo resultados poco prácticos, al centralizar el crédito, cuando resultaba necesario descentralizarlo, lo cual es básico en este tipo de crédito.

En efecto, el BANGRICOLA otorgaba los fondos necesarios a las sociedades regionales locales, pero además otorgaba préstamos a los particulares, quienes la mayoría de las veces utilizaban los créditos para fines muy diversos.

La ley introdujo dos innovaciones: el registro público del crédito agrícola y los bancos ejidales, cuya finalidad fue: otorgar créditos a un número cada vez mayor de ejidatarios; enfrentándose a diversos problemas y obstáculos, como la falta de garantía real; la ignorancia, el poco o nulo espíritu de responsabilidad de los nuevos usufructuarios de la tierra, etc. ocasionando un fuerte riesgo con el nuevo tipo de crédito.

B. Ley de crédito Agrícola para Ejidatarios y Agricultores en Pequeño del 2 de enero de 1931

La novedad de esta ley se observa en la implantación en México de un sistema de crédito agrícola a través de cooperativas, lo cual constituyó un rotundo fracaso, dado que en nuestro país no existían las condiciones que explican el triunfo del cooperativismo europeo, tales como la situación cultural de la clase campesina, el adelanto de los métodos de cultivo y de organización de los trabajos agrícolas, y los medios y establecimientos de industrialización de los productos, así como la importancia de los mercados interiores y exteriores que se abren a los mismos.

C) Ley de Crédito Agrícola del 24 de enero de 1934

Con esta ley, las sociedades cooperativas dejan de existir; se reestructuran las sociedades locales de crédito agrícola, quedando integradas por ejidatarios y pequeños y medianos agricultores en donde la responsabilidad de los socios podrá ser limitada, suplementada o ilimitada y su objeto principal será obtener crédito, para otorgarlo a su vez, entre sus miembros mediante préstamos de avío, refaccionarios, comerciales e inmobiliarios.

Así mismo se crearon las uniones de sociedades locales de crédito agrícola, que contaban, por lo menos con siete sociedades locales de ejidatarios, pequeños o medianos agricultores, y se organizaron las sociedades de interés colectivo agrícola, como sociedades de responsabilidad limitada o suplementada.

Los resultados de esta ley fueron pobres, como lo demuestra el hecho de que antes de dos años se promulgara una nueva ley.

D) Ley de Crédito Agrícola del 2 de diciembre de 1936.

Introdujo reformas radicales a la anterior, destacándose las siguientes:

- a) El crédito agrícola se dividió en dos ramas, para ejidatarios y para pequeños propietarios,
- b) Se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal S.A. (BAN.EJIDAL) para atención de la clientela constituida por ejidatarios. Comenzó a operar crédito en 1936, posteriormente se le modificó el nombre denominándose Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. Se constituyó como sociedad anónima con capital tanto del gobierno federal, como de los gobiernos de los estados, de los territorios y del departamento del D.F., y por las sociedades de crédito ejidal, sociedades de interés colectivo agrícola y los particulares. Su función sería reglamentar y vigilar el funcionamiento de las sociedades de crédito ejidal y conjuntamente con el BANGRICOLA, reglamentar el funcionamiento de las sociedades de interés colectivo agrícola, cuando en ella hubieran intereses ejidales.
- c) Al BANGRICOLA le fueron separados todos los intereses de carácter ejidal, pero aumentó sus funciones porque además de ajustarse a las disposiciones ya mencionadas en la ley del 24 de enero de 1934, tendría que fomentar el crédito territorial, facilitando la movilización por enajenación, así como fraccionamiento o colonización de los predios baldíos y financiamiento de proyectos de irrigación, en forma tal que permitiera el acceso a la tierra por los campesinos.

E) Ley de Crédito Agrícola del 1 de diciembre de 1942.

Pocos cambios se hicieron en esta ley respecto de la anterior. Entre ellos destaca la reaparición de los bancos regionales.

Así mismo, por decreto del 30 de diciembre de 1946, se llevó a cabo una reforma a la ley de 1942, en la cual se cambia la denominación del Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A. por Banco Nacional de Crédito Agrícola y Ganadero S.A. dando cabida en esta forma a la ganadería y sus consecuentes entidades. El mencionado decreto facultó al banco nacional de crédito agrícola y ganadero para implantar los seguros agrícolas y ganaderos.

F) Ley de Crédito Agrícola del 31 de diciembre de 1955.

Esta ley mejoró considerablemente respecto a las anteriores, creándose las siguientes innovaciones.

- a) El sistema nacional de crédito agrícola, queda integrado por:
- Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.
 - Banco Nacional de Crédito Agrícola S.A.
 - Bancos Regionales de Crédito Ejidal
 - Bancos Regionales de Crédito Agrícola
 - Sociedades Locales de Crédito Ejidal
 - Sociedades de Crédito Agrícola
- b) Los fines del BANGRICOLA siguen siendo los mismos excepto la supresión del punto referente a la colonización de terrenos de propiedad federal o de los estados, la administración del departamento del ahorro campesino y la organización económica y social de los pequeños propietarios.

- c) Se transformaron las agencias del BANGRICOLA en sucursales con lo que disminuyó el trabajo de la oficina matriz.
- d) Las sociedades locales de crédito, especialmente las ejidales, no tuvieron éxito puesto que no se logró que las sociedades manejaran directamente los créditos que les abrió el Banjidal ni que la junta de vigilancia fiscalizara a la comisión de administración y a los socios en el ejercicio de sus créditos.

1.4. El Banco Nacional Agropecuario, S.A.

Se creó por decreto el 2 de marzo de 1965 y sus propósitos fueron descentralizar el crédito agrícola y coordinar los esfuerzos de todos los bancos agrícolas y ejidales con el fin de lograr la integración en el sector ejidal y en la pequeña propiedad.

La institución se constituyó como sociedad anónima, con domicilio en la ciudad de México, D.F. de duración indefinida y con capital aportado por el Gobierno Federal y de inversionistas libres pudiendo ser el portador.

En la práctica se desvió el papel de esta institución y en lugar de fortalecer las instituciones ya existentes y convertirse en un banco de redescuento de las mismas, se convirtió en un factor más de diversificación del crédito agropecuario, pues el banco formó su propio sistema y atendió directamente a los solicitantes, lo cual generó que sus funciones fueran ambiguas.

2. Tipos de Crédito Agropecuario

En el sector agropecuario existen diversos tipos de crédito, clasificados de acuerdo al uso que se les da y al tiempo en que se recuperan: de avío y refaccionarios. (ibid).

2.1. Préstamos de Habilitación o Avío

El artículo 111 de la Ley General de Crédito Rural en vigor define así a los préstamos de avío: "Serán préstamos de habilitación o avío aquellos en que el acreditado quede obligado a invertir su importe precisamente en cubrir los costos de cultivo y demás trabajos agrícolas, desde la preparación de la tierra hasta la cosecha de los productos, incluyendo la compra de semillas, materias primas y materiales o insumos inmediatamente asimilables, cuya amortización pueda hacerse en la misma operación de cultivos o de explotación anual a que el préstamo se destine; en los gastos de cosecha de productos vegetales, silvestres ó espontáneos y en los costos de las labores de beneficios necesarios para su conservación; en la adquisición de aves y ganado de engorda y reposición de aves de postura; en la compra de alimentos y medicinas para aves y ganado; en los gastos de manejo de hatos; en la compra de alimentos y medicinas así como el manejo de parvadas; en los gastos de operación, administración y adquisición de materias primas para industrias rurales y demás actividades productivas".

La operación de los préstamos de habilitación o avío se sujetan a las siguientes normas:

- 1) Su plazo corresponderá al ciclo de producción objeto de financiamiento y no excederá de 24 meses.
- 2) Su importe podrá cubrir hasta el 100 % del costo de la producción; y
- 3) Quedarán garantizados invariablemente con las materias primas y materiales adquiridos, y con las cosechas y productos que se obtengan mediante la inversión del préstamo, sin perjuicio de que las instituciones acreditantes puedan solicitar garantías adicionales.

2.2. Préstamos Refaccionarios

El artículo 112 de la Ley General de Crédito Rural define así a los préstamos refaccionarios: "Serán préstamos refaccionarios, aquellos que se destinen a capitalizar a los sujetos de crédito, mediante la adquisición, construcción o instalación de bienes de activo lijo que tengan una función productiva en sus empresas, tales como maquinaria agrícola o ganadera; implementos y útiles de labranza; plantaciones, praderas y siembras perennes; desmonte de la tierra para cultivo, obras de irrigación y otras mejoras territoriales; adquisiciones de pies de cría de ganado bovino, de carne y de leche, porcino, caprino, lanar, especies menores y animales de trabajo; construcción de establos, porquerizas, bodegas y demás bienes que cumplan una función productiva en el desarrollo de la empresa ganadera; forestación construcción de caminos de saca y demás obras productivas en las empresas forestales".

Los préstamos refaccionarios se sujetan a las siguientes normas:

- a) Su plazo de amortización no excederá de 15 años y será establecido por la institución acreditante con base en la generación de recursos de quien recibe el préstamo, tomando en cuenta la productividad y la vida útil de los bienes de la inversión del crédito;
- b) Su amortización se hará por pagos anuales o por periodos menores cuando así lo permita la explotación. Cuando la naturaleza de la explotación lo justifique podrán pactarse periodos de gracia no mayores de cuatro años para iniciar el pago de capital pudiendo diferirse el pago de intereses por un periodo no mayor de tres años.
- c) Su importe podrá alcanzar el 100% del costo de las inversiones estipuladas en los artículos 113 de la Ley General de Crédito Rural, según la capacidad económica del sujeto de crédito.

- d) Quedarán garantizados con hipotecas y prendas los bienes adquiridos con el propio crédito y de las fincas en que se ubique la explotación, cuando se trate de colonos o pequeños propietarios o asociaciones de éstos.
- e) En el caso de ejidatarios o comuneros cualquiera que sea el tipo de asociación, la garantía podrá quedar constituida únicamente por las inversiones realizadas por el propio crédito y por los frutos y productos que se obtengan con ese motivo.

3. Sujetos de Crédito Agropecuario

Sujetos de crédito son las personas físicas o morales que reúnen las características legales para poder obtener el apoyo crediticio. (ibid).

En el sector agrícola mexicano destacan los siguientes:

- a) Ejidos y comunidades
- b) Sociedades de producción rural
- c) Uniones de ejidos y de comunidades
- d) Uniones de sociedades de producción rural
- e) Asociaciones rurales de interés colectivo

3.1. Ejidos y Comunidades

Surgen por extermínio de haciendas y cacicazgos, propiciado por el Estado quien los dota de personalidad jurídica.

Se caracterizan por constituir una forma social inalienable de tenencia de la tierra, formando unidades socioeconómicas de producción, orientadas a satisfacer las necesidades de la sociedad y propician el desarrollo en el sector agropecuario.

Es el gobernador de la entidad correspondiente quien señala la extensión total y la clase de tierras concedidas, su distribución, el número de individuos que adquieren derechos, y las superficies para uso colectivo, para la parcela escolar y para la unidad agrícola industrial de la mujer. Así mismo, autorizará los planos, conforme a los cuales se otorgará la posesión provisional a ejidatarios y comuneros.

a) Funcionamiento.

La asamblea general es la máxima autoridad del ejido o comunidad y está integrada por todos los ejidatarios o comuneros en pleno goce de sus derechos agrarios. Esta asamblea tiene como facultades y obligaciones:

La programación de las actividades productivas del núcleo (ejido o comunidad) determinando las formas de explotación y aprovechamiento de los recursos, buscando la adecuada participación en el trabajo y en el beneficio social y económico para todos los integrantes, así como la contratación, operación y recuperación de los créditos basándose en lo estipulado en la Ley General de Crédito Rural.

La representación y ejecución de los ejidos y comunidades reside en el comisariado ejidal o comisariado de bienes comunales. Cabe aquí mencionar que en cuestión de crédito, es el comisariado el encargado directo de las operaciones realizadas con el banco, ya que es él, quien presenta la solicitud a la institución crediticia, distribuye el crédito entre los miembros del ejido o comunidades y recopila la recuperación para la liquidación a la institución crediticia.

Todo ejido o comunidad contará a su vez, con un consejo de vigilancia como órgano de supervisión y control, integrado por un presidente, un tesorero y sus respectivos suplentes, su finalidad es la supervisión y aplicación del crédito; la revisión de las cuentas del comisariado e informar a la asamblea las observaciones que considere pertinentes.

Los ejidos y comunidades, en su carácter de sujetos de crédito operan conforme a las siguientes disposiciones:

- a) La contratación y operación del crédito se realizará conjuntamente por el comisariado ejidal y el presidente, el secretario y el tesorero del consejo de vigilancia.
- b) Conforme a lo establecido en el artículo 37 de la Ley Federal de la Reforma Agraria se designarán los secretarios auxiliares del comisariado que se requieran, para la operación de los créditos, por líneas de operación o unidades de explotación, de acuerdo a su reglamento interno.

b) Facultades económicas.

Los ejidos y las comunidades, en su carácter de sujetos de crédito, tienen entre otras las siguientes facultades:

- a) Construir, adquirir y establecer almacenes, industrias y servicios, explotar recursos renovables y no renovables de la comunidad, tales como la minería la silvicultura, la pesca, la piscicultura, el turismo, las artesanías; distribuir y comercializar sus productos y administrar transportes terrestres, aéreos, marítimos y fluviales; distribuir insumos, manejar centrales de maquinaria, operar créditos para programas de vivienda campesina y, en general, toda clase de industrias, servicios y aprovechamientos rurales.
- b) Comercializar las materias o productos de sus miembros, incluyendo el establecimiento de canales de comercialización, bodegas y mercados propios.

3.2. Sociedades de Producción Rural

Son agrupaciones de productores colonos (personas que explotan predios que no excedan de 20 hectáreas de riego) o pequeños propietarios, que cuentan con personalidad jurídica. La sociedad tendrá como mínimo diez socios y adoptará un régimen de explotación colectiva, en el cual la tierra no constituirá garantía hipotecaria de los créditos. Su integración tiene la finalidad de explotar extensiones no mayores a las reconocidas en las leyes agrarias.

a) Objetivos.

Sus objetivos son los siguientes:

- a) Explotar los recursos renovables y no renovables.
- b) Comercializar los productos que se obtengan de sus explotaciones.
- c) Administrar todo tipo de transportación de los productos.
- d) Agilizar la operación de créditos destinados a la producción agropecuaria.
- e) Establecer y administrar centrales de maquinaria, y
- f) Fomentar el mejoramiento moral e intelectual de sus miembros.

b) Funcionamiento

La máxima autoridad es la asamblea general, quien designará una comisión de administración encargada de la dirección y representación de los asuntos de la sociedad. Así mismo, nombrará una junta de vigilancia que cuidará que las aportaciones sociales se ajusten a las disposiciones legales y que los fondos sean invertidos en forma prudente y con eficiencia, cuidando también que los socios cumplan con sus obligaciones.

Las sociedades de producción rural, al solicitar el crédito deberán presentar un programa de actividades, así como especificar la fuente de sus recursos.

La contratación y operación del crédito se llevará a cabo por las autoridades de la asamblea. Los estatutos de la sociedad incluirán las normas que sobre contratación, operación y recuperación del crédito dicte el Banco de México y especificarán las acciones procedentes para aplicar la responsabilidad correspondiente de acuerdo al régimen adoptado.

Los tipos de régimen pueden ser: responsabilidad limitada en la que cada socio responde por su aportación; responsabilidad ilimitada en la que cada socio responde por todas las obligaciones de la sociedad de manera solidaria; responsabilidad suplementada en la que cada socio, además del pago de su aportación, responde subsidiariamente hasta por una cantidad determinada con anterioridad en el pacto social.

3.3. Unión de Ejidos y/o Comunidades

Se integran por dos o más ejidos o comunidades que pretenden realizar objetivos de producción y desarrollo, bajo condiciones de operación técnica y organización que les permitan obtener beneficios socioeconómicos óptimos a sus integrantes. Sus objetivos, están orientados a la industrialización y servicios agropecuarios que pertenezcan a la unión.

a) Facultades

- a) Establecer industrias; almacenes y servicios para explotar recursos renovables y no renovables.
- b) Gestionar los créditos necesarios para programas de vivienda campesina.
- c) Procurar la obtención y distribución de insumos necesarios.

- d) Establecer canales adecuados de comercialización y almacenamiento, para beneficio de sus miembros.

La Ley General de Crédito Rural prohíbe expresamente a las uniones la explotación directa de la tierra, y su duración no podrá ser menor de 3 años.

b) Funcionamiento

La máxima autoridad será la asamblea general, que estará integrada con dos representantes de cada uno de los ejidos o de las comunidades miembros de la unión, sus atribuciones son decidir sobre la programación, solicitud y aprobación de los créditos de la unión.

3.4. Unión de Sociedades de Producción Rural

Las uniones de sociedades de producción rural, deberán estar constituidas, exclusivamente por sociedades de producción rural, constituyéndose cuando dos terceras partes de cada sociedad lo aprueben en asamblea general. Sus actividades se desarrollan en el área de la industria y de servicios. tendrán personalidad jurídica a partir de su inscripción en el Registro Agrario Nacional, quedando prohibido la explotación directa de la tierra.

a) Objetivos

- a) Elevar los ingresos de sus miembros
- b) Perseguir el bienestar social de sus miembros
- c) Organizar colectivamente el trabajo
- d) Incrementar la productividad de los cultivos aprovechando totalmente sus recursos

e) Lograr la capitalización de la unión

Las uniones de sociedades de producción rural podrán adoptar el régimen de responsabilidad limitada, suplementada o ilimitada.

Se incluirán en sus estatutos, las reglas sobre contratación y recuperación de los créditos que fije el banco de crédito rural.

b) Funcionamiento y Administración

La máxima autoridad es la asamblea general, cuyas funciones principales son la toma de decisiones en lo que respecta a la programación, solicitud y aprobación de los créditos de la unión, así como fijar el precio y formas de distribución de los servicios e insumos producidos y aprobar las formas y proporciones de distribución de las utilidades entre los miembros de la unión.

Al consejo de administración le corresponde solicitar oportunamente las bases técnicas en que deberá sustentarse la solicitud de crédito, presentarla formalmente a la institución acreditante y realizar la contratación con el banco los diversos financiamientos requeridos por la unión y aprobados previamente por la asamblea, otra de sus funciones importantes es mantener informado de la marcha de los planes o programas y en particular de la aplicación correcta de los créditos, comercializar la producción de la unión, distribuir las utilidades entre los miembros y pagar el crédito al banco.

3.5. Asociaciones Rurales de Interés Colectivo

La asociación rural de interés colectivo es el único sujeto de crédito que tiene permitido la asociación entre la forma ejidal y comunal de tenencia de la tierra. Las combinaciones posibles para este sujeto de crédito son las siguientes:

- a) Ejidos con sociedades de producción rural,
- b) Uniones de ejidos con uniones de sociedades de producción rural,
- c) Uniones de ejidos con uniones de ejidos,
- d) Uniones de sociedades de producción rural con uniones de sociedades de producción rural.

La asociación tiene personalidad jurídica y deberá tener su domicilio dentro de la extensión territorial y su duración no podrá ser menor de tres años. Su tipo de responsabilidad puede ser limitada, ilimitada o suplementada.

a) Objetivos

- a) Desempeñar actividades de beneficio común para sus miembros.
- b) Integrar los recursos humanos, técnicos y financieros para el establecimiento de industrias, sistemas de comercialización y otras actividades que no sean la explotación directa de la tierra tales como: el establecimiento de almacenes, la distribución y comercialización de los productos, el turismo, las artesanías, etc.

b) Funcionamiento

La Dirección estará a cargo de un Consejo de Administración, nombrado por la asamblea general quien estudia en coordinación con la institución crediticia los planes de operación y trabajo para someterlos a la decisión general de la asamblea y vigila que los créditos que obtenga la asociación sean aplicados correctamente, para que no se desvíen de su objetivo. Cabe señalar que a partir de las reformas al Artículo 27 Constitucional, se permiten todo tipo de asociaciones, inclusive de carácter mercantil.

4. Reformas al artículo 27 Constitucional

En este apartado, cabe mencionar que el día 7 de noviembre de 1991, el Lic. Carlos Salinas de Gortari, remite al H. Congreso de la Unión una iniciativa de Ley, en la cual se pide reformar el artículo 27 constitucional. Esta iniciativa fue aprobada por el Congreso y en su ejecución se pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

- Elevar el bienestar de los productores y aumentar la producción del campo, permitiendo que los ejidatarios y los comuneros adopten las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de los recursos productivos.
- Establecer los procedimientos mediante los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí o con terceros, otorgando el uso de sus tierras; los ejidatarios tendrán libertad de transmitir su tierras a otros.
- Establecer las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su terreno.
- Permitir la participación de las sociedades mercantiles por acciones (únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objetivo), siempre y cuando sus actividades sean agrícolas, ganaderas o forestales.

Así, esta ley fija los procedimientos mediante los cuales podrán asociarse entre sí o con terceros y tratándose de ejidatarios los lineamientos bajo los cuales podrán transmitir sus derechos parcelarios, así mismo las condiciones para que el núcleo ejidal pueda otorgar al ejidatario el dominio sobre su parcela.

5. Problemática actual y Acciones de Apoyo al Sector Agropecuario

El problema agropecuario en nuestro país, no es sólo una pasajera crisis de dinero o de mercados, sino una circunstancia con amplios y profundos antecedentes de índole político, económico y social que ha provocado problemas estructurales que impiden el desarrollo sostenido del sector.

Algunos indicadores que afloran y se convierten en cuello de botella del sector son: burocratismo, duplicidad de funciones, desorganización regional, pago injusto al trabajo, a los insumos y a los productos agropecuarios, especulación, etc. Todos ellos no son problemas nuevos, pero si se han profundizado y contribuido firmemente a la actual crisis de cartera vencida de los productores agropecuarios. El Banrural, como institución de fomento al sector, ha sido uno de los elementos estructurales que lo ha colocado en la precaria situación en que se encuentra, de ahí la importancia de este trabajo de investigación.

Según cifras de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, los créditos acumulados y otorgados al sector agropecuario actualmente ascienden aproximadamente a 55 mil millones de pesos, de los cuales 11 mil millones constituyen cartera vencida.

El sector venía arrastrando un severo problema de descapitalización desde antes de la devaluación de diciembre de 1994. Durante el sexenio anterior se hicieron modificaciones constitucionales con el propósito de promover la inversión privada en el campo, situación que no se ha presentado y además la banca prefiere canalizar sus recursos a renglones con ganancias rápidas y seguras.

En 1995 se trabajó para superar la emergencia financiera y establecer nuevas bases para la recuperación productiva del sector, pero cuatro factores limitaron el desarrollo agropecuario: la sequía, que afectó sobre todo a los estados del norte del país; el incremento en los precios de los insumos; problemas financieros de liquidez, acceso al crédito y sobre-

endeudamiento; y la recesión económica nacional, que afectó la demanda de ciertos productos. (Poder ejecutivo Federal, 1996)

Acciones de apoyo a productores del sector agropecuario

Durante 1995 se creó la Comisión Intersecretarial del Gabinete Agropecuario y se puso en marcha el Programa de la Alianza para el Campo, cuya característica fundamental es el proceso de federalización y descentralización de las políticas y las acciones en materia agropecuaria. Con ello, los gobiernos estatales tendrán mayores posibilidades de intervenir en el proceso de desarrollo agropecuario de sus regiones y serán apoyados por un fideicomiso especial de Banrural manejado a nivel local. (ibid).

Como se mencionó anteriormente, en 1995, los productores tuvieron dificultades para acceder al crédito. A noviembre de 1995, el saldo del crédito otorgado por el sistema bancario al sector agropecuario y silvícola ascendió a 55 716 millones de pesos, de este total, 826 millones correspondieron a la banca comercial y 3 519 a la banca de desarrollo.

En este sentido, FIRA, BANRURAL Y BANCOMEXT destinaron recursos tanto para el proceso de producción como para la comercialización de los productos agropecuarios. También es destacable la participación de Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural (FOCIR), el cual apoyó 127 proyectos de fomento agroindustrial, con una participación accionaria de 209.5 millones de pesos.

También existen otros programas de apoyo a productores que han destinado fuertes cantidades de recursos para paliar la situación financiera, económica e incluso de emergencia de algunos subsectores del campo mexicano, tales como: PROCAMPO, Programa emergente de sequías, Programa emergente en apoyo a productores afectados por inundaciones, Programa de apoyo al desarrollo rural con mano de obra campesina,

Programa del café, Programa de la caña de azúcar, Programa de apoyos al algodón y Programa de tarifas especiales para la energía eléctrica utilizada en riego agrícola

Acciones de apoyo a productores con cartera vencida

Para coadyuvar al problema de la cartera vencida, FIRA aplicó el Programa Especial de Saneamiento Financiero y Técnico (PROSAFIN), el cual, durante 1995 presentó un avance en la reestructuración de cartera por 2 877 millones de pesos. Por su parte, BANRURAL dió tratamiento a la cartera por un monto de 1 281 millones de pesos, de éstos, el 71 por ciento correspondió a reestructuraciones, el 24 por ciento a prorrogas y el 5 por ciento a renovaciones.

Adicionalmente, el 23 de julio de 1996, se puso en marcha el **Programa Financiero en Apoyo al Sector Agropecuario y Pesquero**. Sus objetivos son:

- Aliviar las presiones que enfrentan los deudores de créditos agropecuarios
- Beneficiar principalmente a pequeños productores
- Mejorar la cartera crediticia del sector, de la cual 17 por ciento se encuentra vencida
- Promover la cultura del pago entre productores del campo
- Impulsar la reactivación del campo con nuevos financiamientos

Las principales características del programa son:

- Incluye al 100 por ciento de deudores agropecuarios, siempre y cuando éstos se pongan al corriente en sus pagos
- Tiene un esquema de descuentos en los pagos mensuales que beneficiarían mayormente a créditos pequeños

- a) Se otorgará 40 por ciento de descuento a deudores con créditos de hasta 500 mil pesos, que son el 89 por ciento del total de acreditados
 - b) Conforme mayor es la deuda, el descuento se reduce
 - c) Para créditos superiores a 4 millones de pesos, el descuento máximo será de 800 mil pesos o 20 por ciento del adeudo
- Los descuentos se mantendrán constantes hasta por el plazo que se defina en la reestructura
 - A partir de septiembre se iniciarán las reestructuraciones en UDIS o en esquemas particulares de cada banco
 - En la reestructura en UDIS se otorgarán plazos de 5, 8 y 10 años con tasas de interés del 7.0%, 7.25% y 7.50%, respectivamente
 - La banca otorgará nuevos créditos a quienes comprueben capacidad de pago
 - El FIRA otorgará crédito para la adquisición o arrendamiento de los derechos del agua y activos usados
 - El FIRA cubrirá ciento por ciento del riesgo de los productores con ingresos anuales máximos de 3 mil salarios mínimos
 - El costo fiscal del programa será de 15 mil millones de pesos, pagaderos a 10 años, en donde la banca comercial aportará otro tanto, asumiendo pérdidas, para totalizar un costo de 30 mil millones de pesos

SURGIMIENTO Y ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE BANRURAL

1. Origen y División Estructural de Banrural

Institución creada por Decreto Presidencial del 5 de abril de 1976, que apoya con el otorgamiento de crédito al sector agropecuario. Su división actual está integrada de la manera siguiente:

1.- Banco de Crédito Rural del Noroeste, S.A.

Ciudad Obregón, Sonora

2.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Norte, S.A.

Zamora, Mich.

3.- Banco de Crédito Rural del Pacífico Sur, S.A.

Zamora, Mich.

4.- Banco de Crédito Rural de Occidente, S.A.

Guadalajara, Jalisco.

5.- Banco de Crédito Rural del Centro Norte, S.A.

Torreón, Coah.

6.- Banco de Crédito Rural del Norte, S.A.

Chihuahua, Chih.

7.- Banco de Crédito Rural del Noreste, S.A.

Ciudad Victoria, Tamps.

8.- Banco de Crédito Rural del Centro, S.A.

Querétaro , Qro.

9.- Banco de Crédito Rural del Centro Sur, S.A.

Puebla, Pue.

10.- Banco de Crédito Rural del Golfo, S.A.

Veracruz, Ver.

11.- Banco de Crédito Rural del Istmo, S.A.

Tuxtla Gutiérrez, Chis.

12.- Banco de Crédito Rural Peninsular, S.A.

Mérida, Yuc.

Además el Banrural cuenta con dos filiales que son:

1.- Banco Provincial de Sinaloa, S.A.

Culiacán, Sin.

2.- Banco de la Provincia Mexicana, S.A.

Zamora, Mich.

2. Objetivo

Su principal objetivo es propiciar el desarrollo económico de los productores del medio rural, mediante el otorgamiento de créditos desde las diferentes etapas de la producción primaria, hasta la comercialización de los productos.

Así mismo, sirve como apoyo financiero para el establecimiento de las industrias rurales y en general, para atender diversas necesidades de crédito del sector rural del país, propiciando que se diversifiquen e incrementen las fuentes de empleo e ingresos de los campesinos.

3. Capital Social

Su capital social está representado por dos series de acciones de igual valor: la serie "A" que sólo puede ser suscrita por el Gobierno Federal y su monto nunca puede ser inferior al 51% del capital social; y la serie "B" que es nominativa y puede ser suscrita tanto por el sector público como por agrupaciones de productores. Por ningún motivo, pueden participar en el capital social gobiernos o dependencias extranjeras, entidades financieras del exterior, agrupaciones o personas extranjeras, físicas o morales. De ser violada esta disposición, las acciones suscritas pasarán a ser propiedad de la nación.

En 1982 cambio su nombre: de Banco Nacional de Crédito Rural S.A. a Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C.(Sociedad Nacional de Crédito). Por motivo de la nacionalización de la banca por parte del Gobierno Federal.

4. Funciones Generales

La Ley General de Crédito Rural establece en su artículo 11 las siguientes funciones:

- a) Organizar, reglamentar y supervisar el funcionamiento de los bancos regionales de crédito rural;

- b) Auspiciar la constitución, organización y capacitación de los sujetos de crédito por sí o por conducto de sus bancos regionales;
- c) Realizar las operaciones previstas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y con ajuste a dicho ordenamiento, para la banca de depósito, ahorro y financiera;
- d) Celebrar operaciones pasivas de crédito con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales con la autorización previa y específica de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- e) Realizar las operaciones previstas en la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para las Instituciones fiduciarias en los términos del artículo 12 de la Ley General de Crédito Rural;
- f) Apoyar a los bancos regionales de crédito rural y a la Financiera Nacional de Industria Rural, S.A. mediante el otorgamiento de líneas de crédito y operaciones de redescuento de su cartera;
- g) Efectuar descuentos, otorgar préstamos, invertir en valores y llevar a cabo las demás operaciones activas y de presentación de servicios bancarios que autoriza la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para la banca de depósito, ahorro y financiera; y
- h) Realizar las demás operaciones relacionadas con su objeto que autoricen su consejo de administración y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5. Estructura Administrativa

Para su funcionamiento administrativo el Banrural mantiene una oficina matriz en la ciudad de Querétaro donde se ubica la Dirección General. De esta Dirección General, se desprenden los doce bancos regionales, así como sus dos filiales, de dichos bancos regionales, dependen las sucursales "A" y, finalmente, las sucursales "B" cuya organización se describe en los siguientes apartados.

5.1. Oficina Matriz (Ver Diagrama 1)

Este sistema de organización es aplicable a todas las sucursales del sistema Banrural en el país, incluyendo las sucursales regionales y la dirección general en la oficina matriz.

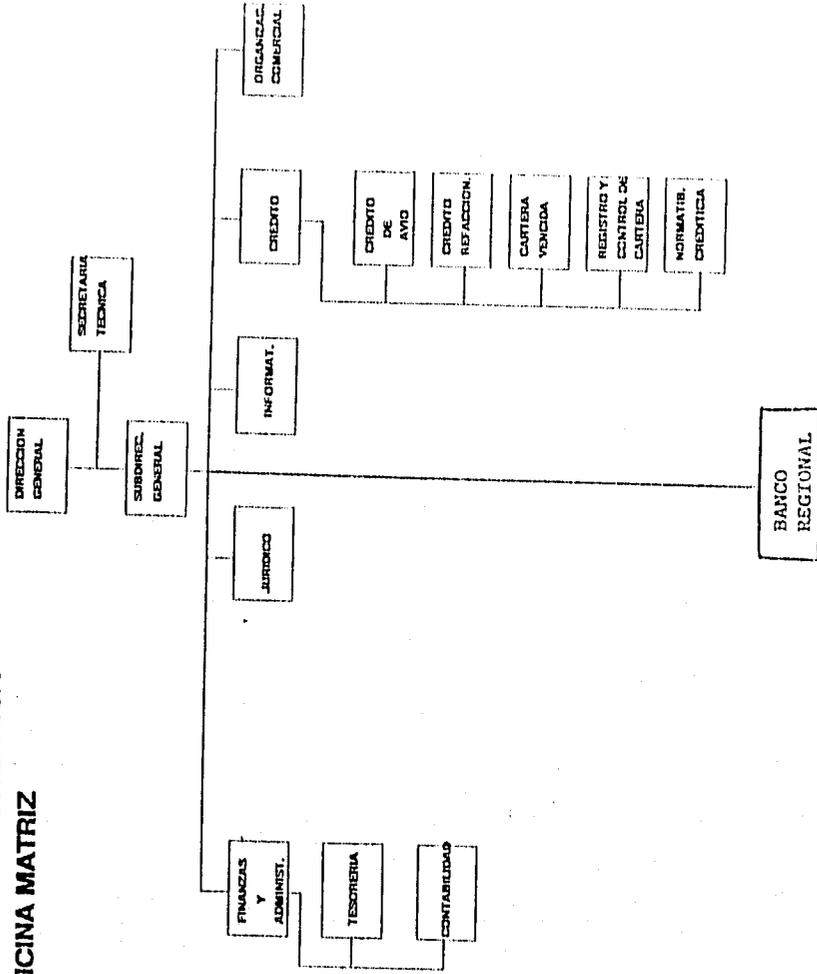
La administración del banco está a cargo de un consejo de administración, compuesto por 8 consejeros propietarios y sus respectivos suplentes de la serie "A" y 5 de la serie "B".

La toma de decisiones es llevada a cabo por el Consejo de Administración, por medio de votación, tomándose las resoluciones mayoritarias y en caso de empate el Presidente del consejo tiene voto de calidad.

Por ningún motivo podrán ser miembros del Consejo de Administración las siguientes personas:

- a) Las personas designadas para ocupar un puesto de elección popular, mientras estén en el ejercicio de su cargo;
- b) Dos o más personas que tengan entre sí parentesco de afinidad o consanguinidad hasta el cuarto grado;
- c) Los empleados o funcionarios de la institución; y
- d) Las personas que tengan litigio pendientes con la sociedad.

ESTRUCTURA ORGANICA OFICINA MATRIZ



a) Los Departamentos

La agrupación de las actividades y de las personas en departamentos hace posible la expansión de las organizaciones. Es por ésto que el Consejo de Administración establece los siguientes departamentos:

- Programación de crédito;
- Asistencia técnica;
- Organización de productores;
- Finanzas y Administración

Los que están presididos, respectivamente, por representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de la Secretaría de la Reforma Agraria y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La limitación respecto al número de subordinados que pueden ser manejados por un jefe; afecta el tamaño y funcionamiento de las organizaciones, surge ahí la importancia de la departamentalización.

La forma de departamentalización que emplea el Banrural está basada en agrupar actividades de acuerdo a las funciones que el banco realiza. Puesto que su objetivo es propiciar el desarrollo económico de los productores del medio rural mediante el otorgamiento de créditos desde la producción primaria hasta la comercialización de los productos, sus departamentos pretendían distribuirse de una manera funcional en la que cada uno se ocupara de manera especializada de sus actividades coadyuvando de esta manera en alcanzar el objetivo arriba mencionado. Sin embargo, ésto no fue logrado totalmente ya que un sólo departamento realizaba las funciones de finanzas y administración.

b) Gobierno y Vigilancia.

El Director General tiene a su cargo el gobierno del banco y su representación legal efectiva los acuerdos generales del consejo; designa al personal administrativo de la institución y propone los nombramientos y remociones de los gerentes generales de los bancos regionales de crédito rural.

La vigilancia de la sociedad esta a cargo de dos comisarios que son nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5.2. Bancos Regionales de Crédito Rural (Ver Diagrama 2)

Los bancos regionales además de contar con la forma de organización anterior, están estructurados de la siguiente manera:

El capital social está representado por dos tipos de acciones; serie "A" las cuales sólo deben estar suscritas por el Banco Nacional de Crédito Rural y su monto no puede ser inferior al 51% y serie "B" que son suscritas libremente dándose preferencia a los productores y a los Gobiernos de los Estados dentro del área geográfica en que operan cada uno de los bancos.

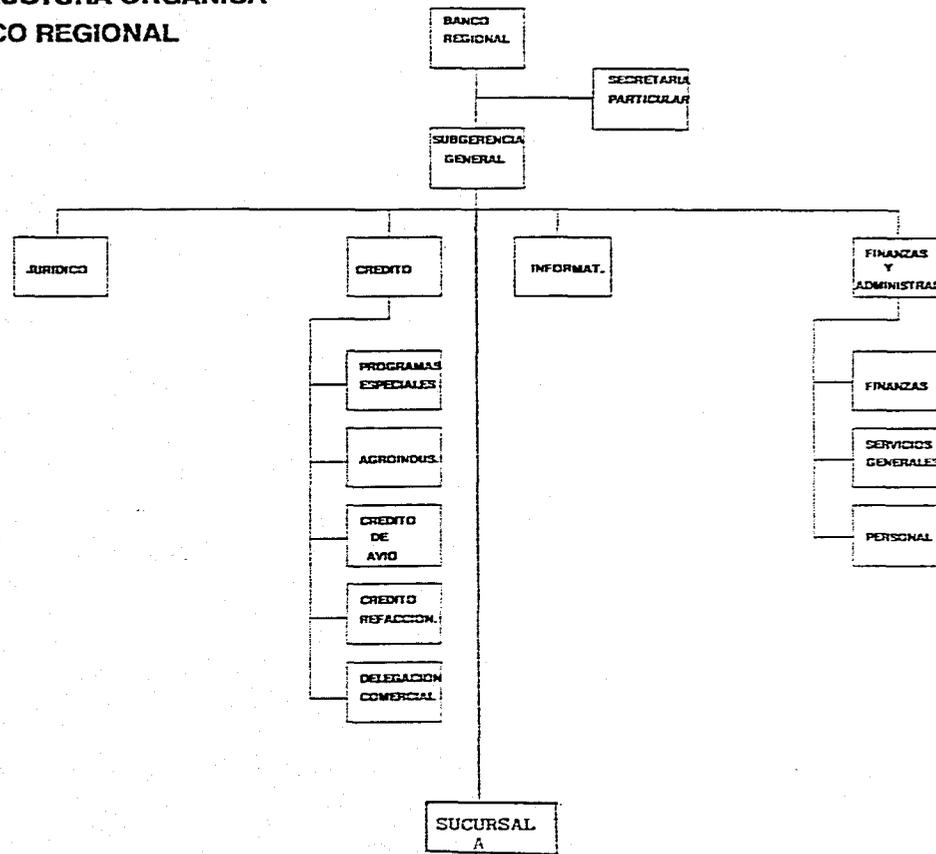
Dentro del capital social de los bancos regionales no pueden participar en ninguna circunstancia capital extranjero. La duración de los bancos regionales será indefinida y sus domicilios serán los estipulados en las concesiones y estatutos correspondientes.

a) Funciones

Las funciones de los Bancos Regionales son las siguientes:

DIAGRAMA 2

**ESTRUCTURA ORGANICA
BANCO REGIONAL**



00

- 1) Efectuar las operaciones pasivas previstas en la Ley General de Instituciones de crédito y Organizaciones Auxiliares y con ajuste a dicho ordenamiento, para la banca de depósito y ahorro;
- 2) Realizar las operaciones previstas en dicha ley para las instituciones fiduciarias en los términos del Artículo 12 de la Ley General de Crédito Rural;
- 3) Efectuar descuentos, otorgar préstamos, invertir en valores y llevar a cabo las demás operaciones activas y de prestación de los servicios bancarios que autorice la Ley General de Crédito Rural, la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para la banca de depósito y ahorro.
- 4) Establecer sucursales dentro de sus áreas geográficas de operación con la previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y
- 5) Efectuar las demás operaciones relacionadas con su objeto, que autoricen sus consejeros de administración y la Secretaría de Hacienda Crédito Público.

b) El Consejo de Administración.

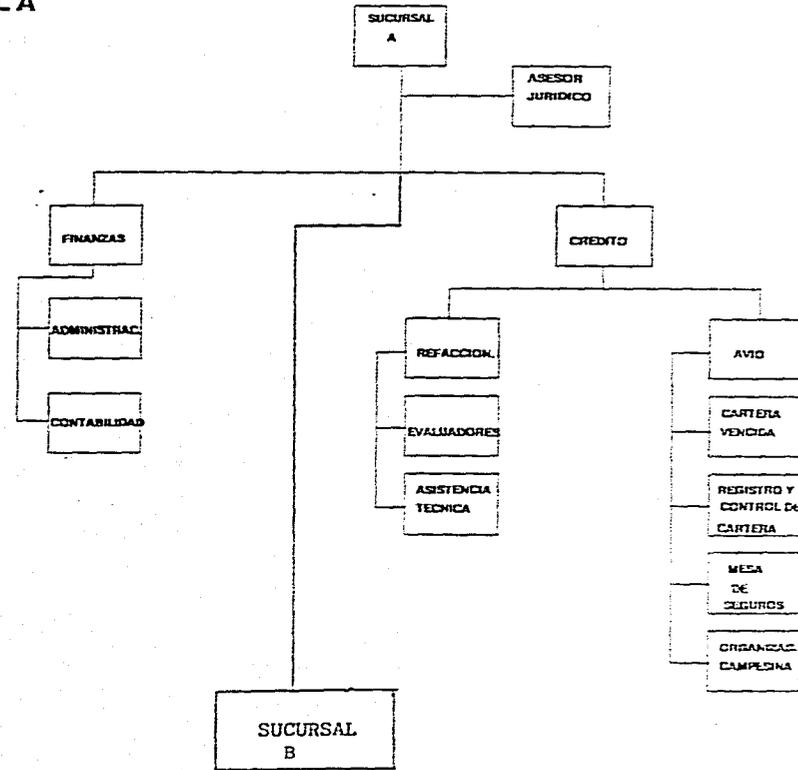
El Consejo de Administración dirige y administra cada Banco regional, está compuesto por 10 consejeros y sus respectivos suplentes de la serie "A" y tres de la serie "B".

La toma de decisiones de la Regional es llevada a cabo por votación, tomándose la resolución que obtenga mayoría; en caso de empate, el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad.

5.3. Sucursal "A" (Ver Diagrama 3)

Como su nombre lo indica, este nuevo eslabón del sistema crediticio es tan sólo una extensión de los Bancos Regionales al estar sujetas a los lineamientos de los mismos ya señalados. Pero además, tendrán otras funciones más específicas como:

**ESTRUCTURA ORGANICA
SUCURSAL A**



62 4

- Ser un enlace entre las sucursales "B" y los bancos regionales;
- Definir las políticas crediticias más a corto plazo y en regiones más pequeñas circunscritas a su radio de acción; y
- Aprobar los planes de operación diseñados por las sucursales "B" y de acuerdo a los lineamientos de política definidos por los bancos regionales.

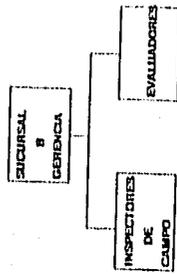
5.4. Sucursales "B" (Ver Diagrama 4)

Es la última extensión del sistema Barrural y es, por tanto, la que tiene contacto directo con los sujetos de crédito, a través del agente facultado por el banco para realizar funciones de programación, entrega, supervisión e inspección y recuperación de los créditos, este agente es denominado Inspector de campo.

Por lo tanto, se puede decir que la función principal de la sucursal "B", es realizar los planes de operación, otorgar los créditos en efectivo ó en especie. Una vez que el plan de operaciones ha sido aprobado por la misma sucursal "B" y por la sucursal "A"; supervisar e inspeccionar que los créditos se destinen a los fines establecidos y recuperar el monto total del financiamiento.

DIAGRAMA 4

ESTRUCTURA ORGANICA SUCURSAL B



CRITICA A LA ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA

Y AL FUNCIONAMIENTO DE BANRURAL

1. Principios Administrativos generales

Dentro de un proceso administrativo eficiente, organizar consiste en identificar y agrupar las actividades; asignar autoridad a los administradores; establecer el plan de operaciones a seguir y la efectiva coordinación. Asimismo, se debe determinar el alcance administrativo óptimo, respecto al número de personas que un administrador puede supervisar.

Es importante precisar que administrativamente no existe un número exacto de personas y áreas que un administrador puede supervisar con efectividad; ya que ello depende de factores, como el grado de capacitación que los subordinados requieren y han recibido. La claridad de la autoridad delegada, la precisión de los planes operativos, la resistencia o aceptación al cambio, la efectividad de las técnicas de comunicación, la magnitud de los contactos personales que se necesitan, etc.

Es así, que controlar, significa medir y corregir las actividades desempeñadas con el objeto de asegurar que se estén cumpliendo, tanto los objetivos de la organización, como los planes elaborados para lograrlo. Se puede afirmar, que el control, es función de todos los administradores de la organización, que va desde los Presidentes o Gerentes hasta los supervisores de los niveles inferiores.

Estos últimos constantemente se olvidan que todo encargado de la ejecución de un plan se convierte en el principal responsable de llevar a cabo el control sobre el mismo; es por ello que el control se convierte en una función esencial en todos los niveles de una organización. (Koontz, 1982).

2. Descripción de la forma de funcionamiento de Banrural

Para conocer la problemática originada por la forma de funcionamiento de Banrural, se realizó una investigación con entrevistas directas a informantes claves y con documentos internos de la ex-sucursal "A" con sede en Nueva Italia, Mich., en donde se recibió la siguiente versión:

El personal de la sucursal mencionada indicó que el procedimiento para otorgar crédito iniciaba con un citatorio de inspector de campo para una asamblea de Balance y Programación de los ejidos, en la cual se hacía el balance de adeudos y utilidades de los campesinos para conocer su estado de cuenta, en esta asamblea también se hacía la programación de lo que los campesinos planeaban cultivar, siempre y cuando reunieran los requisitos de Banrural. Este plan era elaborado en coordinación con el inspector de campo el cual ya llevaba programado lo que había que sembrar (frijol, sorgo, maíz, etc.) así como los montos que se podían otorgar para cada hectárea el cual se definía en una reunión a nivel nacional en donde participaban, el Director General de Banrural, el jefe de Departamento de Crédito, un representante de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un representante de la Aseguradora, y representantes de las Centrales Campesinas (Central Campesina Independiente, Confederación Nacional Campesina).

Era función del comisariado ejidal recopilar las solicitudes de crédito de cada uno de los integrantes del ejido que deseaban obtener crédito, estas solicitudes eran entregadas al inspector de campo y éste a su vez las turnaba a la sucursal "B" en donde se seguían los trámites (pasar a la sucursal "A" o banco regional, o a la instancia correspondiente) y se daba la autorización basados en la cartera del ejido. El Banrural revisaba la cartera y ordenaba no financiar con menos del 50 % liquidado, pero a través de presión política por parte de las centrales campesinas, los campesinos obtenían la autorización del crédito, esto, evidentemente constituía una anomalía, lo que permitía la acción fraudulenta del inspector de campo en complicidad con el campesino ya que el inspector sabía que de cualquier forma

se tendría la autorización del crédito, éste llegaba a un acuerdo con el campesino que consistía en autorizar el financiamiento, incluso con carteras vencidas superiores al 75 %, a cambio de una cierta cantidad de dinero.

En caso de que el inspector de campo no se prestará a este tipo de acuerdos, el campesino recurría al jefe de crédito correspondiente, al cual le planteaba la situación y en caso de que éste aceptará se involucraba directamente en la acción fraudulenta.

Por otra parte, existía la complicidad entre el inspector de campo de Banrural, el inspector de la aseguradora y el campesino para declarar pérdidas de producción aún cuando ésta no existía, cayendo la responsabilidad de pagar el crédito otorgado, sobre ANAGSA, quien cubría el adeudo a través de indemnizaciones.

Otra anomalía que se puede considerar como fraudulenta consistía en que el inspector de campo, el campesino y aún el inspector de ANAGSA llegaban al acuerdo de solicitar crédito para un determinado número de hectáreas cuando este número era menor.

Por otra parte, el Banrural también presentaba una serie de anomalías originadas por su estructura administrativa, viciada y excesiva. Esto se manifestaba en la operación crediticia con inoportunidad e ineficiencia del crédito, es decir los campesinos no recibían el monto del crédito suficiente para todas las labores necesarias para el cultivo además de que llegaba en un momento en que ya había pasado su necesidad más apremiante, esto se adjudica básicamente al burocratismo que existía en los trámites de Banrural y el tiempo en que el dinero permanecía en manos del inspector de campo y del comisariado ejidal en donde con frecuencia se destinaban a fines distintos la mayor cantidad de tiempo que fuera posible.

Se han mencionado aquí, los principales problemas detectados en la instancia que tiene el mayor trato directo con los usuarios del crédito. Estos elementos sirven de base para establecer una crítica comparativa de la forma como ha venido funcionando Banrural.

A continuación se analizan aspectos tales como: su estructura administrativa a nivel general; su plan de operaciones; la importancia del inspector de campo para el otorgamiento del crédito y los mecanismos de ejecución del crédito.

3. Crítica a la Estructura Administrativa General de Banrural

Para fines de este trabajo es necesario conocer en qué parte de la organización recae la responsabilidad, originada por las desviaciones con respecto a los planes establecidos.

Una estructura organizacional, debe elaborarse de tal manera, que cada cual sepa quién ha de hacer cada cosa y quién es el responsable de los resultados.

Hasta este punto ya se han explicado los objetivos, funciones y la forma de constitución de cada uno de los elementos de Banrural desde sus orígenes, de tal forma que es necesario ilustrarlo en un organigrama general y analizarlo, para localizar en donde estuvo su falla organizacional, motivo central de este análisis.

Como puede observarse en los Diagramas 1, 2, 3 y 4; los 12 bancos regionales dependen de la Matriz; a su vez las sucursales "A" dependen de los Bancos Regionales y las sucursales "B" dependen de las sucursales "A". Este organigrama general, no indica el número de sucursales, porque éste número es variable para cada Banco Regional. Sin embargo, se tiene la certeza de que es un número excesivo, por lo que aquí cabe recordar, que uno de los principios de la administración eficiente, es que se debe precisar un límite, para el número de personas y áreas que un administrador pueda supervisar efectivamente.

Es por esto, que se opina que toda organización, debe analizar y decidir cuantos subordinados puede manejar un superior. Al respecto, los estudiosos de la administración han encontrado que este número va usualmente de cuatro a ocho subordinados en los niveles más altos y de ocho a quince, en los más bajos.

El origen del problema de Banrural surgió al no definir, ni concretar claramente el tamaño del área de mando, provocando una excesiva carga de trabajo para los Bancos Regionales; ya que eran muchas las sucursales "A" y "B" que estaban bajo sus órdenes.

En opinión de este trabajo, una organización pobremente concebida y confusa, origina problemas en cada una de sus áreas, obstaculizando con ello el logro de los objetivos de la organización, y esto fue lo que sucedió originalmente con el banco.

El síntoma más serio que se presentó, es que afectó el área de mando, por motivo de una inadecuada o confusa delegación de autoridad; siendo ésto precisamente un grave error, al no haber delegado correctamente la autoridad; originando como consecuencia, la falta de control y supervisión, en sus dos últimos niveles (sucursales "A" y "B").

Esto puede explicarse en el sentido de que se mantenían demasiadas sucursales "A" y "B" sujetas a la supervisión y control del Banco Regional; lo que constituía una carga excesiva de trabajo para éste y una imposibilidad de cumplir con sus funciones de manera correcta. Si bien es cierto, que es necesario delegar autoridad, esto debe hacerse de manera eficiente y hasta el punto de que no se pierda el control sobre los subordinados. En caso contrario, situación que sucedió, se provocó, la ineficiencia de la estructura organizacional del banco por lo que fue modificado, de acuerdo a los lineamientos que se explicarán con detalle más adelante.

4. Crítica al Plan de Operaciones

El plan de operaciones de Banrural se origina con el proyecto surgido de las directrices del Ejecutivo Federal y de las dependencias involucradas como son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, rectora de la banca de desarrollo, en coordinación con Nacional Financiera, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, dichas dependencias se reúnen en gabinete para decidir sobre la planificación regional

integral del país; detectando las zonas que requieren de insumos y recursos representados por créditos, granos y maquinaria entre otros, que eleven la productividad de determinadas zonas del país previamente estudiadas y canalizarlos a Banrural y que operativamente se distribuyen entre sus doce regionales y estas a su vez a sus sucursales, hasta llegar a los sujetos de crédito.

El plan de operaciones surge simultáneamente a partir del estudio e investigación de campo que realiza el inspector en la zona en donde se requieran los apoyos del crédito y por otro lado los sujetos de crédito involucrados se reúnen en asamblea para detectar y señalar necesidades y requerimientos de la comunidad o ejido a que pertenezcan, comparándolos con los programas previamente elaborados, sobre el monto del crédito, líneas de financiamiento, tipo de crédito, etc. posteriormente, el inspector transmite a su jefe inmediato la información recabada para ser integrada al plan de crédito de la sucursal "B" y remitido a la sucursal "A"; con esta información las sucursales "A" elaboraban su propio plan y lo transmitían a su oficina matriz o banco regional, el cual elaboraba su propio plan y lo remitía a Banrural.

Aquí estriba el error: la multiplicidad de planes en las diferentes sucursales, lo que administrativamente no es funcional. Por otro lado, una vez que Banrural contaba con los planes elaborados ya mencionados (que adolecen de múltiples errores) los comparaba con sus normas ya establecidas y dictaminaba sobre ellos, siguiendo el mismo procedimiento anterior hasta llegar su resolución a las sucursales "B" para que empezaran a través de sus inspectores a operar el crédito. Se vuelve a caer en la desarticulación administrativa.

5. Crítica a los Inspectores de Campo

Por su participación e influencia en el manejo y administración del crédito y por la relación y el trato directo que tenía con los sujetos de crédito, el inspector de campo representaba para

el Banrural, el contacto más importante entre éste y los sujetos de crédito. De su conducta tanto oficial como privada, así como de su habilidad, honradez, responsabilidad y desempeño en el trato con la gente y el manejo de los fondos a su cuidado, dependía en gran medida la confianza que la clientela depositará en la institución. Aunado a su esfuerzo físico, técnico y administrativo, su coordinación con el sujeto de crédito dependía que éstos transformaran el capital de trabajo en bienes de consumo.

Correspondía al inspector de campo, la responsabilidad de comprobar y recibir el trabajo (la cosecha) que aseguraba y garantizaba la inversión que Banrural otorgaba a su clientela. (Banco Nacional de Crédito Rural, 1978)

Por ello, en este trabajo se destacan algunas de sus principales funciones:

- a) Comprobar los recursos físicos y humanos del sujeto de crédito;
- b) Levantar un croquis, anotando las dimensiones que servirán para determinar la superficie del cultivo;
- c) Obtener la superficie exacta de cada uno de los cultivos, ésto era muy importante para el inspector, ya que en caso de que se le practicará una auditoría de campo y se comprobará que habilitaba superficies mayores o menores a las reales, incurriría en una responsabilidad de orden penal. (lo cual no era llevado a cabo por la falta de control que existía sobre ellos).
- d) Como ninguna inversión oficial debe quedar sin la protección del seguro, Banrural por medio del inspector de campo y en coordinación con la aseguradora nacional hacían los trámites necesarios para elaborar la solicitud de aseguramiento, así mismo el inspector debía reportar oportunamente a la aseguradora los avisos de siniestros y acudir con el Inspector de esía al lugar de los hechos para cuantificar los daños.

- e) Era el responsable de la administración del crédito verificando su adecuada aplicación; las ministraciones las realizaba de acuerdo con los trabajos ejecutados y el estado de los cultivos.
- f) El inspector debía evitar siempre cualquier complicidad delictuosa con los clientes o con cualquier otra persona en contra de los intereses del banco rural, institución para la cual trabajaba y a la cual le debía lealtad.

En virtud de lo anterior, se puede afirmar que el inspector de campo era la base de la estructura de los bancos regionales. De ahí la importancia de sus cualidades como: dedicación, responsabilidad y esmero, para que invirtiera la totalidad de su tiempo en el plan de operaciones que le era asignado en cada uno de los ciclos. Para concluir su objetivo debía obtener de los sujetos de crédito la recuperación total del crédito invertido bajo su administración y firma.

De acuerdo a este trabajo, la falta de organización y control de las funciones delegadas al inspector de campo, propició el incumplimiento de éstas así como la complicidad delictuosa que mantenía con el comisariado y en ocasiones con el propio campesino. La nueva política crediticia de Banrural suprime de una manera tajante la existencia del inspector de campo, ya que la ineficiencia de su trabajo produjo una serie de anomalías delictuosas entre las cuales se mencionan las siguientes basadas en sus funciones y en la actividad que realmente desempeñaba.

- Eran pocas las ocasiones en que comprobaba la verdadera existencia de recursos físicos y humanos del sujeto de crédito; propiciando que el comisariado creara integrantes ficticios en su ejido o comunidad; ya que el crédito se entregaba al núcleo, no individualmente, y al final de cuentas no se sabía a quién fincarle responsabilidades.

- Así mismo, el inspector habilitaba superficies ficticias, las cuales al fin al del ciclo eran reportadas como pérdida total, argumentando siniestros de toda índole y, obviamente, coordinado para esto con el inspector de la aseguradora
- Cabe aquí mencionar que en otras ocasiones habilitaba superficies con alta siniestralidad en las cuales de antemano se conocían los resultados, poca o nula productividad, los usuarios destinaban el monto del crédito en otros usos (gastos personales entre otros) pero a la larga esto originaba su falta de desarrollo y atraso económico.

Administrativamente hablando se puede decir que se delegó de una manera irracional la operación directa del crédito en una sola persona, es este caso el inspector de campo, ya que contaba con demasiada autoridad, pues de hecho, tenía el poder discrecional para efectuar las ministraciones en el momento en que quisiera y a quien quisiera.

6. Crítica a la Ejecución del Crédito

En este apartado se tratará la forma en que era aplicado el crédito desde su contratación, distribución, operación y recuperación así como el papel del seguro agrícola en el financiamiento agropecuario.

6.1. Contratación

Una vez que las sucursales "B" contaban con la autorización correspondiente para operar su plan de operaciones, procedían a realizar las contrataciones con la clientela.

En dicho contrato, se establecían los términos y condiciones bajo las cuales se otorgaba el crédito, así mismo, se establecían las obligaciones de ambas partes (Banrural-Sujeto de

crédito) y se hacía una descripción de los bienes dados en garantía, igualmente se señalaba el objetivo a que se destinaba el préstamo, su forma de pago y todas las condiciones a que se sujetaba el sujeto de crédito.

6.2. Forma de Operación

En virtud de que las sucursales "A" Y "B" eran las que llevaban a cabo la operación del crédito, estas procedían a realizar las siguientes actividades:

- a) Distribuir los montos y las líneas de crédito (frijol, maíz, etc.) por medio de los inspectores de campo, quienes habilitaban a los ejidos y comunidades y a otros sujetos de crédito.
- b) Previo análisis de la documentación respectiva, se procedía a realizar la contratación con los sujetos de crédito.
- c) Se solicitaba a las oficinas aseguradoras el seguro correspondiente de las líneas de crédito por ejercer, así como el seguro de vida campesino.

Como puede observarse la operación directa banco-sujeto de crédito era llevada a cabo por el inspector de campo, ya que éste era quien habilitaba al usuario el monto de crédito otorgado por línea de producción (tanto para maíz, tanto para frijol, etc.), esto lo realizaba mediante ministraciones previamente establecidas, en las que el requisito para poder otorgar la siguiente ministración era que la anterior hubiera sido empleada correctamente en el proceso de producción agropecuaria (barbecho, limpia de terreno, semilla, etc.) dicha verificación o inspección era también una de sus funciones, la cual pocas veces realizaba de una manera satisfactoria llegándose al extremo en que en ocasiones desconocía totalmente la ubicación del predio o superficie habilitada.

6.3. El Seguro Agrícola

En la operación del crédito, surgen situaciones desfavorables que merman o nulifican la producción agropecuaria y, lo más grave es que las causas que la producen quedan fuera del control del productor. Por ejemplo, se da el caso en que un fenómeno meteorológico arrasa los plantíos y provoca una imposibilidad de pagar por parte del sujeto de crédito, en el ejemplo anterior se observa que el sujeto de crédito no podría liquidar sus adeudos aunque quisiera y el acreditante (Barrural) no podría recuperar su inversión. Es por esto que el Gobierno Federal creó como factor de apoyo, el Seguro Agrícola Ganadero (ANAGSA) el cual indemnizaba al banco el importe del crédito cuando se presentaban siniestros de esta naturaleza, desgraciadamente este organismo no cumplió su objetivo, ya que con frecuencia el inspector de la aseguradora se confabulaba con el inspector de campo y el campesino para realizar acciones fraudulentas, ya que en muchos casos además de simularse los siniestros, las superficies habilitadas no se sembraban, lo que provocó una disminución de la producción en diversas zonas del país y una gran descapitalización del banco por motivo de cartera vencida.

6.4. Recuperación

Las formas de recuperación más comunes empleadas por Barrural eran:

- a) En efectivo
- b) En especie (productos)
- c) Indemnizaciones (ANAGSA)

Cabe aquí mencionar que el porcentaje de recuperación que se obtenía de un ciclo productivo y de una finca indicaba la eficiencia de la buena aplicación de diversos factores como:

- Adecuada selección y organización de los sujetos de crédito;
- Correcta aplicación del plan de operaciones;
- Créditos otorgados en forma oportuna;
- Asistencia técnica oportuna y bien proporcionada;
- Eficiente control y comercialización de las cosechas;

Resulta obvio que si ejecutaban los trabajos anteriores, se obtendrían cosechas o productos que permitan la recuperación del préstamo. A continuación se analiza cada uno de los factores mencionados.

- No se realizaba una adecuada selección de los sujetos de crédito, porque se habilitaban ejidos y comunidades con alto riesgo de siniestralidad, además de que el sujeto de crédito podía tener o no potencial productivo ya que su garantía estaba constituida únicamente por el monto de la cosecha que se esperaba; aunado a esto se seguía otorgando crédito a usuarios morosos.
- En lo que se refiere a los créditos otorgados en forma oportuna se puede decir; que el problema radicaba en forma bilateral tanto por la institución crediticia, como por el sujeto de crédito; la institución por el mal manejo que hacían ciertos servidores públicos, reteniendo y empleando el dinero en actividades ajenas a su objetivo.
- Por otra parte el sujeto de crédito faltaba a uno de los compromisos previamente establecidos en la contratación del crédito y que era reportar el avance del trabajo efectuado en su cultivo, como requisito para obtener la siguiente ministración.
- La asistencia técnica oportuna y bien proporcionada era otra de las funciones otorgadas al inspector de campo en lo que no resulta de más comentar que había ocasiones en

que éste desconocía la ubicación de los sujetos de crédito imposibilitándolo por ello de brindar el apoyo técnico requerido.

- En lo que se refiere a control y comercialización de las cosechas; también se presentaban anomalías, provocadas por la complicidad del usuario, inspector de campo, y ANAGSA reportándose siniestros ficticios, provocando indemnizaciones por parte de la aseguradora. Cabe aquí mencionar que existían usuarios del crédito que no importándoles la supervisión del inspector sobre su cosecha, vendían su producción a los intermediarios negándose rotundamente a liquidar su adeudo con el banco, no habiendo poder humano que lo obligara a pagar; sabiendo de antemano que de cualquier manera le volvería a prestar el próximo ciclo productivo.

Dado lo anterior, se confirma la gran falta de vigilancia y control sobre las piezas clave que en este caso eran los inspectores de campo y la falta de presión con los sujetos de crédito para obligarlos a pagar su adeudo depurando clientela morosa.

EL CAMBIO ESTRUCTURAL DE BANRURAL

1. Origen del Cambio

Por todo lo ya expuesto, el banco y su sistema de otorgamiento de crédito ha sido fuertemente criticado, argumentándose la existencia de una serie de problemas entre los que destacan: falta de otorgamiento oportuno de crédito, insuficiencia de crédito (no se acreditaba al 100% del costo del cultivo) etc. Todos estos factores contribuyeron a que se originará el problema principal para los sujetos de crédito: cartera vencida (falta de recuperación de los créditos), que se ha agudizado en la última década constituyendo un pesado lastre para la economía campesina.

Es por esto que los campesinos expresaron sus inquietudes sobre la necesidad de imprimir un cambio en la forma de operación del banco y en relación con los sujetos de crédito.

De manera concreta demandaron:

- Un volumen de crédito mayor;
- Eliminar prácticas paternalistas;
- Recibir el crédito en efectivo;
- Erradicar la corrupción.

2. Objetivos del Cambio Estructural

- Hacer de Banrural una institución más ágil y confiable y convertirla realmente en una pieza clave para la modernización del campo;
- Proporcionar el servicio crediticio de una manera excelente y apoyar de esta manera el incremento de la producción en el sector agropecuario;

- Aplicar con eficiencia los recursos financieros, técnicos y humanos que le han sido encomendados al banco;
- Otorgar un volumen mayor de crédito;
- Eliminar prácticas paternalistas;
- Recuperación del crédito en efectivo (no en especie);
- Erradicar, frenar la corrupción;
- Hacer del crédito, un medio de fomento oportuno y eficaz, bajo la condición de que debe ser recuperable;
- Capitalizar el campo, a través del crédito refaccionario;
- Transparentar la operación del crédito.

4. Nueva Estructura de Banrural

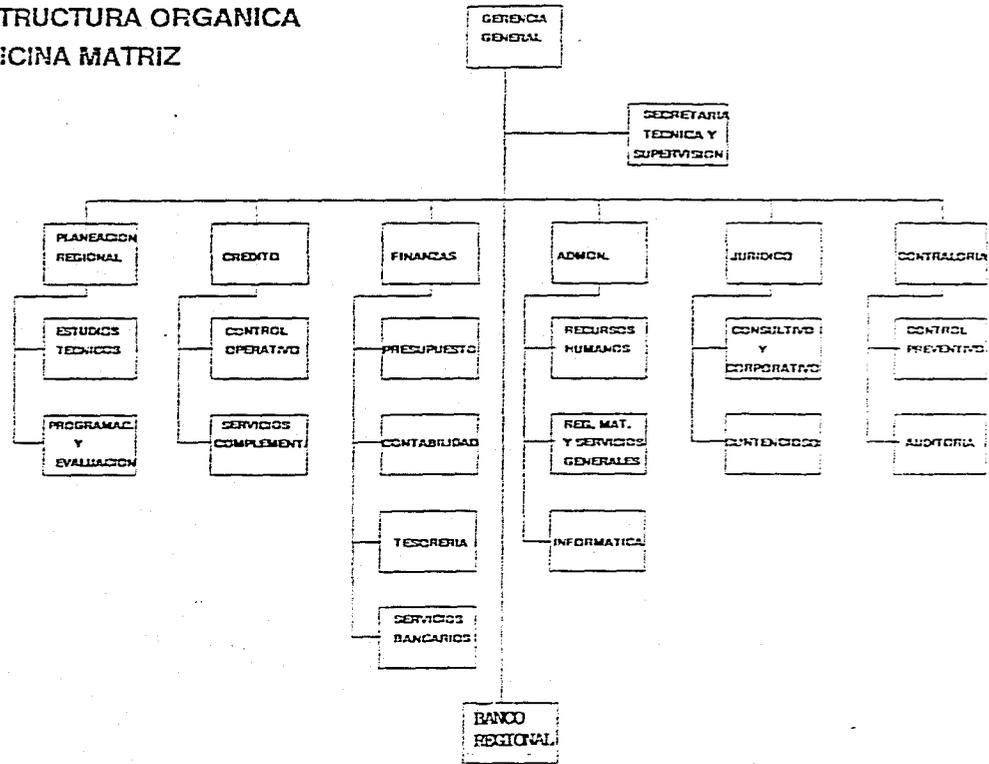
La estructura general de Banrural se describió en apartado anterior, es por esto que aquí sólo se señalarán las innovaciones más importantes que repercuten directamente en la nueva forma de funcionamiento del Banrural.

El organigrama general cambia porque desaparecen las sucursales "A" y "B". Se mantiene a la matriz y a los bancos regionales, pero con modificaciones sustanciales en cuanto a la dimensión y descentralización. Esto es que se elimina al personal excedente, el burocratismo y se delegan funciones con mayores posibilidades de supervisión y control.

Así pues, el organigrama general queda como se puede observar en el Diagrama 5.

Aquí es necesario aclarar que se mantienen los 12 Bancos Regionales (Diagrama 6) y las 12

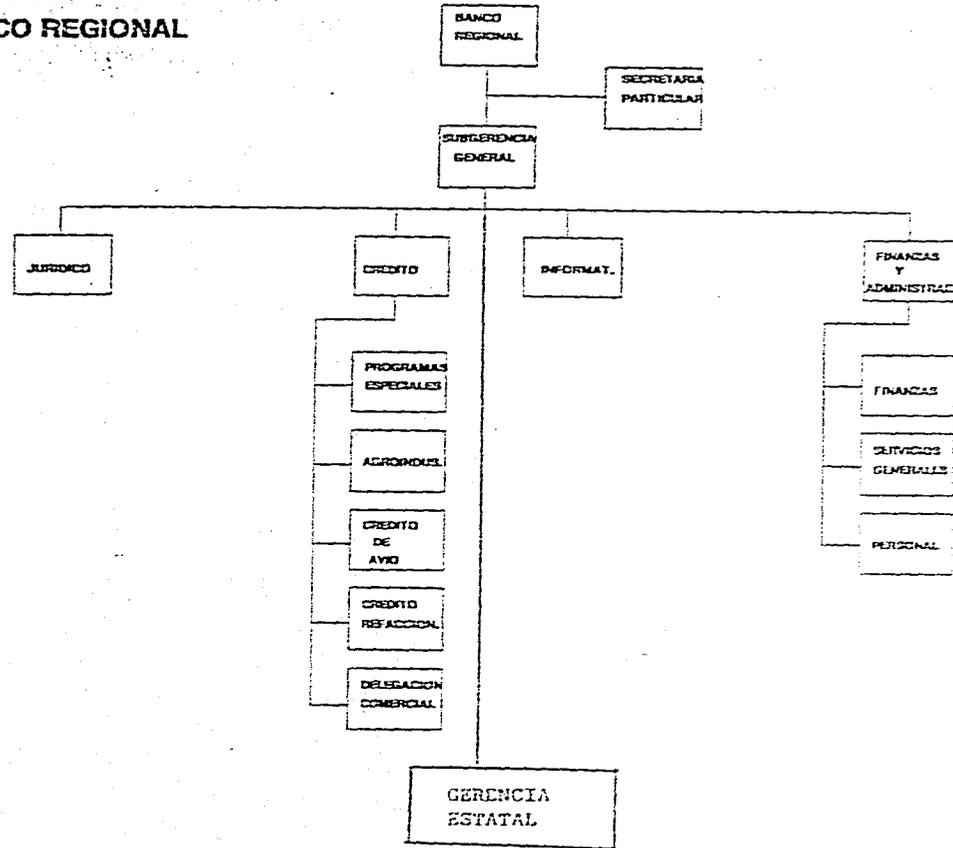
ESTRUCTURA ORGANICA
OFICINA MATRIZ



10

DIAGRAMA 6

**ESTRUCTURA ORGANICA
BANCO REGIONAL**



filiales, pero en lugar de las sucursales "A" aparecen las Gerencias Estatales (Diagrama 7) y su número ascenderá sólo al número de estados que comprenda el Banco Regional. Las Sucursales "B" desaparecen y en su lugar aparecen las sucursales operativas (Diagrama 8), en número considerablemente menor facilitándose así la supervisión y el control.

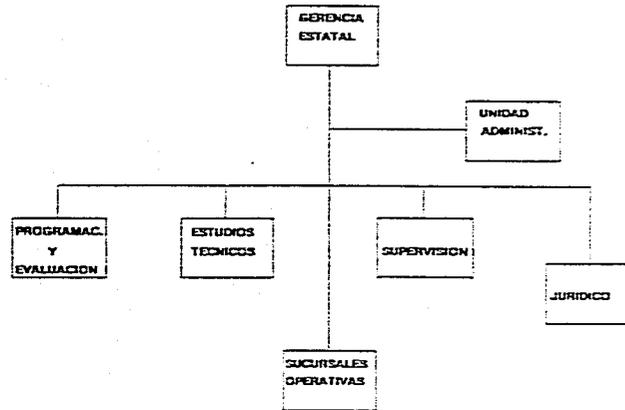
Como ejemplo de la simplificación administrativa se tiene el caso del Banco Regional del Noreste que comprende a los Estados de Tamaulipas, Nuevo León y San Luis Potosí con sede en ciudad Victoria, Tamps. En este banco regional existían hasta 1990, 54 sucursales "A" y "B"; actualmente sólo existen 3 gerencias Estatales y 20 sucursales operativas; y se está en proceso de depuración de las sucursales operativas innecesarias.

Se puede afirmar que se sustituyeron 456 sucursales "B" por 257 sucursales operativas y 96 sucursales "A" por 31 Gerencias Estatales; solucionando así el Gobierno Federal, en coordinación con el H. Consejo de Administración del banco, el problema de la mala delegación de autoridad expuesta en el capítulo anterior y permitiendo de esta manera un mayor control en las operaciones del banco.

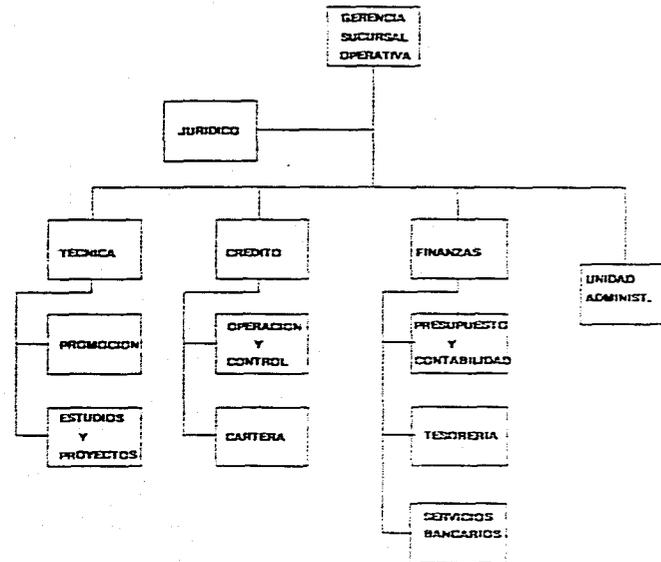
Cabe aquí señalar un cambio importante en la departamentalización del banco, ya que en capítulo anterior mencionamos que un sólo departamento realizaba las funciones de finanzas y administración las cuales originaban confusión y mal desenvolvimiento de sus actividades, por lo que dichas funciones fueron puestas como debe ser, cada cual en su propio departamento. En otras palabras el departamento de finanzas y administración, fue sustituido por un departamento de finanzas y otro de administración.

A nivel nacional desaparecieron los inspectores de campo en su totalidad por los motivos expuestos en la problemática del capítulo anterior y en su lugar aparecen los promotores evaluadores con funciones distintas.

ESTRUCTURA ORGANICA GERENCIA ESTATAL



ESTRUCTURA ORGANICA SUCURSAL OPERATIVA



111

4. Nueva Ejecución del Crédito

4.1. Tipos de Crédito

En el anterior funcionamiento del Banrural se suscitaron una serie de problemas, destacándose la descapitalización del campo originada por las operaciones crediticias orientadas a los créditos de avío. El crédito de avío se dirigió principalmente a la agricultura, y se limitó el apoyo a las actividades pecuarias, agroindustriales, silvícolas y acuícolas; al extenderse el avío agrícola dió por resultado, que se habilitará en forma indiscriminada áreas con escaso potencial productivo y siniestros recurrentes, aumentando las recuperaciones por siniestros aportadas por ANAGSA.

Es por esto que con este cambio se pretende dar un nuevo impulso al logro de la capitalización del campo mediante el incremento de los préstamos refaccionarios.

4.2. Sujetos de Crédito

El banco dejó de otorgar crédito en la forma tradicional, eligiendo su población objetivo de todo el universo que atendía en un pasado cercano.

La población "objetivo" de Banrural esta integrada por productores de bajos ingresos pero con potencial productivo (huertas, empacadoras, etc.), y que puedan mantener condiciones de rentabilidad.

Los productores que sobrepasan 1 000 veces el salario mínimo, fueron transferidos a la banca comercial; así mismo los campesinos de zonas de alta siniestralidad y sin potencial productivo no son atendidos por Banrural por no ofrecer las garantías requeridas para la recuperación del crédito. Estos productores son atendidos por diversos programas sociales tanto del gobierno federal como de los gobiernos estatales.

4.3. Crédito en Asamblea

El manejo del crédito en asamblea permitirá que cada integrante del sujeto de crédito (ejido o comunidad) decida el destino de los recursos, su vigilancia y recuperación.

Se puede definir el crédito en asamblea como un instrumento de concertación con los sujetos de crédito, para establecer las condiciones de programación, operación y control del crédito, señalándose además los compromisos a que deben sujetarse los productores y el Banrural con el objetivo de impulsar el desarrollo rural y propiciar la participación democrática de los productores en las asignaciones de los créditos, su aplicación productiva y su control.

Así mismo se pretende incrementar la eficiencia en el manejo de los créditos, realizando la función de contraloría social (la cual está integrada por miembros del sujeto de crédito) la cual estará encargada de verificar la oportunidad con que se operen las ministraciones, el seguimiento de los avances productivos y las posibilidades de siniestros; así como la evaluación de los resultados y el control de las recuperaciones.

Esto quiere decir que el banco deja de participar en la organización interna de los ejidos o comunidades permitiendo que sean los integrantes sus propios autoadministradores, encargándose de la vigilancia, operación y control de crédito, siendo responsables de su recuperación de una manera individual; persona que pide financiamiento, persona que paga o será excluida para el siguiente ciclo.

4.4. Recuperación

Con 30 días antes de la cosecha, el integrante o sujeto de crédito, deberá presentar su estimación de producción, indemnizaciones probables y su programa de comercialización,

levantándose un acta, mediante la cual las autoridades formales del usuario y los integrantes del sujeto de crédito se constituyen en depositarios judiciales de la cosecha.

El análisis de esta información permitirá a la sucursal operativa conocer las expectativas de recuperación, si éstas señalan problemas de recuperación, se propondrán acciones de cobranza extrajudicial.

Considerando que constantemente se mantendrá informado al usuario de sus adeudos, éste deberá acudir, cuantas veces sea necesario, a pagar en la ventanilla de la sucursal operativa.

Los usuarios que hayan cumplido con sus obligaciones podrán iniciar una nueva operación, en caso contrario, se procederá a su depuración.

5. Respuesta de los usuarios a la nueva forma de otorgar el Crédito

Los usuarios del crédito comparan las nuevas formas de operación del crédito con las antiguas, resultando según sus versiones: mejor, esto, en el sentido de que, el Banrural opera con mecanismos más simplificados en su manejo y que los hace más partícipes en ello. Claro está, que no todos lo conciben de esta manera, existen todavía personas que lo aceptan con ciertas reservas; quizás porque no les guste tener una responsabilidad directa sobre montos (monetarios), que antes estaba lejos de sus disposición o quizás, porque aún siguen arraigados a las antiguas formas de operación, que de alguna manera les beneficiaba ya que las nuevas formas de funcionamiento no les permite tales "beneficios".

Por otra parte, hay quienes desconocen la nueva forma de funcionamiento, aquí se encuentran las personas que han recibido poco apoyo crediticio o que son temporalmente atendidos, por manejar volúmenes o superficies pequeñas.

A pesar de esto, la mayoría de los sujetos de crédito aceptan las nuevas formas de financiamiento, que surgieron por los motivos expuestos con anterioridad.

6. Perspectivas del cambio Administrativo Estructural

El papel del administrador con una visión clara y objetiva de lo que se pretende con la reestructuración de Banrural estriba fundamentalmente en conocer y aplicar creativamente las nuevas técnicas de organización capacitando y haciendo conciencia en su personal del papel tan importante para las comunidades agrícolas que juega en el desarrollo agropecuario regional y nacional en momentos en los que el país necesita administrar correctamente sus recursos y en especial los del sector primario para el logro del desarrollo económico nacional, asimismo se deben conocer y aplicar los criterios directivos generales para la racionalización de los recursos humanos, técnicos, financieros y legales de Banrural, dirigidos hacia una mejor productividad del aparato Estatal evitando el excesivo burocratismo.

La eficiencia en la acción administrativa logrará una mayor coordinación, responsabilidad y control por parte del administrador en los sectores que forman la administración pública. A su vez, esta eficiencia será un factor de apoyo en el análisis tanto del sistema administrativo como del marco legal del servicio público en todos los niveles.

La reforma administrativa de Banrural es una acción político-administrativa que incluye la estrategia que el administrador debe rediseñar para que se funcione con eficiencia, de acuerdo a los cambios actuales, a los que se ha venido haciendo mención.

En tal virtud, es necesario que administrativamente Banrural realice con oportunidad y efectividad los siguientes cambios operacionales:

- a) Hacer cada vez más clara y aplicable la toma de decisiones; delimitar las áreas de acción y la unidad en el mando y la ejecución.

- b) Es determinante el papel del administrador eficiente y profesional para racionalizar el número y la competencia de las áreas administrativas del banco, eliminando las inútiles, o aquellas que actúan conjuntamente en la misma área.
- c) El administrador debe contribuir con su experiencia operativa, rediseñando y aportando sus conocimientos prácticos al marco legal actual sobre los aspectos que regulan el otorgamiento de los créditos y a la actividad de Banrural de acuerdo a las reformas constitucionales que se están dando en la economía nacional y los cambios en el sector primario.
- d) Obtener mayor productividad y eficacia en las diferentes áreas; utilización óptima del equipo, de los recursos que se manejen así como del personal capacitado y apoyado por la Institución.
- e) Concientizar y provocar en el elemento humano la idea de que a la vez que son trabajadores de Banrural, deben servir a los usuarios cada vez con mayor atención, honradez, capacitación y eficiencia y en el mismo sentido realizar esta labor entre los usuarios para que conozcan las funciones que ofrece Banrural, de acuerdo a las modificaciones normativas en el otorgamiento de apoyos de toda índole, crédito, asesoría técnica etc. para hacer productiva su actividad agropecuaria.

CONCLUSIONES

- 1.- En la actualidad, la estrategia de crecimiento económico se orienta a lograr una mayor eficiencia en la economía, haciendo más relevante el papel de los mercados en el destino de los recursos y por lo tanto en la determinación de los insumos para la producción. Este proceso ha abarcado entre otros los servicios de la banca de desarrollo y en especial de Banrural, simplificándose los procedimientos administrativos y ampliando significativamente el número de sectores abiertos a la participación del capital.
- 2.- La reestructuración de Banrural induce a una mayor eficiencia en la intermediación entre ahorradores e inversionistas y coadyuva a lograr niveles más elevados en el otorgamiento de crédito y del ahorro, así como a incrementar la productividad.
- 3.- La aportación del administrador dentro de la estructura administrativa de Banrural va a depender también de la experiencia, de la definición de sus objetivos y de la estructura de liderazgo de los campesinos, así como de los objetivos concretos de Banrural y de la eliminación de anomalías y limitaciones.
- 4.- En lo que respecta al crédito, ahora es el usuario el único responsable de su adquisición, organización, aplicación y recuperación. El crédito se le entrega directamente al productor en la ventanilla de la sucursal operativa y es ahí en donde tiene que ser liquidado.
- 5.- Los productores del campo enfrentan un cambio en el otorgamiento del crédito hacia formas productivas y más rentables. Los factores de mayor relevancia para el funcionamiento actual de Banrural se basan en la infraestructura productiva de los ejidos, la mecanización, el crédito, la capacidad técnica y la programación de actividades productivas y de comercialización.
- 6.- El papel de Banrural frente a las comunidades y ejidos se sustenta en aspectos de carácter técnico y se canaliza principalmente hacia la productividad de los sectores

campesinos. La nueva forma de funcionamiento de Banrural es un elemento que tiene que ser asimilado por los ejidatarios y campesinos para dar lugar al proceso de especialización en las diferentes actividades. Asimismo, la adecuada programación de los créditos de Banrural, permite utilizar en forma eficiente los sistemas de riego, la maquinaria y los créditos refaccionarios o de avío que otorgue, lo que redundará en una mayor productividad agrícola y ganadera.

7.- De la hipótesis a probar, se desprende que el nuevo funcionamiento de Banrural en el otorgamiento de los créditos debe romper con la estructura anterior. En este caso, la reorganización administrativa de Banrural conlleva a pensar que para el establecimiento total de esta nueva forma de organizar se han utilizado forzosamente algunos elementos de la antigua forma de organización y se han eliminado otros. El nuevo proceso está imbuido de cambios paulatinos, en la medida que se cumplan los objetivos, es posible que se beneficie efectivamente al sector agropecuario. Es decir, si el ingreso y los servicios beneficiar individualmente a cada ejidatario y campesino, es probable que éstos se muestren más interesados y comprometidos en la producción de su sector, para beneficio integral del país.

8.- La situación de seguridad que Banrural les proporcione facilitará la integración de los ejidatarios y/o comuneros a la producción. Asimismo, fomentará el incremento de la productividad para competir en el mercado interno y externo.

9.- Las condiciones actuales del sector agropecuario hacen necesario generar y tender hacia la rehabilitación del proceso de distribución del crédito y de la capitalización del campo. En ningún momento la funcionalidad de todos los elementos que conforman el sistema crediticio mexicano será ajena al proceso de cambio que se está generando.

10.- Actualmente las estructuras agrarias son el efecto de un tambaleante crecimiento y desarrollo del sector primario. La severa crisis que enfrenta el campo es, en parte, consecuencia de deficientes y equívocas políticas crediticias que ha llevado a cabo el Banrural.

11.- Los errores y fracasos de Banrural son pruebas de la necesidad de desarrollar una administración eficiente. Para apoyar la eliminación de los errores de Banrural, se sugiere un enfoque sistemático del desarrollo y capacitación del personal bancario, así como su integración con los usuarios para generar un compromiso y un cambio de conducta de ambas partes.

12.- Finalmente, como conclusión general de la situación del crédito en el sector agropecuario, se puede decir que los mecanismos de modernización y reestructuración administrativa de Banrural no han tenido los efectos deseados y esperados. Es decir, se ha logrado establecer una estructura administrativa más simplificada y mejores alternativas de planeación y ejecución y con mayores posibilidades de control, tanto en la adjudicación como en la supervisión de la aplicación del crédito agropecuario, sin embargo, no se logró un proceso de capitalización creciente del sector que le permitiera crecer de manera autosostenible. Esta situación se prueba empíricamente con la crisis actual de cartera vencida de los productores agropecuarios y con la escasez de granos básicos que obligan al país a importar cantidades crecientes de estos productos. Si bien es cierto que, en gran medida, esta situación es el resultado de una crisis económica general que ha afectado principalmente al sector financiero debido a la falta de capacidad de pago de los deudores tanto del campo como de todos los demás sectores de la economía, también es cierto que es consecuencia de políticas agropecuarias equivocadas y muy probablemente de que la institución encargada de hacer llegar el crédito a este sector no está realizando correctamente sus funciones. Puesto que en términos teóricos la nueva estructura administrativa es más eficiente, entonces el problema puede radicar en los mecanismos internos de planeación, control, de adjudicación de responsabilidades y de todos los aspectos que permiten una congruencia entre la estructura y los procedimientos administrativos con su ejecución práctica. Sería aconsejable la realización de una auditoría administrativa para verificar que el problema no está en la estructura administrativa sino en la forma como se ejecuta el proceso administrativo.

BIBLIOGRAFIA

Baena, Guillermina, Manual para elaborar trabajos de investigación documental, Edit. Editores Mexicanos Unidos, 5ª Edición, México, 1985

Banco Nacional de Crédito Rural S.A., El Crédito Rural en México, Talleres Gráficos de Banrural, México 1978

Banco Nacional de Crédito Rural S.A. Ley General de Crédito Rural, Talleres Gráficos de Banrural, 2ª Edición Actualizada, México, 1978

Banco Nacional de Crédito Rural S.N.C., Organización y Capacitación de Acreditados, Talleres Gráficos de Banrural, México, 1987

Díaz García, José Hugo, "La Política de Crédito y la Actual Crisis Agrícola en México", Tesis, Universidad Autónoma Chapingo, México, 1989

Escalante Vela, Jaime R., "Planeación Administrativa en las Sociedades Nacionales de Crédito", Tesis. Escuela Superior de Contaduría y Administración, U.N.A.M. México, 1988

Koontz O' Donnell, Wehrich, Curso de Administración Moderna, Edit. Mc. Graw-Hill, 6ª Edición, México, 1982

Koontz O' Donnell, Wehrich, Elementos de Administración, Edit. Mc. Graw-Hill, 4ª Edición, México, 1984

Méndez Morales, José Silvestre, Economía y la Empresa, Edit. Limusa, México, 1980

Pérez Avila, Noé, Cómo hacer una Investigación, Edit. Edipsa, 1ª Edición, México, 1982

Pirrenne, Heri, Historia Económica y Social de la Edad Media, F.C.E., México, 1983

Poder Ejecutivo Federal, Informe de Ejecución 1995 del Plan Nacional de Desarrollo, Taller Gráfico de la Presidencia de la República, México, 1996

Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Bases Legales para la Organización Económica de los Productores Rurales, Talleres gráficos de la SARH, México, 1987

Weber, Max, Economía y Sociedad, Fondo de Cultura Económica, México, 1980

Zubizarreta, Armando, La Aventura del Trabajo Intelectual, Edil. Addison-Wesley Iberoamericana, 2ª Edición, México, 1981