

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN**

**LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BANCA
OFICIAL DE CREDITO AGRICOLA**

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

**Q U E P R E S E N T A
GUSTAVO FEIJOO BEJARANO
EN OPCION AL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
DE EMPRESAS**

**DIRECTOR DEL SEMINARIO:
L.A.E. FRANCISCO VELAZQUEZ GRESPO
AREA DE INVESTIGACION:**

**PROMOCION Y DESARROLLO DE LAS
ORGANIZACIONES**

México, D. F.

1974



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.

GOBIERNO

LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BANCA
OFICIAL DE CRÉDITO AGRICOLA

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

GUSTAVO FERRER DE SARANO

México, D.F.

1974



LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BANCA
OFICIAL DE CREDITO AGRICOLA

SEMINARIO DE INVESTIGACION ADMINISTRATIVA

GUSTAVO FEIJOO BEJARANO

México, D. F.

1974

A MIS PADRES:

LIC. GONZALO FEIJOO ARROYO

MA. TRINIDAD BEJARANO DE FEIJOO.

I N D I C E

<u>ASUNTO</u>	<u>PAGS.</u>
INTRODUCCION	1
1-0 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL	4
1-1 FUNCIONES DE LA BANCA NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA SEGUN ACTAS CONSTITUTIVAS	8
1-2 FUNCIONES QUE REALIZA LA BANCA OFICIAL DE CREDITO AGRICOLA	13
2-0 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BANCA OFI CIAL DE CREDITO AGRICOLA	20
2-1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	21
2-2 EL POR QUE DE LA REFORMA	23
2-3 DETERMINACION DE OBJETIVOS	24
2-4 UNIDADES ADMINISTRATIVAS CREADAS PARA REALI- ZAR LA REFORMA ADMINISTRATIVA	25
2-5 ESTRATEGIAS DE TRABAJO	27
3-0 DIAGNOSTICO Y COMPARACION CON LA SITUACION - ACTUAL	29
3-1 AREA DE CREDITO	30
3-2 AREA DE CONTABILIDAD	40

PAGS.

AGUNTO

		41
3-3	AREA DE FINANZAS	
		41
3-4	AREA ADMINISTRATIVA	
		43
4-0	CONCLUSIONES	
		46
5-0	RECOMENDACIONES	

Además el gobierno debe contar con mecanismos para encauzar la producción agrícola en el sentido que más convenga a la economía nacional y estos mecanismos son, entre otros, -- los Bancos Oficiales, que pueden dar incentivos tales como tasas de intereses reducidas y facilidades en el otorgamiento de créditos a campesinos que participen en programas de producción de bienes que el país requiere.

Por lo arriba asentado, considero de suma importancia el papel que desempeña la Banca Oficial que otorga crédito a la agricultura en nuestro País. En el presente trabajo trato de mostrar la forma como funcionan estas instituciones, los esfuerzos que se han hecho para modernizar sus sistemas y mejorar la calidad de sus servicios, así como los resultados obtenidos por dichos esfuerzos.

El trabajo refleja también las limitaciones con que me encontré durante su realización y que son básicamente las siguientes:

- 1.- Tiempo muy escaso, tanto en lo que se refiere a la duración del seminario, como al que las ocupaciones cotidianas me permitieron destinarle.

- 2.- La información que recopilamos es muy optimista en lo que se refiere a avances y resultados de diversos proyectos, y en ocasiones es difícil distinguir las realidades de los buenos deseos.

3.- La falta de medios- y nuevamente, de tiempo- no me permitió realizar investigaciones más profundas, verificar a nivel nacional y evaluar muchos datos que me fueron proporcionados, estudiar y comparar los mecanismos de crédito agrícola de países más avanzados en relación con el nuestro, etc.

4.- Por último, las limitaciones más importantes con que me encontré, fueron precisamente las propias de mi escasa experiencia.

Sin embargo, el objetivo que si logra el trabajo es que muestra el funcionamiento de la Banca Oficial de Crédito Agrícola, en forma ajena a pretensiones y presiones de tipo político, y da la pauta para que, desde mi muy personal punto de vista, se pueda llegar a conclusiones válidas tanto en los problemas actuales a resolver, como en la forma o una de las formas como dichos problemas pueden ser atacados.

BANCA OFICIAL DE CREDITO AGRICOLA

1-0 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

La Ley de Crédito Agrícola del 30 de diciembre de 1955, en su artículo 1o. divide en dos ramas las fuentes oficiales de crédito agrícola: la ejidal para campesinos que tengan el carácter de ejidatarios o comuneros y la agrícola para los que no tengan este carácter.

Las instituciones de la rama ejidal son:

- El Banco Nacional de Crédito Ejidal y
- Los Bancos Regionales de Crédito Ejidal
(denominados Bancos Agrarios)

Las instituciones de la rama agrícola son:

- El Banco Nacional de Crédito Agrícola y
- Los Bancos Regionales de Crédito Agrícola

(LEY DE CREDITO AGRICOLA ART. 2o.)

El Banco Nacional Agropecuario fué creado por decreto del Ejecutivo del 2 de marzo de 1955, para operar preferentemente con instituciones de crédito, que a su vez operen con ejidatarios y pequeños propietarios. El Banco puede operar directamente con éstos, y a otras instituciones filiales prestará apoyo financiero, directivas de organización y técnica.

agrícola.

El Banco Nacional de Comercio Exterior actúa como intermediario entre los Bancos Nacionales de Crédito Agrícola y Ejidal y los Bancos Extranjeros que financian las operaciones que éstos realizan.

El Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, la Ganadería y la Avicultura es un fideicomiso constituido por el Gobierno Federal en el Banco de México. Sus relaciones con la Banca Nacional de Crédito Agrícola son de asistencia técnica agropecuaria y básicamente de apoyo financiero, ya que aporta cuando menos, el 75% de los fondos destinados al crédito refaccionario; por conducto del "Fondo Especial de Asistencia -- Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios", realiza las siguientes funciones: *

- a) Identificación y evaluación de proyectos de desarrollo agropecuario zonal o regional.
- b) Asesoría Técnica especializada para supervisar las evaluaciones de solicitudes de crédito.
- c) Asesoría Técnica especializada para reforzar la asistencia técnica que impartan las instituciones de crédito y las instituciones participantes. **
- d) Apoyar económicamente a las instituciones de crédito y a los organismos participantes, a fin de

reembolsarles parcial o totalmente sus costos di
rectos de asistencia técnica.

- e) Otorgar garantías de reembolso a la banca priva-
da, para la recuperación hasta del 60 y 80% de -
los saldos vencidos e insolutos por capital, de-
los créditos agropecuarios que otorgue.

La Financiera Nacional Azucarera proporciona crédito
a los ingenios azucareros para fines de producción. Estos a su
vez, dan crédito a los agricultores que cultivan caña para el
mismo objeto.

Por ser las instituciones que ejercen crédito agríco
la directamente con los usuarios del mismo, y que otorgan cré-
dito para gran diversidad de fines, todos ellos de la rama ---
agrícola, será objeto de este trabajo el Banco Nacional de Cré-
dito Ejidal, S.A. de C.V.; el Banco Nacional Agropecuario, S.A.
y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A.

* Reglas de Operación del Fideicomiso "Fondo Especial-
de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios",
Regla 2a. Circular del Banco de México, S.A. No. 1747/72.

** Según la regla novena de la circular citada, las ---
instituciones y organismos participantes son: El Banco Nacional
de Crédito Ejidal, S.A. de C.V.; el Banco Nacional Agropequa-
rio, S.A.; El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y sus -

respectivos sistemas de Bancos Regionales; los Bancos y Financieras Privadas; el Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura y el Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios, así como otras entidades de Fomento Agropecuario constituidas por el Gobierno Federal y que señale el fideicomitente.

1-1 FUNCIONES DE LA BANCA NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA
SEGUN ACTAS CONSTITUTIVAS.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. en sus respectivas actas constitutivas, tienen asignadas las mismas funciones distinguiéndose únicamente en que el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. opera con campesinos que tengan el carácter de ejidatarios de acuerdo con el Código Agrario, y el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. operará con los que no lo tengan. Cabe mencionar que las funciones asentadas en las actas constitutivas son copia fiel de las que les asigna la Ley de Crédito Agrícola en su Art. 50., que a la letra dice:

"El objeto de los Bancos Nacionales, cada uno en su rama, será:

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

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

III.- Emitir bonos agrícolas de caja, bonos hipotecarios y cédulas hipotecarias rurales, de acuerdo con el Capítulo II, título II de esta Ley.

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

V.- Organizar, vigilar, y en su caso, administrar, - el servicio de los almacenes que directamente dependan de los bancos, destinados a productos de sociedades locales y, ocasionalmente, a los otros agricultores no asociados.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El objeto del Banco Nacional Agropecuario es:

a).- Operar como Institución Nacional de Crédito en los ramos de depósito, ahorro y fideicomiso, apoyando a los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, así como a otras instituciones que actúen en el campo de crédito agrícola.

En este aspecto se puede decir que el Banco Nacional Agropecuario actuará como Banco Central respecto de los Bancos Regionales de Crédito Agrícola, operando con ellos a través de créditos y redescuentos.

El Banco promoverá además, la creación y organización de Bancos Regionales de Crédito Agrícola o de otras insti

tuciones de crédito destinadas a operar en el ramo agropecuario.

b).- El Banco puede realizar las demás operaciones ligadas a sus fines.

Como banco de depósito, el Nacional Agropecuario -- está autorizado, según el Art. 1o. de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares para:

1o. Recibir depósitos bancarios en dinero, a la vista o a plazos.

2o. Recibir depósitos de títulos o valores en custodia o administración.

3o. Efectuar descuentos, otorgar préstamos y créditos.

4o. Otorgar préstamos y créditos para la adquisición de bienes de consumo duradero.

5o. Otorgar préstamos y créditos de habilitación o avío.

6o. Hacer efectivos créditos y realizar pagos por cuenta de clientes.

7o. Efectuar aceptaciones y expedir cartas de crédito, realizar contratos de reparto y anticipos sobre valores. - Puede como Institución de Ahorro, recibir depósitos de dinero con intereses capitalizables.

Como Institución Fiduciaria, el Banco Nacional Agro-

pecuario tendrá todos los derechos y acciones que se requieran para el cumplimiento del fin al que se hayan afectado los bienes fideicometidos.*

* Trayectoria y Ritmo del Crédito Agrícola en México. Alvaro -
de Albornoz.

1-2 FUNCIONES QUE REALIZA LA BANCA OFICIAL DE CREDITO --
AGRICOLA

Según sus actas constitutivas y leyes relativas, los bancos que otorgan crédito con fines agrícolas tienen gran variedad de funciones, con las cuales este tipo de crédito puede ser ejercido por instituciones bancarias, que captan fondos de ahorradores y destinan estos fondos al crédito agrícola.

Sin embargo, la realidad es que los bancos realizan únicamente las siguientes funciones:

1-2-1 Organizar, reglamentar y vigilar el funcionamiento de los Bancos Regionales y de las Sociedades Locales de Crédito.

Al respecto, se observa que el control que se ejerce sobre los Bancos Regionales es por medio de múltiples informes de poca confiabilidad, ya que un mismo dato suele ser reportado con cifras y distintas si se solicita de fuentes. Así por ejemplo Contabilidad dará un dato respecto al ejercicio del crédito, y el area de Crédito dará otro totalmente distinto. Esto nos lleva a la conclusión de que no existe un control efectivo de los Bancos Regionales y que éstos actúan con alto grado de autonomía.

Las Sociedades Locales de Crédito Ejidal y Agrícola son organizadas y vigiladas por las dependencias foráneas y filiales de los bancos. Tienen el carácter de organizaciones

auxiliares de Crédito Agrícola, según el Art. 30. de la Ley de Crédito Agrícola, la cual en el Capítulo IV Art. 38 indica que podrán organizarse con las siguientes finalidades:

I.- Construir o adquirir o administrar almacenes, -- despepitadoras, plantas de beneficio, fábricas de piloncillo o azúcar, o de industrialización de cualquiera de sus productos, plantas generadoras de energía eléctrica, presas, canales, --- plantas de bombeo y toda clase de obras de mejoramiento territorial, plantas para la explotación de los recursos naturales y en general, los bienes inmuebles que la sociedad necesite.

II.- Trabajar en común las tierras de sus socios, o realizar en común cualquiera actividad productiva agrícola.

III.- Comprar para uso común semillas, abonos, sementales, pies de cría, maquinaria, implementos y cuantos bienes-muebles sean convenientes para los fines de su explotación.

IV.- Obtener créditos para la realización de los propósitos a que se refieren las tres fracciones precedentes.

V.- Obtener créditos para otorgarlos, a su vez, a los socios.

VI.- Garantizar y avalar los créditos que sus socios puedan obtener directamente, contando con la autorización del-banco en que opere la sociedad.

VII.- Actuar como agente para la clasificación, con-centración, empaque, transformación y venta de los productos -

de sus socios, así como para obtener los créditos que soliciten.

VIII.- Gestionar, por encargo de sus socios, la compra de terrenos o bienes inmuebles destinados a la agricultura, así como la construcción de casas habitación para los mismos.

IX.- Adquirir, por encargo de los socios, los bienes a que se refiere la fracción III y

X.- En general, fomentar el mejoramiento económico de sus socios y su progreso intelectual, moral y social.

En la práctica, las sociedades funcionan con cierta eficiencia únicamente en los casos en que existe un interés común que los obligue a trabajar como sociedad; tal es el caso de las zonas de riego en las que un sistema de riego es utilizado por varios socios; silos de uso común o maquinaria e instalaciones agropecuarias también de uso común. La regla general es que las sociedades se formen para disfrutar de las ventajas que tiene este tipo de agrupaciones como son:

I.- Exenciones fiscales.- Quedan exentas del impuesto sobre la renta que sea causado por operaciones de la sociedad y de la obligación de presentar las manifestaciones correspondientes.

II.- Como Instituciones de Crédito, gozan de los beneficios del Art. 154 de la Ley General de Instituciones de Crédito para que, fuera de los impuestos prediales, municipa-

les y sobre utilidades líquidas anuales, no tengan otros impuestos.

III.- Tipo reducido de interés.- Gozan del beneficio de cubrir dos puntos menos que el fijado a clientela particular.

IV.- Jerarquización de créditos a favor de sociedades; hasta que se encuentran satisfechas las exigencias crediticias de las sociedades, debe operarse con particulares.

En vista de estas ventajas, se agrupan en sociedad productores que no tienen ningún interés común (excepto el de obtener las ventajas) ya que inclusive, sus explotaciones están ubicadas muy lejos unas de otras. Si al final de un ciclo agrícola o al vencimiento de un crédito, éste no es cubierto al Banco con que opera la sociedad, ninguno de los socios puede ser acreditado como particular, y la sociedad tampoco pueden recibir nuevos créditos puesto que tiene adeudos vencidos. De esta forma se saca de la producción por falta de crédito a campesinos miembros de la sociedad, ya que aunque haya cubierto la parte que les corresponde del crédito otorgado a la sociedad, conservan una responsabilidad que por lo regular es ilimitada, en virtud de que las sociedades, en su mayoría, se forman sin aportaciones iniciales de capital y la Ley de Crédito Agrícola, en el Art. 43 establece este tipo de responsabilidad.

1-2-2 Hacer préstamos de avío y refaccionarios.- Solo excepcionalmente se dan créditos comerciales e inmobiliarios. El otorgamiento de crédito de avío y refaccionarios constituye el objetivo principal de la Banca de Crédito a la agricultura.

1-2-3 Administrar almacenes propios o destinados a productos de la clientela.

1-2-4 Adquirir, vender y administrar bienes destinados al fomento e industrialización de productos agrícolas. Se manejan principalmente fertilizantes, semillas e insecticidas.

1-2-5 Canalizar sus propios recursos para encauzar la producción de su clientela en el sentido que más convenga a la economía nacional, de acuerdo a las normas que dicte la Secretaría de Agricultura y Ganadería.

Esta función se cumple observando un plan de operaciones aprobado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería, para cada ciclo agrícola.

1-2-6 Pignorar las cosechas de su clientela para efectuar la venta de las mismas en las mejores condiciones, regularizan do el mercado.

Esta función se cumple excepcionalmente en lo que se refiere a la pignoración y venta de cosechas, ya que la clientela no confía en la Banca Oficial para la realización de esta

funciones. La regularización del mercado es imposible porque el porcentaje de intervención en el total de la producción no es suficiente para ello.

1-2-7 Compra de elementos para las explotaciones agrícolas y para la concentración, transformación y venta de productos.

Esta función consiste principalmente, en la adquisición de fertilizantes, semillas e insecticidas para las explotaciones de su clientela. Hay también algunos silos y almacenes donde se concentran productos para su venta a CONASUPO. -- Existen también instalaciones de transformación de productos como procesadoras de lana y deshidratadoras de alfalfa, etc., pero solo funcionan en casos excepcionales ya que generalmente operan con pérdidas por lo que tienden a desaparecer.

1-2-8 Desempeñar por encargo o con autorización del Gobierno Federal, funciones fiduciarias.

Cada Institución administra varios fideicomisos, la mayor parte de ellos para la recuperación de créditos no cubiertos por agricultores a fuentes de crédito no oficiales.

1-2-9 Garantizar créditos comerciales, de avío, refaccionarios e inmobiliarios, concedidos por sociedades o particulares, en auxilio y cooperación de crédito agrícola, mediante acuerdo del Ejecutivo Federal. Apoyo a Bancos Regionales y a otras Ins

tituciones que actúen en el campo de Crédito Agrícola.

Puede observarse que la Banca Oficial que otorga --- créditos a la agricultura no realiza funciones de captación de recursos de inversionistas y ahorradores, ya que carecen de --- los elementos necesarios para cubrir dichas funciones. El Banco Nacional Agropecuario, realizó un estudio tendiente a ope--- rar cuentas de ahorros, pero por diversas razones nunca fué im--- plementado aunque tiene bancos filiales que sí captan recursos, pero no dan crédito al campo.

Los fondos con que operan los Bancos provienen de --- subsidios y créditos, como ya se indicó en la parte de Estructura Institucional.

2-0 LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN LA BANCA OFICIAL DE --
CREDITO AGRICOLA

En un país eminentemente agrícola como México, es obvia la necesidad de crédito al campo, ya que sin el financiamiento adecuado, son desaprovechadas hasta las mejores tierras. Pero siendo toda actividad agropecuaria altamente riesgosa, ya que está sujeta a siniestros por sequías, inundaciones, plagas, etc. y la mayor parte de los campesinos mexicanos, personas -- con ingresos sumamente bajos, el crédito a la agricultura no -- ofrece mayor atractivo a la iniciativa privada. Es por eso que compete al sector oficial la satisfacción de las necesidades -- de crédito a la Agricultura, por conducto de las instituciones que al efecto se crearon. Pero éstas deben contar con sistemas modernos y eficientes a fin de constituir una fuente de financiamiento adecuada a las necesidades de los usuarios. Para modernizar a las instituciones existentes, se procedió a realizar los trabajos necesarios para una Reforma Administrativa Integral. Es integral porque se debe enfocar hacia un todo; ya -- que modificar solo parcialmente las estructuras y sistemas de operación ocasiona que un área de trabajo se desarrolle más -- que la otra, quedando la que no avanzó en desventaja para satisfacer las necesidades de las demás áreas.

2-1 ANTECEDENTES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

En toda empresa privada, gubernamental, descentralizada, etc., se requiere de una evolución constante para mantenerse al día en aspectos administrativos, que permitan desarrollar sus funciones mejor y más eficientemente. Así como el progreso y el desarrollo industrial exigen avances tecnológicos - cada vez más especializados, en las esferas administrativas, - para proporcionar servicios adecuados al cada vez mayor número de solicitantes, todos los procedimientos de trabajo deben ser revisados e innovados periódicamente so pena de crear verdaderos monstruos administrativos que en lugar de agilizar la atención y mejorar el control, únicamente la hacen más tardada y - compleja y el control se vuelve excesivo y muy costoso.

Para poder tener un concepto claro de lo anterior, podríamos utilizar el ejemplo de un señor a quien llamaremos "X". El señor equis es nuevo empleado de una oficina contratado para un puesto de nueva creación como Auxiliar de Crédito. En su primer día de trabajo, se encuentra con que el jefe, quien había luchado tenazmente para justificar su contratación, únicamente le asigna la labor de leer un gran volumen de expedientes y encontrar la forma de archivarlos adecuadamente. Al trascurrir una semana el señor equis ha terminado su labor y se le han asignado dos tareas rutinarias que a lo sumo requieren de-

hora y media de trabajo. Nuestro amigo inmediatamente se da cuenta de que requiere hacer algo más para poder conservar su puesto. "Tal vez la hora y media combinada con pequeñas pausas de meditación, la pueda prolongar hasta dos horas y media, o quizás tres". También empieza a idear nuevos registros e informes que él considera de utilidad, si no práctica, por lo menos para que sus compañeros de trabajo no lo ven ocioso, y prepara poderosos argumentos de manera que no sean rebatibles y acepten sus ideas. Su jefe en ocasiones se da cuenta de que algún informe no es muy necesario, pero en el fondo, se siente complacido pues está justificando la contratación.

Conforme transcurre el tiempo, este proceso sigue su marcha y de pronto resulta que se necesita otro auxiliar y ... otro más; luego supervisores, jefes de mesa, etc... hasta que el trabajo que realizaba más o menos bien una persona, tiene que ser realizado por diez o más, aumentando considerablemente el tiempo requerido para terminarlo, o, en el mejor de los casos, dejándolo igual.

Este fenómeno multiplicado por cada uno de los departamentos de la empresa, en los que el deseo de justificar su trabajo hizo que se contrataran auxiliares, ocasiona una sobrepoblación de empleados que hace que el trabajo se transforme en burocrático.

Ahora bien, podríamos decir que todas las nuevas fun

ciones son innecesarias?, la respuesta es no, pero entonces, ¿qué es lo que sucede?. Para encontrar la respuesta, hemos de comprender que la diversificación de funciones, la falta de descripciones específicas de las responsabilidades, la falta de coordinación en las diferentes áreas de trabajo, origina confusión, desorden y falta de confianza en el trabajo de los demás. Esto último origina a su vez la centralización de decisiones y multiplicidad de revisiones de trabajo de los demás.

2-2 EL PORQUE DE LA REFORMA

Lo antes expuesto es un fenómeno que se presenta en todas partes del mundo sin limitación de sistemas de gobierno. El gobierno actual, consciente de esa situación, decidió estudiar la forma para poder atacar y resolver esos problemas, concluyendo que, en cada Institución debería haber grupos de técnicos y profesionistas dedicados únicamente a pensar, investigar y proponer soluciones o métodos de trabajo simplificados. Fue así que el 28 de Enero de 1971, se expidió un acuerdo presidencial en el que se estableció la creación de Comisiones Internas de Administración y de Unidades de Organización y Métodos, y más tarde, para redondear los esfuerzos y canalizarlos hacia resultados productivos, el 11 de Marzo de 1971, también por acuerdo presidencial, se estableció la creación de las "Unidades de Programación". Con las bases anteriores; la inquietud

tud cada vez mayor de los directivos de los Bancos y la principal de las causas: la necesidad del desarrollo administrativo, se trabajó con más ahínco y entusiasmo en la Reforma Administrativa.

2-3 DETERMINACION DE OBJETIVOS

Para tener más éxito en cualquier actividad a que nos dediquemos, de trabajo y en la vida diaria, debemos establecer claramente los objetivos que perseguimos (tratándose de trabajo debemos hacerlo preferentemente por escrito) y, definir los medios con que contamos para alcanzarlos. Entre más precisos sean mayores serán las posibilidades de alcanzarlos a corto -- plazo.

Ahora bien, los objetivos que persiguiera la Banca Oficial de Crédito Agrícola, necesariamente deberían estar de acuerdo a los que persiguieran los organismos relacionados con los Bancos, por ejemplo la Secretaría de Agricultura, la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, S.A., la CONASUPO, etc. y, por lo menos tratar que las tareas de cada Banco no interfieran con las de los anteriores.

Los objetivos fundamentales del Programa de Reforma Administrativa, fueron los siguientes:

1.- Dotar a cada una de las Instituciones de una nueva organización interna y de los elementos técnicos que deman-

da esa organización para elevar su nivel de eficiencia, mediante la acción de las Unidades de Organización y Métodos, Unidades de Programación y las Unidades de Procesamiento y Sistematización de Datos.

2.- Implantar nuevos sistemas y procedimientos para seleccionar y capacitar al personal que presta sus servicios en esas instituciones.

3.- Implantar métodos adecuados para agilizar la operación de los créditos e incrementar el personal dedicado a la asistencia técnica en el campo, reduciendo el personal dedicado a labores administrativas.

4.- Descentralización de las decisiones en la autorización de los financiamientos atendiendo a las condiciones específicas que presentan las diferentes regiones del país.

2-4 UNIDADES ADMINISTRATIVAS CREADAS PARA REALIZAR LA REFORMA ADMINISTRATIVA.

En su oportunidad, la Dirección General de cada Institución convocó a los funcionarios que participan en el nivel ejecutivo de las Instituciones a fin de construir la Comisión Interna de Administración, la Unidad de Organización y Métodos y la Unidad de Programación, se contrató al personal necesario para desarrollar las labores encomendadas a cada una de las áreas respectivas, a saber:

COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION:

Plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas, incrementar la eficiencia de cada banco y contribuir a la del sector público en su conjunto.

UNIDAD DE ORGANIZACION Y METODOS:

Asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada banco o del funcionario en el que éste delegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa.

UNIDAD DE PROGRAMACION:

Asesorar a los titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir, dentro de las atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad. Recabar y analizar la información que requiera, con la asesoría de la Secretaría de la Presidencia.

Participar en la Comisión Interna de Administración para que los trabajos de Reforma Administrativa se ajusten a los programas de cada entidad del sector público y procurar el cumplimiento más eficaz de las metas que el gobierno determine.

Una vez integrados estos organismos, se procedió a desarrollar un programa de trabajo que consiste básicamente en:

- 1.- Investigar los Sistemas Administrativos de cada Institución para llegar a un diagnóstico.
- 2.- Analizar, diseñar y probar nuevos sistemas de administración.
- 3.- Implantar los nuevos sistemas.

2-5 ESTRATEGIAS DE TRABAJO

Los trabajos de Reforma Administrativa no se iniciaron simultáneamente en los tres bancos, ni se utilizaron los mismos medios para realizarla.

En el Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. se iniciaron los trabajos en Mayo de 1971 en la Unidad de Organización y Métodos y se adoptó la siguiente metodología en la investigación y diagnóstico:

Para detectar exactamente cuales eran los problemas del Banco y poder proponer soluciones concretas, se investigaron todos los procedimientos de trabajo. Para esto se dividió asignó el trabajo en áreas funcionales de manera de hacer la investigación lo más rápido posible, se establecieron formas para llenarse en el proceso de la investigación y técnicas para realizar las entrevistas. La más simple de éstas, y la que a su vez permite menos margen de error, consiste en investigar

con cada empleado, que informes produce, que registros lleva, a quien se los entrega, que uso les da, de dónde obtiene los datos, etc. Así por ejemplo, si un empleado, formula tres informes semanales y mantiene tres registros, ya tenemos por lo menos seis procedimientos de trabajo que deben ser descritos minuciosamente para no omitir detalle alguno y también para determinar la utilidad de la información. Al mismo tiempo se obtiene una descripción completa de sus funciones y responsabilidades. Un aspecto que se debe vigilar al realizar la investigación es el considerar que para obtener datos reales sobre un procedimiento, se debe investigar en el lugar donde se hace y con la persona encargada de ello, para esto la investigación se hizo en dos fases: una primera en las Sucursales y Agencias y la otra en la Oficina Matriz. Para el estudio de las Sucursales y Agencias se tomaron las que se consideró podrían ser representativas del todo el sistema por las funciones, volumen de operaciones y problemas que presentaban; del mismo modo se investigó también directamente en el campo.

En el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. se creó la Unidad Central de Organización, Métodos y Programación el 6 de Diciembre de 1972, la cual coordina a las comisiones departamentales de organización y programación en la Oficina Matriz y Bancos Agrarios (filiales) así como comisiones y sub-comisiones periféricas de Organización y Programación en-

todas las dependencias del sistema. Estas comisiones y sub-comisiones están integradas por personal de cada Unidad Administrativa del Sistema y son dirigidas por los titulares de dichas unidades, ya que se supone que son las personas mejor enteradas de los problemas administrativos.

Se procedió hacer un diagnóstico del organigrama a nivel departamental mediante el levantamiento del inventario de su personal y el análisis y clasificación de las labores que realiza cada Unidad Administrativa, a efecto de determinar objetivos, niveles jerárquicos y ubicación de puestos dentro de su organograma estructural actual.

El Banco Nacional Agropecuario cuenta con una Unidad de Organización y Métodos, una Unidad de Programación y una Unidad de Sistematización de Datos.

Estas Unidades se auxilian en sus labores por Comités Técnicos Consultivos en las diferentes áreas, a fin de coordinar los trabajos relativos a la Reforma Administrativa.

3-0 DIAGNOSTICO Y COMPARACION CON LA SITUACION ACTUAL

Aunque la metodología y medios que se utilizaron para llegar a un diagnóstico fueron diferentes en los tres bancos, se detectaron alguna deficiencias comunes y también otras específicas en cada Banco. A continuación se describen estas defi-

ciencias, la forma como fueron atacadas y los resultados obtenidos:

3-1 AREA DE CREDITO

Las funciones del área de Crédito pueden dividirse básicamente en:

- a).- Apertura de Crédito
- b).- Inspecciones de campo
- c).- Ministraciones de fondos y/o insumos
- d).- Recuperación de créditos otorgados
- e).- Tratamiento de cartera vencida
- f).- Elaboración de informes

Los tres Bancos encontraron que el trámite de apertura de crédito es sumamente lento e inseguro, ya que el total de pasos a seguir y de autorizaciones a recabar (las cuales varían según el tipo de crédito y su monto) tardan hasta ocho meses en cubrirse, lo que origina que la autorización última y definitiva tienda más bien a regularizar situaciones defectuosas ya consumadas. Cabe mencionar que estas autorizaciones se hacen con base en informes tales como avalúos de predios, de productos, semovientes, maquinaria y otras garantías que ofrezca el solicitante del crédito, formuladas por personal que, hasta en un 83%, tiene un nivel de estudios insuficiente. Ade-

más la ausencia de normas específicas y de manuales e instructivos para sus funciones, así como la falta de control en el ejercicio de las mismas, hacen frecuente la escasa confiabilidad de los avalúos, con las consiguientes repercusiones en el ejercicio y recuperación de crédito.

Una vez otorgado el crédito no se ejerce un verdadero control y supervisión durante sus diversas etapas, ya que sólo excepcionalmente se realizan inspecciones de campo. Esto se debe básicamente a que no se cuenta con los elementos suficientes, como son inspectores, vehículos y cuotas de gastos para los inspectores, quienes se niegan a realizar las inspecciones con cargo a su propio pecunio, a trabajar tiempo extraordinario sin la respectiva retribución.

El trámite para ministrar fondos o insumos a la clientela es también lento; es muy frecuente que los acreditados deban esperar hasta dos días para recibir sus ministraciones, lo cual redundaría en su perjuicio, ya que por lo regular viven en poblaciones lejanas de las oficinas, por lo que deben realizar gastos por concepto de hospedaje, alimentación, etc. Por otra parte, el importe de las ministraciones se fija, en la mayoría de los casos, mediante un regateo entre el empleado del Banco y el acreditado. Nada asegura que dicho importe sea el adecuado para las labores que va a realizar el cliente.

La falta de un sistema adecuado para el otorgamiento,

supervisión y administración de créditos, ocasiona que la recuperación de los mismos sea, en muchas ocasiones, sumamente difícil.

Es obvio que un cliente a quien se le otorga un crédito por un importe muy superior al valor de las garantías, difícilmente cubrirá su crédito, ya que considera que vendió dichas garantías a muy buen precio. Esta situación se presenta debido a que los avalúos son en ocasiones mal realizados por incapacidad o mala fé del personal que los realiza.

Por otra parte, un crédito otorgado extemporáneamente y la ministración inadecuada de efectivo o insumos, son factores negativos que redundan en la baja de la producción en las explotaciones, lo que tiene como consecuencia inmediata una difícil recuperación de los créditos otorgados.

El tratamiento de Cartera Vencida consiste en prórrogas, consolidaciones, reducción o quita de intereses, quebrantos o cobranza por vía judicial. A excepción de las prórrogas, que son otorgadas directamente por el Gerente de Sucursal, los demás tipos de tratamiento están sujetos a múltiples trámites y resoluciones que generalmente se emiten con criterios subjetivos por ausencia de información.

La formulación y revisión de informes ocupan la mayor parte del tiempo del personal de las áreas de crédito, en perjuicio de la atención que debe darse a la clientela. En depen-

dencias y filiales, se generan estos informes, los cuales son procesados manualmente en las Oficinas Centrales. Esto produce nuevos cuadros e informes sumarizados. Todo este material, pese a su importancia cuantitativa, tiene muy poca utilización, pues por una parte, la falta de procedimientos de confrontación o control los hace poco confiables y obliga a solicitar frecuentes aclaraciones, lo que implica más burocratismo y, -- por otra parte, paradójicamente se carece de información básica y oportuna para la toma de decisiones, por lo que solo se utiliza para fines estadísticos.

Como ya se mencionó, cada Institución atacó el problema de la deficiencia del Sistema de Crédito de manera distinta a las otras. Los intentos realizados y los resultados obtenidos son los siguientes:

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA S.A.

Se creó un Departamento de Evaluación y Asistencia -- Técnica Agropecuaria, cuyos objetivos son:

- Satisfacer la necesidad de estudiar las actividades, en el ejercicio y resultados del crédito operado por la Institución, así como la participación técnica agropecuaria indispensable en la producción agrícola de los clientes del Banco.

En base a la selección del crédito mediante los mecanismos de evaluación y la orientación técnica, hacer más efi--

ciente la recuperación del crédito.

- Participar a nivel Nacional en la rehabilitación -- del cliente de la Institución, mediante la técnica agropecuaria aplicada.

Las funciones fundamentales del Departamento, responden a las necesidades operacionales que se hacen más manifiestas a la reestructuración orgánica del Banco.

Dichas funciones se concretizan en:

Participar en la planificación técnica agropecuaria -- de los programas de crédito, así como de los proyectos de evaluación crediticia. Esta participación comprende el establecimiento de estrategias diferentes al establecerse la clasificación de la clientela una vez obtenida la información adecuada, en cuanto a veracidad como en magnitud; a su vez estos criterios permitirán la evaluación del crédito otorgado tanto en su aplicación como en sus resultados.

Esta evaluación crediticia permitirá establecer políticas y normas en el ejercicio del crédito de carácter técnico, económico y sociológico.

Como una condición de hacer más recuperable el crédito, se ve la necesidad de otorgar asistencia técnica a la -- clientela, ya que no basta proporcionarles los medios físicos -- si no se les auxilia con la debida orientación técnica.

La asistencia técnica debe incluir el estudio de los-

medios de comunicación para hacerla llegar desde los especialistas hasta el cliente, disminuyendo lo más posible las distorsiones.

En resumen, la integración del Departamento se justifica por:

1o.- Evaluación de las operaciones crediticias para lograr mayor recuperabilidad e incrementar las operaciones de crédito.

2o.- Proporcionar asistencia técnica como complemento del crédito ejercido y contribuir a la tecnificación de la agricultura.

Por la falta de atención del personal técnico, no se da asistencia técnica a la clientela.

Se diseñó un procedimiento que permite su trámite en un período no mayor de 20 días. Después de un año de implantado se observan algunas formas y procedimientos no escritos, -- que aumentan el trabajo, pero evidencian la necesidad de ajustes al procedimiento escrito y/o mayor capacitación al personal. De cualquier forma, se ha reducido en forma considerable el tiempo de trámite de apertura de crédito.

En lo relativo a ministraciones, inspecciones de campo, recuperaciones y tratamiento de cartera, se diseñaron procedimientos que a la fecha no han sido implantados.

En lo referente a la formulación de informes, se sus-

tituyeron los procesos manuales por un sistema de informaciones por Procesamiento Electrónico de Datos. El resultado de éste fueron una serie de listados con datos evidentemente erróneos, ya que no hay un control adecuado de la validez de los datos de entrada. Lo verdaderamente negativo, fue que se eliminaron los informes anteriores que, con todas sus deficiencias, podrían ser utilizados en un momento dado.

BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A. DE C.V.

En esta Institución se creó un Departamento de Evaluación y Asistencia Técnica Agropecuaria, con iguales características y limitaciones de su similar del Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. y además se ha diseñado el sistema de Control de Inspecciones de Campo, Ministraciones, Recuperación y Suministros de Crédito mediante el ensobrado previo del efectivo.

Dicho sistema tiene como objetivos principales:

a).- Reforzar el procedimiento de control de las fases de Crédito tales como la inspección, ministración y recuperación.

b).- Agilizar y controlar la ministración mediante el ensobrado previo del efectivo.

c).- Liberar al Inspector de Campo de las tareas administrativas que actualmente realiza para que se dedique a

sus labores de campo.

Con la implantación de este sistema se tendrá un procedimiento que permitirá al Inspector de Campo vigilar y atender los créditos otorgados, así como su correcta y oportuna aplicación eliminándole trabajo de oficina, a través de una extensión del Departamento de Crédito en las Oficinas Foráneas, todo lo cual se traducirá en un control más eficiente de las recuperaciones.

Por otra parte, el objeto de tener mayor control sobre ministraciones y recuperaciones de crédito, como una fase importante de la planeación y operación del mismo, se ha ideado un sistema, conjuntamente con el Departamento de Procesamiento de Datos, consistente en captar en la computadora, el proyecto inicial del plan de operaciones; dicho proyecto se modificará con los ajustes que proceden hasta llegar al dictaminado y a partir de éste se procederá a elaborar cartas de autorización de crédito, calendarios de ministración a las Agencias así como los planes de operación definitivos; en paralelo con esto, se llevará un control de las recuperaciones que se hayan tenido, a nivel línea de crédito, durante el ejercicio del Plan de Operaciones. Estos sistemas si bien no han sido aún liberados, si se tienen ya algunos resultados, mismos que se están afinando hasta lograr un cabal control sobre las ministraciones y recuperaciones de los créditos otorgados.

Se ha logrado hacer más expedito el trámite para ministraciones en efectivo, ya que cuando llega el cliente, se requisita el pagaré y se le entrega el efectivo.

Los trámites de apertura de crédito, las recuperaciones y el tratamiento de cartera no han sido modificados.

Las inspecciones de campo pueden ser realizadas en forma más eficiente, o al menos con mayor frecuencia, ya que se liberó al Inspector de Campo de labores de oficina, no como resultado de un nuevo sistema, sino de la creación de una "Extensión del Departamento de Crédito" en oficinas foráneas.

En lo referente a la formulación de informes también se ha utilizado el Procesamiento Electrónico de Datos, enfocado básicamente al control del plan de operaciones en sus fases de ministraciones y recuperaciones. Se obtienen básicamente los mismos datos que se obtenían con el sistema manual.

BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.

Esta Institución atacó las deficiencias de su Sistema de Crédito por medio de la creación de departamentos o fusión de los ya existentes.

La descentralización de las decisiones está operando desde la iniciación del sistema, formado por 7 Bancos Agropecuarios Regionales, en los que han venido funcionando comités centrales de crédito como organismos auxiliares en los Conse-

jos de Administración, cuya actividad ha sido necesario apoyar le con la creación de comisiones auxiliares encargadas de la recuperación de la cartera tanto en los sectores ejidal como privado y cuyo funcionamiento se ajusta a normas de operación de carácter general que se van modificando en la medida que la experiencia lo determina para hacer más eficiente su actividad.

Se constituyó la Gerencia Técnica que atiende fundamentalmente la formulación de estudios agropecuarios y la Cooperación técnica, que en coordinación estrecha, proporciona el complemento básico del crédito.

Se creó el Departamento de Organización Económica de Acreditados, con el propósito de institucionalizar e impulsar la organización de los sujetos de crédito, para favorecer la participación activa de sus acreditados en la toma de decisiones en la realización de los programas de sus unidades de producción, utilizando como conducto a la Asamblea General de las Organizaciones Constituidas, transformando la estructura de trabajo hasta lograr desarrollar instituciones avanzadas como son los comités de venta de las sociedades locales de crédito y de productores particulares o de ejidatarios, que comercializan directamente los productos de sus empresas.

El problema básico en esta Institución consiste en que la descentralización de las decisiones es total, sin que exista un sistema de control e información adecuado, por lo

que cada Banco Agropecuario Regional, actúa como una Institución independiente; y la observancia de normas, cuotas y sistemas quedan a la discreción del titular de cada Banco.

3-2 AREA DE CONTABILIDAD

Las tres Instituciones tenían un Sistema de Póliza, - auxiliares y registros de extracontables, de los que se obtenían los datos para la formulación de diversos informes de tipo contable, crediticio y administrativo. Los intentos y logros de cada Institución en materia contable son:

BANCO NACIONAL DE CREDITO AGRICOLA, S.A.

Se diseñó un sistema de cómputo electrónico cuyo objetivo es que la contabilidad debidamente actualizada sea la - - fuente de datos para fines de crédito, administrativos y estadísticos. Se sustituyeron las pólizas por fichas codificadas y se amplió el catálogo de cuentas con nuevas sub-cuentas que -- permiten con la información requerida. Esto implicó la centralización de la contabilidad en la Oficina Matriz para aprovechar el equipo de Cómputo Electrónico.

Después de dos años, la contabilidad no ha sido actualizada y no ha sido posible medir sus resultados en función -- del objetivo fijado.

BANCO NACIONAL DE CREDITO EJIDAL, S.A. DE C.V.

Se sustituyó el sistema de pólizas por un sistema de volantes, los cuales facilitan el registro contable de las operaciones. Se está diseñando un sistema de cómputo electrónico para captar la información de las fichas y proporcionar datos para las áreas de crédito administrativo y estadístico.

BANCO NACIONAL AGROPECUARIO, S.A.

Esta Institución no ha realizado modificaciones a los procedimientos contables.

3-3 AREA DE FINANZAS

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. creó el Departamento de Finanzas y Presupuestos, en sustitución de la Tesorería General. No se modificaron los procedimientos de trabajo por lo que el cambio fué únicamente de nombre.

El Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. y el Banco Nacional Agropecuario, S.A. no han realizado cambios o reformas en esta área.

3-4 AREA ADMINISTRATIVA

El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. formuló un nuevo reglamento para el personal, un nuevo tabulador de